CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ

présentées le 2 février 1993 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

A — Introduction

1. Le recours en manquement dont la Cour est présentement saisie a trait à la compatibilité du régime français relatif à l'organisation du marché des « vins doux naturels »aveclesdispositionsdudroitcommunautaire.

2. Le régime critiqué par la Commission a été exposé dans le rapport d'audience. Nous pouvons donc nous contenter, dans le cadre des présentes conclusions, d'en faire ressortir à nouveau les traits fondamentaux.

Le régime français

3. La législation française a abouti à la création d'un Comité Interprofessionnel des Vins doux naturels et Vins de liqueurs à appellations contrôlées (ci-après: « le CIVDN »). Cet organisme regroupe des représentants des producteurs et des négociants, ainsi que des représentants de l'administration française.

4. Le CIVDN fixe, pour chaque exercice, un crédit de commercialisation qui détermine la quantité de vin doux naturel pouvant être commercialisé par les producteurs par hectare cultivé au cours des douze mois suivant la date du déblocage de chaque appellation. Cette autorisation de mise sur le marché est répartie en trois tranches égales, dont la libération est échelonnée dans le temps. Les quantités qui ont été produites dans la limite du rendement à l'hectare fixé par voie réglementaire, mais qui dépassent le crédit de commercialisation ne peuvent être commercialisées immédiatement et sont affectées à un stock de sécurité et de vieillissement et bloquées dans les chais des producteurs. Les quantités ainsi stockées peuvent être utilisées dans le cadre d'un crédit de commercialisation fixé pour une campagne ultérieure (ce qui suppose bien entendu que la récolte du producteur soit inférieure au crédit de commercialisation déterminé pour cette année-là). Les quantités destinées à l'exportation ne sont pas imputées sur le crédit de commercialisation, mais sur le stock de sécurité et de vieillissement. Pour la période comprise entre décembre 1988 et janvier

* Langue originale: l'allemand.

1990, un régime dérogatoire a toutefois été appliqué, en ce sens que les quantités étaient imputées sur le stock de commercialisation jusqu'à ce que l'opérateur rapporte la preuve de l'exportation.

5. Le CIVDN détermine en même temps un régime de prix qui est destiné à compléter le mécanisme que nous venons de décrire et à assurer de la sorte la stabilité du marché. C'est ainsi que pour chaque campagne on fixe des prix indicatifs et des prix minimum et maximum d'intervention. Les prix à chaque fois applicables pour les produits font l'objet de contrats passés entre les producteurs et les négociants, étant entendu que les contractants ne sont pas obligés de s'en tenir aux prix indicatifs, tels qu'ils ont été fixés. Les quantités ainsi vendues ne peuvent toutefois pas quitter les caves des producteurs avant que les contrats en cause aient été enregistrés auprès du CIVDN, et que celui-ci ait délivré un certificat à cet effet. Si les prix du marché résultant des contrats ainsi enregistrés sont inférieurs au prix d'intervention minimum, la libération de la prochaine tranche du crédit de commercialisation est retardée. Si, en revanche, les prix contractuels sont supérieurs au prix d'intervention maximal, la libération de la tranche suivante est avancée.

6. Les décisions précitées du CIVDN sont finalement avalisées par le ministère compétent et elles acquièrent dès lors une valeur contraignante à l'égard de l'ensemble des intéressés.

La réglementation communautaire

7. Le règlement (CEE) n° 822/87 du Conseil, du 16 mars 1987, portant organisation commune du marché viti-vinicole [1] comporte un régime, qui, en principe, s'applique à tous les vins produits dans la Communauté. Selon l'article premier, paragraphe 1 de ce règlement, l'organisation commune du marché comprend entre autres un régime de prix et des règles concernant les interventions. Le régime de prix contenu dans le titre III de ce règlement ne s'applique toutefois qu'aux vins de table. Il en va de même — abstraction faite d'une exception sur laquelle il conviendra de revenir — pour les mesures d'intervention. Le règlement (CEE) n° 823/87 du Conseil, du 16 mars 1987, établissant des dispositions particulières relatives aux vins de qualité produits dans des régions déterminées [2], tel que modifié par le règlement (CEE) n° 2043/89 du Conseil, du 19 juillet 1989 [3], a fixé un cadre de règles communautaires régissant la production et le contrôle de ces vins, destiné à être rempli par les dispositions spécifiques adoptées par les États membres. Cette réglementation prévoit entre autres que les États membres fixent, pour chacun de ces vins de qualité provenant de régions déterminées (ci-après: « VQPRD ») un rendement à l'hectare, dont le dépassement entraîne normalement l'interdiction d'utiliser, pour la totalité de la récolte, la dénomination revendiquée (en tant que VQPRD), cf. article 11.

1 — JO L 84, du 27 mars 1987, p. 1.
2 — JO L 84, du 27 mars 1987, p. 59.
3 — JO L 202, du 14 juillet 1989, p. 1.

8. Selon l'article 2 du règlement n° 823/87, les dispositions particulières applicables aux VQPRD sont basées sur les éléments suivants:

« a) délimitation de la zone de production;

b) encépagement;

c) pratiques culturales;

d) méthodes de vinification;

e) titre alcoométrique volumique minimal naturel;

f) rendement à l'hectare;

g) analyse et appréciation des caractéristiques organoleptiques. »

9. L'article 18, paragraphe 1, dispose comme suit:

« Les États membres producteurs peuvent définir, compte tenu des usages loyaux et constants:

— outre les éléments visés à l'article 2, toutes conditions de production et caractéristiques complémentaires auxquelles doivent répondre les VQPRD,

— outre les autres dispositions prévues par le présent règlement, toutes caractéristiques ou conditions de production, d'élaboration et de circulation complémentaires ou plus rigoureuses pour les VQPRD élaborés sur leur territoire ».

10. Au nombre des VQPRD figurent également les vins de liqueur de qualité produits dans des régions déterminées (ci-après « VLQPRD ») auxquels est appliquée en France la mention spécifique traditionnelle « vin doux naturel ». Pour ces VLQPRD, des règles spécifiques ont été établies par le règlement (CEE) n° 4252/88 du Conseil, du 21 décembre 1988, relatif à l'élaboration

et à la commercialisation des vins de liqueur produits dans la Communauté [4].

11. L'article 17 de ce règlement dispose comme suit:

« Outre les dispositions du présent règlement, les États membres producteurs peuvent définir, compte tenu des usages loyaux et constants, toutes caractéristiques relatives aux déclarations d'activité ainsi qu'aux conditions de production, d'élaboration, de vieillissement et de circulation complémentaires ou plus rigoureuses, pour les VLQPRD visés par le présent titre et élaborés sur leur territoire ».

12. Il résulte du deuxième considérant du règlement n° 4252/88 que les VLQPRD doivent également être conformes aux dispositions du règlement n° 823/87.

13. Il est constant qu'aucune des dispositions du droit communautaire ne contient une interdiction explicite faisant obstacle à l'adoption ou au maintien des dispositions françaises en matière de vins doux naturels, présentement en cause.

Problématique

14. La Commission est d'avis que le caractère illicite de la réglementation française peut se déduire de l'économie des dispositions communautaires dans le domaine du marché du vin. La République française considère à l'opposé que l'organisation communautaire du marché du vin n'est pas exhaustive sur ce point et qu'elle n'interdit dès lors pas d'instaurer des mesures du genre de celles prévues par la réglementation française dans le domaine des vins doux naturels.

Conclusions

15. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour de:

a) constater que la République française, en

— fixant les prix des vins doux naturels sur le marché français,

4 — JO L 373, du 31 décembre 1988, p. 59.

— fixant un quota de commercialisation des vins doux naturels au-delà duquel le producteur ne peut pas commercialiser des vins obtenus dans les limites du rendement légal à l'hectare, mais doit les affecter à un stock de sécurité et de vieillissement,

— subordonnant la sortie des vins des chais des producteurs à la production préalable d'un certificat établi par le CIVDN constatant l'enregistrement des contrats, en excluant que des quantités puissent être écoulées en dehors du régime de crédit de commercialisation,

— limitant l'exportation de VQPRD de sorte que les quantités de stock de sécurité ne peuvent être exportées qu'à condition que le crédit de commercialisation de l'opérateur concerné contienne les disponibilités nécessaires,

a manqué à ses obligations communautaires et, particulièrement, aux dispositions des règlements (CEE) n° 822/87 et 823/87 du Conseil, relatives aux vins de qualité produits dans des régions déterminées (VQPRD).

b) condamner la République française aux dépens.

