RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-289/91 *

I — Faits et procédure

A — *Le cadre législatif*

1. 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 (JO L 84, p. 59) contient une codification des règles régissant les vins en question (ci-après « v. q. p. r. d. »). Son 15ème considérant précise que « 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 v. q. p. r. d. un rendement maximal par hectare ».

2. Ainsi, l'article 11, paragraphe 1, prévoit que, pour chaque v. q. p. r. d., l'État membre concerné fixe un rendement par hectare exprimé en quantités de raisins, de moût de raisins ou de vin. Aux termes de l'article 11, paragraphe 2:

« Le dépassement du rendement visé au paragraphe 1 entraîne l'interdiction d'utiliser, pour la totalité de la récolte, la dénomination revendiquée, sauf dérogations prévues, à titre général ou particulier, par les États membres dans les conditions qu'ils arrêtent, le cas échéant, selon les aires de production; ces conditions portent notamment sur la destination des vins ou des produits en question. »

3. En République fédérale d'Allemagne, la réglementation relative au rendement à l'hectare fait l'objet de l'article 2a de la Weingesetz (loi sur le vin), libellé comme suit:

« 1. ... les gouvernements de Länder des régions viticoles fixent... le rendement à l'hectare autorisé pour tous les vins produits sur des pièces de vigne reconnues aptes à la production de v. q. p. r. d. Le rendement à l'hectare autorisé est la quantité maximale de vin et de moût de raisins partiellement fermenté qui peut être vendue, utilisée ou transformée par an...

2. Si la quantité récoltée dans une exploitation viticole dépasse la quantité autorisée sur la base du rendement maximum à l'hectare fixé pour ladite exploitation, la quantité excédentaire peut uniquement être vendue, utilisée ou transformée comme vin de base destiné à la fabrication de vin viné ou de vinaigre de vin, ou comme jus de raisins ou destinée à la fabrication de jus de raisins ou être utilisée comme moût de raisins en vue d'une vinification au sein même de l'exploitation...

3. La quantité excédentaire ... peut être stockée au-delà de l'année de récolte. Si, lors d'une des campagnes viticoles ulté-

* Langue de procédure: l'allemand.

rieures, la quantité récoltée par l'exploitation viticole est inférieure à la quantité autorisée, une quantité correspondant à la différence peut, par dérogation au paragraphe 2, être prélevée sur la quantité excédentaire stockée et être vendue, utilisée ou transformée comme vin, moût de raisins partiellement fermenté ou vin de base pour d'autres produits que ceux qui y sont énumérés. La quantité excédentaire stockée peut également être partiellement ou intégralement vendue, utilisée ou transformée en lieu et place de la quantité récoltée autorisée d'un millésime. »

B — *Le litige au principal*

4. M. Kuhn, viticulteur dans le Land de Rhénanie-Palatinat, a sollicité l'attribution d'un numéro de contrôle officiel pour 1 500 litres de Heuchelheimer Herrenpfad Kerner Auslese, année 1989 et, partant, le droit de les commercialiser. Par décision de 26 juin 1990, le Landwirtschaftskammer lui a accordé un numéro de contrôle pour 75 litres, les 1 425 litres restants dépassant le rendement à l'hectare autorisé pour son exploitation. Après une réclamation restée vaine contre cette décision, M. Kuhn a introduit un recours ayant pour objet d'obtenir le numéro de contrôle pour la totalité du vin en question. Dans son recours, il fait valoir que l'article 2a de la Weingesetz n'est pas conforme à l'article 11 du règlement (CEE) n° 823/87.

5. Le Verwaltungsgericht partage les doutes exprimés par M. Kuhn. En premier lieu, il fait observer que l'article 11 du règlement exige que l'État membre établisse un régime de production destiné à limiter la quantité de raisins produite par hectare et améliorer ainsi la qualité de v. q. p. r. d., alors que l'article 2a de la Weingesetz n'est, par contre, qu'un régime de commercialisation et ne limite que la quantité de vin et de moût de raisins qui peut être vendue chaque année. A ses yeux, un tel régime n'a aucune influence directe sur la qualité du vin.

6. A cet égard, le Verwaltungsgericht observe que l'article 2a, paragraphe 2, permet de commercialiser les quantités excédentaires soit, dans certains conditions, au cours d'une année ultérieure, soit sous forme de jus de raisins dans l'année de récolte. Il doute qu'un tel