La République française conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

a) déclarer la requête non fondée;

b) condamner la Commission aux dépens.

B — Opinion

I — *Recevabilité*

1. *Objet du litige*

16. Ainsi qu'il a précédemment été indiqué, les vins doux naturels et les VLQPRD font partie du groupe des VQPRD au sens du règlement n° 823/87. Selon l'article premier, paragraphe 2 du règlement n° 823/87, la notion de VQPRD regroupe d'autres produits encore, tels que, par exemple, les vins mousseux provenant de régions déterminées.

17. Les critiques de la Commission à l'encontre de la législation française concernent — ainsi qu'il résulte clairement de la requête

introductive d'instance — uniquement le domaine des vins doux naturels, objet d'ailleurs des trois premiers griefs. Le quatrième grief envisage au contraire l'exportation des « VQPRD » et paraît dès lors à première vue plus large. Il s'agit toutefois manifestement d'une imprécision — d'importance tout-à-fait mineure — qui ne suscite aucun doute quant à la portée réelle du litige.

18. La Commission a reproché à la République française dans ses conclusions une violation des obligations découlant pour elle du droit communautaire et en particulier des règlements n° 822/87 et 823/87. Le règlement n° 4252/88 n'est en revanche pas mentionné dans les conclusions, bien qu'il soit largement discuté dans la requête tout comme dans la réplique. Ce fait est surprenant. Aux termes de son article premier, paragraphe 1, le règlement n° 4252/88 établit des règles pour l'élaboration et la *commercialisation* des vins de liqueur, dont font également partie les vins de liqueur de qualité (et donc les vins doux naturels). On aurait dès lors pu s'attendre à ce que, s'agissant d'apprécier la compatibilité de la réglementation française, ce soit les dispositions de ce règlement qui soient d'abord et surtout examinées et que le résultat de cet examen trouve sa traduction dans le libellé des conclusions déposées par la Commission. Le représentant de la Commission a indiqué à juste titre au cours de la procédure orale que les dispositions applicables au vins doux naturels constituent un « réseau » de dispositions qui résultent des règlements n° 822/87, 823/87 et 4252/88. La Commission déduit l'illégalité du régime français d'une évaluation globale de ces dispositions, comme le montre déjà le fait qu'elle ne renvoie pas à des dispositions concrètes, mais — de manière très générale — aux règlements n° 822/87 et 823/87. Au cas où l'incompatibilité de la réglementation française avec le droit communautaire se déduirait d'un examen global des dispositions du droit communautaire applicables aux vins doux naturels, il aurait été approprié de viser toutes ces dispositions, et donc également le règlement n° 4252/88.

19. Un coup d'oeil sur la procédure précontentieuse peut contribuer à éclairer la raison de cette omission. Le règlement n° 4252/88 a été adopté le 21 décembre 1988 et publié au journal officiel le 31 décembre 1988. La première lettre par laquelle la Commission a invité le Gouvernement français à présenter des observations sur la question de la compatibilité du régime national avec le droit communautaire porte la date du 28 décembre 1988. L'auteur ignorait manifestement à ce moment-là l'existence du règlement n° 4252/88. De même, dans le mémoire ampliatif de la Commission du 24 mai 1989, ce règlement n'est même pas mentionné. Le premier renvoi au règlement n° 4252/88 se trouve dans une note destinée à être transmise à la Commission, du 1er juin 1989, dans laquelle le Gouvernement français répondait à la première lettre de la Commission. En raison d'une inadvertance des autorités françaises, cette lettre n'a été transmise à la Commission que le 29 juin 1990, donc après que la Commission eut (le 19 juin 1990) émis un avis motivé conformément à l'article 169, paragraphe 1, du traité CEE. Ce retard peut peut-être également expliquer

pourquoi la Commission n'a pas non plus abordé dans cet avis-là la question sous l'angle du règlement n° 4252/88. Il est néanmoins singulier que plus d'un an et demi après l'adoption de ce règlement, les services compétents ne semblent pas encore avoir eu connaissance de son existence.

20. Quelles conséquences convient-il de tirer de la circonstance que les conclusions de la Commission visent simplement à faire constater une infraction aux règlements n° 822/87 et 823/87, mais non à faire constater une infraction au règlement n° 4252/88? D'un point de vue purement formel, on pourrait considérer que l'objet du litige est délimité de façon exhaustive par les *conclusions* du recours et, partant, que la Commission ne saurait se fonder sur le règlement n° 4252/88 à l'appui de sa thèse selon laquelle la réglementation française est contraire au droit communautaire. Cela aurait des conséquences sérieuses pour l'argumentation de la Commission étant donné que cette dernière, pour autant qu'elle renvoie au contexte et aux objectifs communs des dispositions pertinentes, devrait s'abstenir de prendre en considération une partie essentielle desdites normes.

21. Le point selon nous décisif en l'espèce, est néanmoins qu'il résulte de manière non équivoque de la requête introductive d'instance, considérée dans sa globalité, que la Commission demande à la Cour de contrôler la légalité de la réglementation française, eu égard à l'ensemble des dispositions du droit communautaire applicables aux vins doux naturels et évoquées dans la requête introductive d'instance. La défenderesse a d'ailleurs compris le recours en ce sens [5]. Au cours de la procédure orale, le représentant de la Commission a exposé que les chefs de demande devaient être interprétés de manière à comprendre également une constatation du caractère contraire au droit communautaire de la réglementation française à la lumière du règlement n° 4252/88. Eu égard à ces circonstances, il nous paraît justifié de comprendre les conclusions dans le sens correspondant à la conception commune des parties. Il ne s'agit dès lors pas d'une demande nouvelle, mais de l'interprétation objective, conforme aux intérêts en cause, des chefs de demande, à la lumière de la requête introductive d'instance [6].

22. Étant donné que la Commission a abordé pour la première fois la question du règlement n° 4252/88 dans sa requête introductive d'instance, on pourrait évidemment poser la question de savoir si une procédure précontentieuse régulière fait défaut sur ce point. Conformément à une jurisprudence constante de la Cour, le

5 — Dans son mémoire en défense (p. 3), la défenderesse a résumé l'objet du litige comme suit: « La Commission des Communautés européennes met en cause la compatibilité avec l'organisation commune du marché viti-vinicole, telle qu'établie par les règlements du Conseil (CEE) n° 822/87, n° 823/87 et n° 4252/88, de certains aspects de la réglementation française relative aux vins doux naturels. »

6 — La présente affaire se distingue à cet égard des faits de la cause qui soutendaient, par exemple, l'arrêt du 30 mai 1991, dans l'affaire C-110/89 (Commission/Grèce, Rec. 1991, I-2659). Dans cette affaire, la Commission avait certes, dans sa requête, critiqué le comportement de la défenderesse mais n'avait, à aucun moment, laissé prévoir qu'elle souhaitait faire constater ce point par la Cour (cf. à cet égard nos conclusions, Rec. 1991, I-2675, 2676).

recours introduit en vertu de l'article 169 du traité CEE « ne peut être fondé que sur des motifs et des moyens déjà énoncés dans l'avis motivé » [7]. La Cour peut examiner cette cause d'irrecevabilité d'office, sans qu'il soit nécessaire que la défenderesse ait elle-même contesté la recevabilité. Cela ne signifie toutefois pas, à notre sens, que la Cour soit tenue d'examiner d'office cette question dans le cadre de n'importe quelle procédure d'infraction. Les considérations développées par M. L'avocat général Gulmann dans le cadre de l'affaire C-61/90, relativement à cette question [8], nous paraissent devoir retenir l'attention. Dans ses conclusions, l'avocat général a fait valoir que la jurisprudence de la Cour à propos des exigences posées au regard de la procédure administrative précontentieuse s'inspire du souci de la protection des droits de l'État membre et que les intérêts de l'État membre sont suffisamment sauvegardés du fait de la possibilité qu'il a d'exciper de l'irrecevabilité [9].

23. Il nous semble toutefois qu'il n'est pas nécessaire en l'espèce d'examiner plus en détail cette question, pour une autre raison encore: dans sa requête introductive d'instance, la Commission n'a, par rapport à l'avis motivé, ni adressé à la défenderesse d'autres griefs concernant des violations du droit communautaire, ni appuyé son argumentation sur une nouvelle base juridique. La Commission continue, comme précédemment, de faire valoir que l'illicéité du régime français résulte du contexte et de l'économie des dispositions du droit communautaire. La Commission a simplement inséré le règlement n° 4252/88 dans le réseau des dispositions par elle examinées dans le cadre de la présente affaire, sans tirer de nouvelles conclusions fondées sur ce règlement. On doit en outre prendre en considération le fait que le règlement n° 4252/88, par le contenu de ses dispositions, est destiné à compléter le règlement n° 822/87 et le règlement n° 823/87 [10].

2. *Régime d'exportation*

24. Le régime dérogatoire critiqué par la Commission n'a été en vigueur que pour une période limitée. En réponse à une question posée par la Cour, la République française a déclaré que le régime en cause avait été appliqué depuis décembre 1988 [11]. Il est constant entre les parties que ce régime n'a été appliqué que jusqu'au 10 janvier 1990.

25. Ainsi que la Cour l'a constaté, l'objet du recours introduit en vertu de l'article 169 est

7 — Cf. par exemple, arrêt du 13 décembre 1990, dans l'affaire C-347/88, Commission/Grèce, Rec. 1990, I-4747, point 16 des motifs.

8 — Conclusions dans l'affaire C-61/90, Commission/Grèce, Rec. 1992, I-2426, 2428 ss.

9 — Dans sa décision du 7 avril 1992, dans l'affaire précitée, la Cour n'a néanmoins pas suivi cette opinion, mais confirmé sa jurisprudence constante, précitée (Rec. 1992, I-2407, point 29 des motifs).

10 — Cf. le deuxième considérant du règlement n° 4252/88 qui, se référant au règlement n° 822/87, énonce ce qui suit: « il est nécessaire de *compléter* cette réglementation en arrêtant des dispositions *correspondantes* pour tous les vins de liqueur produits dans la Communauté (passage souligné par nous).

11 — Dans sa lettre du 29 octobre 1992, la République française a exposé que le régime dérogatoire a été en vigueur à compter du 14 décembre 1988. Il semble toutefois résulter du compte-rendu de l'assemblée plénière du CIVDN du 16 décembre 1988, joint en annexe 3 à cette lettre, que ce régime s'est déjà appliqué à partir du 2 décembre 1988 (« ... à compter du 2 décembre »).

de faire constater « que l'État intéressé a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité et qu'il n'a pas mis fin à ce manquement dans le délai fixé à cet effet par l'avis motivé de la Commission » [12]. L'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé [13].

26. Étant donné que la procédure préliminaire vise à éliminer l'infraction avant le début de la procédure contentieuse, il y a lieu en principe de considérer qu'il n'y a pas intérêt à la constatation d'une infraction au traité selon l'article 169, lorsque cette infraction a été éliminée au plus tard à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé [14]. En l'espèce, l'application du régime litigieux a pris fin en janvier 1990, autrement dit plusieurs mois avant l'envoi de l'avis motivé, intervenu le 19 juin 1990.

27. Selon une jurisprudence constante, la poursuite d'un recours en manquement selon l'article 169 conserve un intérêt même au cas où le manquement allégué a été éliminé *postérieurement* au délai fixé dans l'avis motivé [15]. En revanche, s'il a été mis fin à l'infraction alléguée, *avant* même ce moment, un recours en manquement est par principe irrecevable.

28. Ainsi que nous l'avons déjà indiqué par ailleurs [16], on doit admettre des exceptions à cette règle. L'accomplissement de la procédure précontentieuse nécessitant inévitablement un certain délai, il ne serait, à défaut, guère possible de poursuivre, par exemple, des infractions au traité limitées dans le temps [17]. Il est bien entendu nécessaire que la Commission en pareil cas mène rapidement la procédure à son terme, de manière à ne pas encourir le reproche d'avoir provoqué des retards qu'on ne pourrait pas imputer aux circonstances particulières du cas d'espèce [18].

29. En l'espèce, la Commission a dès le 28 décembre 1988 (donc peu de temps après l'entrée en vigueur du régime d'exportation) invité le gouvernement français à présenter des observations et fixé à cet effet un délai de deux mois. Dans sa deuxième lettre de mise

12 — Arrêt du 13 décembre 1990, dans l'affaire C-347/88, précité (note 7), point 40 des motifs.

13 — Arrêt du 27 novembre 1990, dans l'affaire C-200/88, Commission/Grèce, Rec. 1990, I-4299, point 13 des motifs.

14 — Voir nos conclusions dans l'affaire C-362/90, Commission/Italie, Rec. 1992, I-2359, 2361.

15 — Voir, par exemple, l'arrêt du 18 mars 1992, dans l'affaire C-29/90, Commission/Grèce, Rec. 1992, I-1971, point 12 des motifs.

16 — Voir nos conclusions dans l'affaire C-362/90, précité (note 14) et dans l'affaire C-240/86, Commission/Grèce, Rec. 1988, 1843, 1844.

17 — Voir les faits de la cause qui soutendait la décision dans l'affaire C-110/89, précité (note 6).

18 — Voir l'arrêt de la Cour du 31 mars 1992, dans l'affaire C-362/90, Commission/Italie, Rec. 1992, I-2353, point 12 des motifs: « Il convient de constater, en outre, que la Commission n'a pas agi en temps utile pour éviter, par les procédures qui sont à sa disposition, que le manquement reproché produise des effets et n'a même pas invoqué l'existence de circonstances qui l'auraient empêchée de mener à terme la procédure précontentieuse, prévue à l'article 169 du traité, avant qu'il n'ait cessé d'exister ».

en demeure du 24 mai 1989 (qui ne concernait certes que le troisième grief), le délai de réponse laissé à la République française a été fixé à un mois. En raison d'une inadvertance, déjà mentionnée, de l'administration française, la Commission n'a reçu aucune réponse à ces deux lettres. La Commission n'a néanmoins rendu un avis motivé que le 19 juin 1990, donc près d'un an après l'expiration du délai fixé dans la dernière lettre et plusieurs mois après que le régime d'exportation litigieux ait pris fin. La Commission n'a fait état d'aucune circonstance de nature à expliquer ce retard. Nous estimons par conséquent que les conditions dans lesquelles un recours en manquement pourrait par exception, en pareil cas, être tenu pour recevable, ne sont pas réunies.

30. La République française n'a pas expressément excipé de l'irrecevabilité du recours. La Cour peut néanmoins vérifier d'office l'existence des conditions de recevabilité d'un recours en manquement selon l'article 169 [19].

31. Il y a donc lieu de rejeter sur ce point le recours comme irrecevable.

19 — Voir l'arrêt précité du 31 mars 1992, dans l'affaire C-362/90 (note 18), point 8 des motifs.

II — *Quant au fond*

1. *Le régime français*

32. Les trois premiers griefs qu'il convient ainsi d'examiner concernent la fixation des prix (premier grief) et des quotas de commercialisation pour les vins doux naturels (deuxième grief). Le régime litigieux visé dans le troisième grief, qui subordonne la sortie des vins des chais des producteurs à la production préalable d'un certificat établi par le CIVDN, constatant l'enregistrement des contrats, sert à la mise en oeuvre et au contrôle du système des quotas de commercialisation. Il va de pair avec le régime critiqué au travers du deuxième grief. C'est pourquoi nous concentrerons notre analyse, dans les développements qui suivent, sur les deux premiers griefs, en parlant respectivement — pour simplifier — de régime des prix et de mécanisme quantitatif.

2. *Caractère licite des prescriptions nationales dans le cadre d'une organisation commune des marchés*

33. La question du caractère licite des prescriptions nationales dans un domaine soumis à une organisation commune des marchés a déjà à maintes reprises occupé la Cour. Dans

l'affaire Amsterdam Bulb, la Cour a énoncé ce qui suit:

« Du moment que la Communauté adopte, en vertu de l'article 40 du traité, des règlements portant établissement d'une organisation commune du marché dans un secteur déterminé, les États membres sont tenus de s'abstenir de toute mesure qui serait de nature à y déroger ou à y porter atteinte. » [20]

34. Cette jurisprudence a été à plusieurs reprises confirmée par la Cour [21]. Selon cette jurisprudence, il y a lieu tout d'abord de déterminer le contenu de la réglementation communautaire et, ensuite, de vérifier sur cette base si les règles nationales sont conformes à la réglementation communautaire.

35. On trouve certes dans la jurisprudence des formulations qui donnent à penser que des mesures nationales déterminées peuvent être, par elles-mêmes, incompatibles avec l'existence d'une organisation commune de marché. Dans l'affaire Pigs Marketing Board, la Cour a renvoyé à la jurisprudence précitée, avant d'enchaîner comme suit:

« En vue de porter cette appréciation, dans le cas du Pigs Marketing Board, il convient de considérer que l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc, à l'instar des autres organisations communes de marché, est fondée sur le principe d'un marché ouvert, auquel tout producteur a librement accès et dont le fonctionnement *est uniquement réglé par les instruments prévus par cette organisation.*

Sont dès lors incompatibles avec les principes de cette organisation de marché toutes dispositions ou pratiques nationales susceptibles de modifier les courants d'importation ou d'exportation, ou d'influencer la *formation des prix sur le marché*, par le fait de refuser aux producteurs d'opérer librement les achats et les ventes, à l'intérieur de l'État où ils sont établis ou dans tout autre État membre, dans les conditions déterminées par la réglementation communautaire, et de profiter directement des mesures d'intervention et de toutes autres mesures de régulation du marché prévues par l'organisation commune. » [22]

20 — Arrêt du 2 février 1977, dans l'affaire C-50/76, Amsterdam Bulb/Produktschap voor Siergewassen, Rec. 1977, 137, point 8 des motifs.

21 — Voir arrêt du 18 mai 1977, dans l'affaire 111/76, Officier van Justicie/Van den Hazel, Rec. 1977, 901, point 13 des motifs; arrêt du 26 juin 1979, dans l'affaire 177/78, Pigs and Bacon Commission/McCarren, Rec. 1979, 2161, point 14 des motifs; arrêt du 7 février 1984, dans l'affaire 237/82, Jongeneel Kaas/Pays-Bas, Rec. 1984, 483, point 12 des motifs.

22 — Arrêt du 29 novembre 1978, dans l'affaire 83/78, Rec. 1978, 2347, points 56 à 58 des motifs (passages soulignés par nous).

36. On pourrait entendre cette jurisprudence dans le sens que, dans le domaine propre à chacune des organisations de marché, les États membres sont tenus de s'abstenir de toute mesure portant fixation de prix.

37. Dans sa *décision du 23 février 1988*, la Cour devait, dans le cadre d'un recours en manquement introduit contre la France par la Commission, statuer sur la compatibilité avec l'article 30 d'une interdiction de mise à la consommation de succédants de lait. Le gouvernement français avait soutenu que le régime contesté était conforme aux dispositions de l'organisation commune de marché dans le secteur des produits laitiers. La Cour a indiqué à cet égard ce qui suit:

« Il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour que, dès lors que la Communauté a établi une organisation commune de marché dans un secteur déterminé, les États membres sont tenus de s'abstenir de toute mesure unilatérale qui rentre de ce chef dans la compétence de la Communauté. Il incombe donc à la Communauté, et non à un État membre, de rechercher une solution à ce problème dans le cadre de la politique agricole commune.

Dans ce contexte, il convient d'ajouter que des mesures nationales, même soutenant une politique commune de la Communauté, ne peuvent aller à l'encontre d'un des principes fondamentaux de la Communauté, en l'occurrence celui de la libre circulation des marchandises, sans être justifiées par des raisons reconnues par le droit communautaire. » [23]

38. Dans une décision intervenue peu de temps après, dans l'affaire Zoni, la Cour a renvoyé à cette décision et précisé que

« dès lors que la Communauté a établi une organisation commune de marché dans un secteur déterminé, les États membres sont tenus de s'abstenir de toute mesure unilatérale, même si celle-ci est de nature à servir de soutien à la politique commune de la Communauté. » [24]

39. Il ne serait quand-même pas correct, à notre avis, d'inférer de ces décisions la conclusion qu'en matière d'organisation commune de marché, des mesures unilatérales [25] des États membres devraient être illi-

23 — Arrêt du 23 février 1988, dans l'affaire 216/84, Commission/France, Rec. 1988, 793, points 18 et 19 des motifs.

24 — Arrêt du 14 juillet 1988, dans l'affaire 90/86, procédure pénale contre Zoni, Rec. 1988, 4285, point 26 des motifs. De même, l'arrêt rendu le même jour dans l'affaire 407/85, 3 Glocken/USL Centro-Sud, Rec. 1988, 4233, point 26 des motifs et l'arrêt du 6 novembre 1990, dans l'affaire C-86/89, Italie/Commission, Rec. 1990, I-3891, point 19 des motifs.

25 — Il va de soi que les États membres peuvent agir si et pour autant que des compétences leur ont été concédées à cet effet dans les dispositions portant organisation commune de marché dans le secteur considéré (voir arrêt du 14 mai 1985, dans l'affaire 89/84, Ramel, Rec. 1985, 1385, point 25 des motifs).

cites dans l'absolu. Des régimes et mesures nationaux ne peuvent au contraire être considérés comme illicites que si — et pour autant que — les dispositions relatives à une organisation commune de marché ont un caractère exhaustif, qui exclut l'existence de dispositions arrêtées par des États membres. Cette interprétation trouve un appui dans l'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa du traité CEE, d'après lequel l'organisation commune des marchés agricoles doit se limiter à la poursuite des objectifs prévus à l'article 39. Cela montre que les pouvoirs du législateur communautaire en la matière ne sont pas illimités et que dans ce domaine les États membres conservent tout-à-fait le pouvoir de légiférer.

40. Les arrêts de la Cour que nous venons de citer ne s'opposent pas, selon nous, à cette interprétation. Dans sa décision dans l'affaire Pigs Marketing Board, la Cour s'est référée expressément aux « conditions déterminées par la réglementation communautaire » et aux « mesures de régulation du marché prévues par l'organisation commune » [26]. De même, la formulation dans l'affaire 216/84, selon laquelle les États membres doivent s'abstenir de toute mesure unilatérale « qui rentre *de ce chef* dans la compétence de la Communauté », peut être entendue dans le sens d'un renvoi aux compétences attribuées à la Communauté par les dispositions portant organisation commune de marché (et non à la simple constatation de la mise en place d'une organisation commune de marché). Une confirmation de la thèse selon laquelle il y a lieu, comme par le passé, d'examiner le caractère licite des réglementations nationales au regard de leur compatibilité avec les dispositions relatives à l'organisation commune de marché, se trouve à notre sens dans plusieurs décisions plus récentes de la Cour. Dans son arrêt du 30 mai 1991, dans l'*affaire C-110/89*, par exemple, la Cour a considéré que:

« dans des domaines couverts par une organisation commune des marchés, à plus forte raison lorsque cette organisation est, comme en l'espèce, fondée sur un régime commun des prix, les États membres ne peuvent plus intervenir par des mesures unilatérales affectant le régime des échanges et le mécanisme de formation des prix tel qu'ils résultent de l'organisation commune. »

41. Les considérations exposées par la Cour dans son arrêt du 18 septembre 1986, dans l'affaire 48/85 (Commission/Allemagne) vont dans le même sens; cet arrêt revêt un intérêt particulier en l'espèce, puisqu'il concerne l'organisation commune du marché vitivinicole. A propos des compétences des États membres, la Cour a indiqué ce qui suit:

« Leur compétence législative ne saurait être que résiduaire et se limite aux situations non

26 — Arrêt précité (note 22), point 58 des motifs.

régies par la règle communautaire et au cas où celle-ci leur reconnaît expressément compétence. » [27]

42. Il convient dès lors de vérifier si l'organisation commune de marché dans le secteur viti-vinicole peut être conçue comme un régime exhaustif faisant obstacle à la licéité du régime français.

3. *L'organisation commune des marchés dans le secteur viti-vinicole*

a) Jurisprudence de la Cour

43. Dans son arrêt dans l'affaire Prantl, la Cour a décidé que la réglementation communautaire relative à l'organisation commune du marché viti-vinicole pouvait être considérée comme constituant un « système complet », « notamment en matière de prix et d'intervention, de régime des échanges avec les pays tiers, de règles concernant la production et certaines pratiques oenologiques ainsi qu'en ce qui concerne les conditions de désignation des vins et d'étiquetage » [28]. Dans sa décision, dans l'affaire Ramel, la Cour a confirmé ce point de vue et tiré la conclusion suivante:

« Dès lors, les États membres n'ont plus compétence en la matière, sauf disposition spéciale communautaire en sens contraire » [29].

44. Le gouvernement français a toutefois fait observer, à juste titre, qu'il s'agissait dans ces affaires de régimes applicables en matière de *vins de table*, alors que les vins doux naturels se rattachent aux vins de qualité. Il y a donc un doute quant au point de savoir si on peut déduire de ces décisions que la Cour a également entendu dans ce cadre se prononcer sur le régime applicable aux vins de qualité. Plus particulièrement intéressante à cet égard, est la *décision*, précitée, du *18 décembre 1986*, dans l'affaire 48/85 [30]. Il s'agissait, dans cette procédure en manquement, d'un régime allemand n'autorisant pas l'adjonction de moût de raisins concentré rectifié lors de la production de vins de pays et de VQPRD. La Commission faisait valoir que cela constituait une violation des dispositions du règlement n° 337/79 [31] (prédécesseur immédiat du règlement n° 822/87), ainsi que

27 — Rec. 1986, p. 2549, point 12 des motifs.

28 — Arrêt du 13 mars 1984, dans l'affaire 16/83, Rec. 1984, 1299, point 14 des motifs.

29 — Arrêt précité (note 25), point 25 des motifs. Voir également à cet égard l'arrêt de la Cour du 18 septembre 1986, dans l'affaire 48/85, précitée (note 28), point 11 des motifs.

30 — Arrêt précité (note 28).

31 — Règlement (CEE) n° 337/79 du Conseil, du 5 février 1979, portant organisation commune du marché viti-vinicole (JO L 54, du 5 mars 1979, p. 1).

d'une disposition du règlement n° 338/79 [32] (prédécesseur du règlement n° 823/87). Dans ce contexte, la Cour a exposé ce qui suit:

« Il y a lieu de constater que le règlement n° 337/79, d'après son article 1er, établit une organisation commune de marché dans le secteur viti-vinicole, qui comporte un régime des prix et des interventions (...), ainsi que des règles concernant (...) la mise à la consommation. » [33]

45. Le règlement n° 338/79 n'a donc pas été mentionné dans ce contexte. On ne saurait dès lors, selon nous, prêter une importance décisive à cet arrêt aux fins de la résolution de la question présentement en cause. La question de savoir si les règles communautaires dans le domaine viti-vinicole s'opposent à l'instauration ou au maintien par un État membre d'un régime des prix ou d'un régime quantitatif ne peut donc être résolue que par l'interprétation des dispositions pertinentes.

b) Interprétation des règles communautaires

46. Aucune des règles communautaires qu'il y a lieu présentement d'examiner ne prend expressément position sur la question de savoir s'il est permis à un État membre d'instaurer, pour un produit tel que les vins doux naturels, un régime de prix ou un régime quantitatif. Du seul silence du législateur on ne saurait pourtant déduire qu'il est interdit aux États membres de prendre des mesures dans ce domaine [34]. S'agissant de vérifier la compatibilité du régime national avec les règles communautaires, on devra en tout cas, prendre en considération non seulement les dispositions expresses de ces règles, mais également leur esprit et leur finalité [35]. Comme on peut l'inférer de l'arrêt Van den Hazel, la genèse des normes concernées peut dans ce contexte également revêtir de l'importance [36]. La Cour s'est référée dans cette affaire à une communication de la Commission au Conseil, dans laquelle la Commission a justifié l'absence de mesures d'intervention dans la proposition de règlement sur l'organisation de marché dans le secteur de la viande de volaille par la considération suivant laquelle les interventions ne seraient pas « souhaitables » sur le marché en cause; ce qui a amené la Cour à tirer la conclusion suivante:

« Il découle de ces considérations que l'absence de mesures visant à retirer, le cas échéant, des produits du marché n'est pas le fruit d'une omission ou de la volonté de laisser des mesures de cette nature à l'appré-

32 — Règlement (CEE) n° 338/79 du Conseil, du 5 février 1979, établissant des dispositions particulières relatives aux vins de qualité produits dans des régions déterminées (JO L 54, du 5 mars 1979, p. 48).

33 — Arrêt précité (note 28), point 11 des motifs.

34 — Arrêt dans l'affaire Jongeneel Kaas/Pays-Bas, précité (note 21), point 13 des motifs; arrêt du 25 novembre 1986, dans l'affaire 148/85, Forest, Rec. 1986, 3449, point 14 des motifs.

35 — Arrêt du 2 février 1977, précité (note 20), point 9 des motifs.

36 — Arrêt précité (note 21), points 14-16 des motifs.

ciation des États membres, mais la conséquence d'un choix délibéré de politique économique s'en remettant essentiellement aux forces du marché pour assurer les équilibres souhaités ».

aa) L'interprétation systématique

47. Selon l'article premier du règlement n° 822/87, l'organisation commune des marchés dans le secteur viti-vinicole comporte, entre autres, un régime des prix ainsi que des règles concernant des interventions. Conformément à l'article premier, paragraphe 2, cette organisation commune régit également les VQPRD et donc également les vins doux naturels. Il résulte des dispositions particulières du titre III que les règles dudit règlement en matière de prix ne s'appliquent qu'aux vins de table et que les règles d'intervention (si on fait abstraction d'une exception, sur laquelle nous allons revenir) ne valent également que pour les vins de table. Les règlements n° 823/87 et 4252/88 ne prévoient à cet égard aucun régime spécial. Le système de ces dispositions semble donc indiquer que l'application de règles en matière de prix et d'intervention devait en principe être limitée aux seuls vins de table. On doit cependant faire observer que le législateur s'est borné, dans le domaine des VQPRD, à fixer un cadre de règles destiné à être rempli par les États membres [37]. Dans une proposition de règlement modifiant le règlement n° 823/87, présenté par la Commission au Conseil le 17 décembre 1987, la Commission fait même état de ce que le règlement n° 823/87 comporte des dispositions destinées à « orienter » les États membres lors de l'établissement de prescriptions nationales dans le secteur des VQPRD [38]. On ne saurait donc, semble-t-il, tirer des conclusions trop étendues de la confrontation entre la teneur de l'article premier du règlement n° 822/87 et du titre III de ce règlement.

48. Il en va de même, à notre sens, de la constatation contenue dans le vingt-et-unième considérant du règlement n° 823/87, que les VQPRD doivent faire l'objet d'une déclaration distincte lors de la déclaration de récoltes et de stocks (prévue dans le règlement n° 822/87) « étant donné qu'ils n'entrent pas dans le champ d'application des interventions pour stabiliser le marché ». La seule conclusion qui puisse être tirée de cette constatation est que les VQPRD ne sont pas (en principe) concernés par le titre III du règlement n° 822/87.

49. Plus significative est la déclaration contenue dans le quatrième considérant du règlement n° 822/87:

« Considérant que la politique agricole commune a pour but d'atteindre les objectifs de

37 — Voir à cet égard le troisième considérant du règlement n° 823/87 et les conclusions de M. L'avocat général Gulmann, dans l'affaire C-47/90, Delhaize et Le Lion, Rec. 1992, I-3687, 3694.

38 — COM (87) 642 déf. (JO C 14, du 19 janvier 1988, p. 8, 9).

l'article 39 du traité, et notamment dans le secteur viti-vinicole, la stabilisation des marchés et l'assurance d'un niveau de vie équitable à la population agricole intéressée; que ces but peuvent être atteints par une adaptation des ressources aux besoins, adaptation fondée notamment sur une politique de qualité. »

50. Cette finalité est ensuite concrétisée dans les considérants du règlement n° 823/87, en ce sens que les dispositions du règlement précité ont pour but

« de maintenir un minimum de qualité des VQPRD, d'éviter une extension incontrôlable de la production de ces vins et de rapprocher les dispositions des États membres en vue de l'établissement de conditions de concurrence équitable dans la Communauté » [39].

51. Dans le considérant suivant, on peut encore lire que:

« le développement d'une politique de qualité dans le domaine agricole et tout spécialement dans le domaine vinicole ne peut que contribuer à l'amélioration des conditions du marché et, par là même, à l'accroissement des débouchés » [40].

52. Si on considère globalement les motifs ainsi exposés, il apparait que le législateur communautaire entendait que la Communauté soit habilitée à intervenir dans le secteur viti-vinicole pour atteindre ses buts par une « adaptation des ressources aux besoins ». Il est tout aussi évident qu'une politique de promotion de la qualité devait constituer le point de départ d'une telle démarche.

53. Les dispositions communautaires applicables aux VQPRD et aux vins de liqueur constituent la mise en oeuvre du schéma ainsi esquissé. Ces dispositions ont pour but de promouvoir la qualité des produits relevant de ces dispositions. Les éléments à prendre en considération à cet égard sont mentionnés à l'article 2 du règlement n° 823/87 et explicités dans le règlement [41]. Pour les VLQPRD, il y a lieu en outre de tenir compte des dispositions particulières du règlement n° 4252/88. Il est manifeste que la politique de promotion de la qualité poursuivie à travers ces dispositions contribue

39 — Troisième considérant du règlement n° 823/87.

40 — Quatrième considérant du règlement n° 823/87.

41 — Il n'est pas nécessaire, dans le cadre des présentes conclusions, d'examiner en détail les autres dispositions du règlement, qui ne visent qu'indirectement à protéger la qualité de ces vins, notamment les dispositions relatives aux appellations admises en ce qui concerne les produits.

effectivement à une « amélioration des conditions du marché » [42]. On doit observer à cet égard que les deux règlements prévoient simplement des caractéristiques minimales [43]. Les États membres sont par conséquent libres de fixer des exigences de qualité encore plus sévères et, par là même, de renforcer encore les effets bénéfiques de la politique de promotion de la qualité sur le marché viti-vinicole [44].

54. La formulation du quatrième considérant du règlement n° 823/87, qui fait état d'une « contribution » à la politique de qualité, en vue de la réalisation des objectifs de la réglementation, donne à penser que la Communauté dispose en ce domaine d'autres moyens encore. Tel est effectivement le cas. Selon l'article 11 du règlement n° 823/87, les États membres doivent fixer un rendement à l'hectare maximum pour chacun des VQPRD. Pour les vins doux naturels, on précise en outre, à l'article 13, paragraphe 2, deuxième tiret du règlement n° 4252/88, que cette mention est réservée aux VLQPRD obtenus dans la limite d'un rendement à l'hectare de 40 hectolitres de moût de raisins.

42 — Voir le quatrième considérant du règlement n° 823/87.

43 — Voir le troisième considérant du règlement n° 823/87 (« afin de maintenir un minimum de qualité des VQPRD... ».) et le cinquième considérant du règlement n° 4252/88 (qui est « ... il convient en conséquence de prévoir leurs caractéristiques minimales »).

44 — Abstraction faite de multiples autres dispositions, il y a lieu, dans ce contexte, de renvoyer seulement à l'article 18 du règlement n° 823/87 et à l'article 17 du règlement n° 4252/88, qui autorisent les États membres à définir des conditions de « production » complémentaires ou plus rigoureuses.

55. Ce régime est justifié, au quinzième considérant du règlement n° 823/87, comme suit:

« dans l'intention de maintenir le niveau qualitatif des vins en question et *d'éviter des rendements excessifs qui risquent de perturber le marché*, il conviendrait que les États membres fixent pour chacun des VQPRD un rendement maximal par hectare. » [45]

56. Cela montre que le législateur n'était pas simplement préoccupé par la question de la promotion de la qualité, mais qu'il entendait en même temps mettre à disposition un moyen de régulation du marché.

57. De même, les règles de fixation du rendement maximum à l'hectare laissent aux États membres une grande marge d'appréciation [46]. Conformément à l'article 11, paragraphe 1, troisième alinéa, le rendement à l'hectare peut être fixé à un niveau différent pour le même VQPRD selon la sous-région, la commune ou la partie de commune, et selon la ou les variété(s) de vigne d'où proviennent les raisins mis en oeuvre. En outre, le rendement maximal à l'hectare peut être modifié

45 — Passage souligné par nous.

46 — Ces règles font l'objet de la demande de décision préjudicielle dans l'affaire C-289/91 (Kuhn), dans laquelle M. l'avocat général Gulmann présentera prochainement ses conclusions.

par l'État membre (article 11, paragraphe 1, quatrième alinéa). Là encore, les États membres ont donc la faculté, en établissant des règles plus strictes (dans ce contexte, un rendement maximal à l'hectare moins élevé) d'agir sur le marché par une adaptation de l'offre à la demande.

58. Eu égard à cette situation et aux possibilités ainsi reconnues aux États membres dans le cadre des règlements n° 823/87 et 4252/88, nous estimons que les États membres ne sont pas en droit d'instaurer en outre, dans ce domaine, un régime de prix et un mécanisme quantitatif tels que ceux présentement en cause, s'ils n'ont pas été expressément habilités à cette fin par le législateur communautaire.

59. Une telle habilitation pourrait tout au plus découler de l'article 18 du règlement n° 823/87 ou de l'article 17 du règlement n° 4252/88. Disons d'emblée, pour être précis, qu'il s'agit en l'espèce de la question de savoir si le règlement litigieux peut être fondé sur l'article 18, paragraphe 1, premier tiret du règlement n° 823/87 ou l'article 17 du règlement n° 4252/88 [47].

47 — Selon l'article 1er, paragraphe 1, deuxième alinéa, cinquième tiret du règlement n° 823/87 (dans la version modifiée par le règlement n° 2043/89), l'article 18, paragraphe 1, deuxième tiret ne s'applique pas aux VLQPRD (et autres catégories de vins de qualité) pour lesquels des dispositions communautaires spécifiques sont d'application. Il y a cependant lieu d'observer que l'article 18, premier alinéa, deuxième tiret du règlement n° 823/87 et l'article 17 du règlement n° 4252/88 présentent de grandes similitudes.

60. Les conditions d'application de l'article 18, paragraphe 1, premier tiret du règlement n° 823/87 ne sont pas réunies, étant donné que la réglementation française ne concerne manifestement pas les « conditions de production et caractéristiques auxquelles doivent répondre les VQPRD ».

61. La réglementation française ne saurait non plus se fonder sur l'article 17 du règlement n° 4252/88. Le gouvernement français a certes soutenu qu'il s'agissait en l'espèce d'un régime relatif au « vieillissement » au sens de cette disposition. La Commission a cependant à juste titre fait observer que les producteurs peuvent à tout moment vendre les quantités se trouvant en stocks de « sécurité et de vieillissement », à condition de disposer d'un crédit de commercialisation correspondant (qui n'est pas fonction de l'âge du vin). En outre, ces quantités peuvent être à tout moment vendues à l'étranger. Il ne s'agit donc manifestement pas d'une condition relative à la maturation des produits concernés.

62. La réponse à la question de savoir si le régime français peut être considéré comme définissant des « mesures complémentaires ou plus rigoureuses » en ce qui concerne la « circulation » n'est pas tout-à-fait aussi simple. On doit admettre avec le gouvernement français que cette réglementation (à savoir, le régime de prix et le mécanisme quantitatif), dont l'instauration remonte à l'année 1943, a vraisemblablement été définie,

« compte tenu des usages loyaux et constants ». On peut également supposer qu'il n'est pas contraire aux dispositions du traité relatives à la libre circulation des marchandises entre les États membres [48].

63. L'argument de la Commission selon lequel il s'agirait, pour ce qui est des dispositions litigieuses, non de règles de « circulation », mais de prescriptions relatives à la « commercialisation » ne nous paraît pas non plus particulièrement éloquent. On est certes tenté de supposer que le législateur avait en vue des dispositions du genre de celles figurant sous le titre V du règlement n° 822/87 (« règles concernant la circulation et la mise à la consommation ») telles, par exemple, des dispositions relatives aux documents d'accompagnement nécessaires à la mise à la consommation de ces produits (cf. article 71 du règlement n° 822/87) et non, par exemple, un régime de prix ou un mécanisme quantitatif. Une étude du libellé des dispositions en cause, dans les différentes langues, montre toutefois que des formulations en partie très diverses ont été utilisées et qu'en outre, l'article 1er du règlement n° 4252/88 fait lui-même état de ce que le règlement prévoit des dispositions en matière de « commercialisation » des vins de liqueur [49].

64. C'est toutefois le but poursuivi par les règles communautaires lorsqu'elles ouvrent la faculté aux États membres d'adopter des règles complémentaires ou plus rigoureuses qui constitue, à notre sens, le point décisif. Il résulte clairement de l'exposé des motifs, tant du règlement n° 823/87 que du règlement n° 4252/88, que cette finalité réside dans le *maintien du caractère qualitatif particulier* des produits concernés:

« Considérant que, afin de conserver le caractère qualitatif particulier des VLQPRD, il convient de permettre aux États membres d'appliquer des règles complémentaires ou plus rigoureuses régissant la production, l'élaboration, le vieillissement et la circula-

48 — Dans son arrêt, dans l'affaire C-47/90, Delhaize et Le Lion, Rec. 1992, I-3669, point 26 des motifs, la Cour devait examiner la question de savoir si le régime litigieux (qui prévoyait une obligation de mise en bouteille dans la région de production) pouvait être fondé sur l'article 18 du règlement n° 823/87. Elle a considéré ce qui suit: « Toutefois, l'article 18 du règlement n° 823/87 ne saurait être interprété comme autorisant les États membres à imposer des conditions qui seraient contraires aux règles du traité relatives à la circulation de marchandises. »

49 — Dans la version française — ainsi qu'il vient d'être indiqué — il est question, à l'article 1er du règlement n° 4252/88, de « commercialisation », tandis que le quatorzième considérant fait état de ce que les États membres ont la faculté d'adopter des règles en matière de « circulation » et qu'en liaison avec ce considérant, l'article 17 évoque, lui-aussi, des règles en matière de « circulation ». Il en va de même de la version néerlandaise, où il est question respectivement de « afzet » (article 1er) et de « verkeer » (quatorzième considérant et article 17). Idem pour la version italienne, qui utilise à l'article 1er le terme de « commercializzazione » mais parle, au quatorzième considérant ainsi qu'à l'article 17, de « circolazione ». Il en va différemment de la version anglaise, qui utilise à l'article 1er le terme « marketing », alors que dans le quatorzième considérant et à l'article 17, il est respectivement question de « circulation » et de « release to the market ». La version allemande est, quant à elle, particulièrement confuse, puisqu'on parle tant à l'article 1er que dans le quatorzième considérant de « Vermarktung », tandis qu'il est question, à l'article 17, de « Inverkehrbringen ». Un examen des dispositions correspondantes du règlement n° 823/87 aboutit à un résultat semblable.

tion des VLQPRD, compte tenu des pratiques traditionnelles. » [50]

65. La réglementation française est destinée à stabiliser les marchés dans la mesure où elle s'efforce d'éviter une chute brutale des prix en cours de campagne. Ainsi que l'a exposé le gouvernement français, ce régime tend en fin de compte à protéger la structure existante de production des vins doux naturels. Il nous semble qu'il s'agit là de préoccupations tout-à-fait légitimes qui s'insèrent dans les objectifs visés par la politique agricole commune à l'article 39 du traité. Il apparaît néanmoins tout aussi clairement qu'il *ne* s'agit *pas*, dans le cas de la réglementation française, de prescriptions visant à maintenir la *qualité* des produits concernés. La réglementation française ne saurait dès lors se fonder sur l'article 17 du règlement n° 4252/88.

66. La Commission a à juste titre fait observer que le régime de prix et le mécanisme quantitatif présentement en cause aboutissent ou peuvent aboutir à une impossibilité de commercialiser des produits élaborés dans les limites du rendement à l'hectare défini à l'article 11 du règlement n° 823/87 et fixé dans les mesures d'exécution arrêtées à cette fin sur le plan national. Le mécanisme des prix affecte en même temps le droit des producteurs de négocier librement les prix des produits qu'ils ont élaborés. La réglementation française est donc contraire au principe d'un marché ouvert — tel qu'il s'applique également dans le cadre de l'organisation commune du marché dans le secteur vitivinicole — « auquel tout producteur a librement accès et dont le fonctionnement est uniquement réglé par les instruments prévus par cette organisation. » [51]

67. Les objections que le gouvernement français déduit de la nature du régime de prix et du mécanisme quantitatif qu'il a mis en place ne modifient pas cette conclusion. C'est ainsi que le gouvernement a fait valoir que le régime de prix ne doit pas être considéré comme une intervention systématique sur le marché, puisque les producteurs et les opérateurs sont libres de convenir de prix se situant au-dessous du prix minimal ou au-dessus du prix maximal. En outre, les contrats conclus au début d'une campagne couvrent, selon le gouvernement français, une part importante du crédit de commercialisation. Ces circonstances ne modifient en rien le fait que les producteurs peuvent tout d'abord n'utiliser que la première partie de leur crédit de commercialisation et que la libération de la

50 — Quatorzième considérant du règlement n° 4252/88. La version allemande parle par erreur de « VQPRD », alors qu'il devrait naturellement s'agir — ainsi qu'il résulte du contexte et du libellé des autres versions linguistiques — de VLQPRD. Le vingt-deuxième considérant du règlement n° 823/87 fait apparaître sur ce point la même formulation (« afin de conserver le caractère qualitatif particulier... »).

51 — Voir l'arrêt de la Cour, dans l'affaire Pigs Marketing Board, précité (note 22), points 56 et 57 des motifs, ainsi que les conclusions de M. l'avocat général Gulmann, dans l'affaire C-47/90, précitée (note 36), pp. 3696 ss.); cf. également le troisième considérant du règlement n° 4252/88, aux termes duquel ce règlement est destiné à « faciliter la libre circulation de ces produits ».

tranche suivante peut être retardée, ce qui est de nature à influer de manière sensible sur la formation des prix.

68. Le gouvernement français a en outre soutenu qu'une collision entre le rendement maximal à l'hectare et le rendement prévu dans le crédit de commercialisation ne pourrait se produire que si la quantité de vins doux naturels susceptible d'être mise à consommation dans le cadre du crédit de commercialisation était plus élevée que la quantité produite dans les limites du rendement maximal à l'hectare. Nous dirons simplement à cet égard que c'est précisément dans un cas tel que celui présentement examiné que se produit une violation du principe du marché ouvert, dès lors qu'un État membre interdit aux producteurs de commercialiser une partie des vins régulièrement élaborés par eux.

69. Le gouvernement français a également laissé entendre que les producteurs s'étaient librement soumis au régime de prix et au mécanisme quantitatif applicables aux vins doux naturels et qu'ils sont libres de se décider à produire des vins de table, qui échappent à ces réglementations. On observera simplement à cet égard, qu'il ne saurait être porté atteinte à la liberté des producteurs de se décider à élaborer des vins de qualité, à travers des prescriptions nationales incompatibles avec les dispositions de droit communautaire applicables dans ce secteur.

bb) Genèse

70. La thèse que nous venons de développer, selon laquelle les prescriptions relatives à l'organisation commune des marchés sur le secteur viti-vinicole présentent — également en ce qui concerne les vins de qualité — un caractère exhaustif qui exclut des régimes de prix et des mécanismes quantitatifs arrêtés par les États membres, trouve également sa confirmation à l'article 51 du règlement n° 822/87 et dans la genèse des dispositions de droit communautaire. L'article 51, paragraphe 1, dispose comme suit:

« Dans la mesure où elles s'avèrent nécessaires pour soutenir le marché des vins de table, des mesures d'intervention peuvent être prises pour les produits énumérés à l'article 1^er^, paragraphe 2, point b) autres que le vin de table. »

71. Selon l'article 51, paragraphe 2, ces mesures sont arrêtées par le Conseil à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. Les produits visés par cette disposition, pour lesquels des mesures d'intervention peuvent être prises, comprennent également les VQPRD et donc les vins doux naturels.

72. La circonstance que des mesures d'intervention soient prévues pour ces produits, pour autant que de besoin, *sur le marché des vins de table*, alors qu'aucune habilitation comparable n'a été prévue pour le cas où de telles interventions s'avèreraient nécessaires pour les VQPRD mêmes, constitue d'ores-et-déjà une indication que, dans l'esprit du législateur, des mesures d'intervention ne devaient qu'exceptionnellement être admises dans le domaine des VQPRD. La Commission a justement fait observer dans ce contexte que cette disposition est une émanation de l'article 19 de la proposition présentée par la Commission au Conseil, relative à l'organisation commune du marché viti-vinicole, en date du 24 juin 1967 [52]; cette disposition était libellée comme suit:

« Dans le cas où un régime de prix ou des mesures d'intervention ou un régime des échanges s'avèrent nécessaires pour les produits visés à l'article 1er paragraphe 2 autres que le vin de table, des dispositions complémentaires sont arrêtées selon la procédure visée à l'article 43 paragraphe 2 du traité. »

73. En réponse à une question de la Cour, la Commission a, dans son mémoire du 26 octobre 1992, fourni des indications sur le sort réservé à cette disposition dans la suite de la procédure législative; les détails se trouvent consignés dans le rapport d'audience. Il résulte, à notre sens, de l'exposé de la Commission que le législateur s'est gardé, en toute connaissance de cause (et si on fait abstraction de l'exception ancrée à l'article 51 du règlement n° 822/87), de prévoir un régime de prix et d'intervention pour les VQPRD. La circonstance que dans la version actuellement applicable de l'article 51 du règlement n° 822/87 on prévoit simplement des mesures d'intervention (à l'exclusion d'un régime des prix ou d'un régime des échanges) s'explique vraisemblablement par l'idée que, pour les besoins de l'article 51 — maintien de l'équilibre sur le marché du vin de table — la faculté de mettre en oeuvre des mesures d'intervention dans le domaine des VQPRD doit suffire.

74. Outre les instruments législatifs mentionnés par la Commission, un autre document — plus récent — nous paraît devoir revêtir de l'importance, en tant qu'il confirme que le législateur n'entendait pas prévoir, dans le domaine des VQPRD, des dispositions analogues à celles contenues sous le titre III du règlement n° 822/87, et qu'il s'en remettait, sur ce point, à une politique d'amélioration de la qualité. Il s'agit de l'avis du Comité économique et social sur la proposition de règlement présentée par la Commission, tendant à modifier le règlement n° 823/87 [53]. Renvoyant à la circonstance que la production de VQPRD avait atteint, par suite de l'élargissement de la Communauté,

52 — JO n° 201, du 21 août 1967, p. 13.

53 — Il s'agit de la proposition à l'origine du règlement n° 2043/83, modifiant le règlement n° 823/87 (voir note 3).

un niveau élevé, le Comité exposait ce qui suit:

« Dans la mesure où

— d'une part, il ne semble *ni possible, ni opportun d'envisager une organisation de marché pour cette catégorie*,

— d'autre part, une certaine saturation du marché se manifeste,

il convient de resserrer les dispositions réglementaires concernant les conditions de production favorables à l'obtention de vins originaux et de qualité. » [54]

4. *Résumé*

75. Eu égard aux considérations précitées, nous sommes d'avis que le régime des prix et le mécanisme quantitatif français sont incompatibles avec l'organisation commune des marchés dans le secteur viti-vinicole et qu'il y a lieu sur ce point de faire droit à la demande de la Commission.

76. Nous voudrions toutefois ajouter que nous avons eu quelques scrupules à prendre cette décision. Entre autres, la circonstance que durant des années la réglementation litigieuse ait été en vigueur sans que la Commission ait trouvé matière à recours, donnait à réfléchir. On aurait pu en outre s'attendre à ce que la Commission — à tout le moins dans le cadre des travaux préparatoires du règlement n° 4252/88 — aurait eu son attention attirée sur ce régime et que cette question aurait été traitée dans le règlement lui-même. On ne peut pas non plus méconnaître que la réglementation française poursuit des objectifs qu'on pourrait considérer comme compatibles avec les buts de la politique agricole commune. De même, il y a lieu d'accorder à notre sens quelque crédit à la remarque du gouvernement français quant à l'importance de la réglementation litigieuse pour les producteurs concernés (il s'agirait en général d'exploitations assez peu étendues) et pour la région concernée.

77. Le gouvernement français n'a toutefois pas démontré que le maintien de la réglementation litigieuse serait indispensable à la réalisation de ces objectifs. Il y a lieu à cet égard de prendre en considération le fait que, selon les propres dires de l'agent du gouvernement français lors de la procédure orale, la réglementation litigieuse ne s'applique présentement qu'à deux des dix plus

54 — JO C 208, du 8 août 1988, p. 18 (passage souligné par nous).

importantes « appellations » [55]. En ce qui concerne plus particulièrement l'argument selon lequel, eu égard à la position de force des gros demandeurs sur le marché, les producteurs de vins doux naturels doivent se voir accorder une certaine protection, nous ne sommes pas persuadé que la réglementation litigieuse soit nécessaire à cette fin. Il ne nous semble pas du tout exclu que les producteurs — ne serait-ce que grâce aux dispositions du droit de la concurrence et à la possibilité, dans le respect desdites dispositions, de se regrouper pour réaliser des ventes en commun — disposent d'un contrepoids suffisant par rapport à la force des demandeurs.

5. *Le régime d'exportation*

78. Ainsi que nous l'avons indiqué ci-dessus, nous sommes d'avis de rejeter en tant qu'irrecevable la partie du recours concernant le régime d'exportation. Au cas où la Cour ne partagerait pas ce point de vue, nous examinerons ci-après la compatibilité de ce régime avec les prescriptions du droit communautaire.

79. On pourrait en particulier examiner l'éventualité d'une infraction à l'article 34, qu'on doit considérer comme faisant partie intégrante de l'organisation commune de marché [56]. L'article 34 vise toutefois, comme la Cour a eu l'occasion de le rappeler à maintes reprises, des mesures nationales

« qui ont pour objet ou pour effet de restreindre spécifiquement les courants d'exportation et d'établir ainsi une différence de traitement entre le commerce intérieur d'un État membre et son commerce d'exportation, de manière à assurer un avantage particulier à la production nationale ou au marché intérieur de l'État intéressé ». [57]

80. En l'espèce, le régime d'exportation en cause constitue certainement une mesure rendant plus difficiles les exportations. La circonstance que les exportations ne représentent qu'une part extrêmement faible de la production des vins doux naturels et l'objection du gouvernement français selon laquelle il ne serait pas difficile de se procurer les certificats requis ne changent rien à cela. Il en va de même de l'argument du gouvernement français selon lequel une grande partie des exportations serait le fait d'opérateurs nullement affectés par les règles.

55 — Il s'agit là toutefois, selon les indications fournies par l'agent du gouvernement français, des deux « appellations » quantitativement les plus importantes.

56 — Cf. l'arrêt dans l'affaire Pigs Marketing Board, précité (note 22), point 55 des motifs.

57 — Arrêt dans l'affaire Jongeneel Kaas/Pays-Bas, précité (note 21), point 22 des motifs; arrêt du 9 juin 1992, dans l'affaire C-47/90, Delhaize et Le Lion, Rec. 1992, I-3669, point 12 des motifs.

81. Le point décisif est cependant, selon nous, que ce régime ne désavantage pas les exportations par rapport à la commercialisation interne. Elle a au contraire simplement pour effet d'étendre aux exportations l'application de prescriptions de commercialisation existant sur le plan intérieur. Ce régime ne constitue donc pas à notre sens une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'exportation au sens de l'article 34 [58].

82. La question que nous venons d'examiner ne revêt de toute façon pas, à notre sens, une grande importance. Dans la mesure où elles soumettent l'exportation aux mêmes règles que celles déjà applicables aux ventes sur le plan intérieur, les dispositions litigieuses suivent le sort de ces dernières règles. Comme nous avons constaté ci-dessus que le régime de prix et le mécanisme quantitatif ne sont pas compatibles avec le droit communautaire, cela vaudrait également pour le régime d'exportation [59].

III — *Dépens*

83. La décision sur les dépens découle de l'article 69, paragraphe 3, du règlement de procédure de la Cour.

C — Conclusion

84. Nous proposons par conséquent à la Cour de

1) déclarer que la République française,

— en fixant des prix des vins doux naturels sur le marché français,

58 — Il en va de même, pour autant que les exportations vers les pays tiers soient concernées, d'une éventuelle infraction à l'article 60, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 822/87.

59 — Ce régime ne saurait en tout cas être justifié par la nécessité d'assurer la loyauté des échanges. Pour autant que le gouvernement français indique qu'il s'agissait de faire pièce aux transactions par lesquelles des quantités ainsi exportées étaient réimportées en France en fraude du système douanier, il suffit de faire observer qu'il est aisé de palier de tels abus au moyen d'une adaptation appropriée des prescriptions douanières.

— en fixant un quota de commercialisation des vins doux naturels au-delà duquel le producteur ne peut pas commercialiser des vins obtenus dans les limites du rendement légal à l'hectare, mais doit les affecter à un stock de sécurité et de vieillissement,

— en subordonnant la sortie des vins des chais des producteurs à la production préalable d'un certificat établi par le C. I. V. D. N. constatant l'enregistrement des contrats et en excluant, de la sorte, que des quantités puissent être écoulées en dehors du régime de crédit de commercialisation,

a manqué à ses obligations communautaires et, particulièrement, aux dispositions des règlements (CEE) n° 822/87 et n° 823/87 du Conseil relatives aux vins de qualité produits dans des régions déterminées.

2) rejeter le recours comme irrecevable pour le surplus.

3) condamner la République française aux trois quarts et la Commission au quart des dépens.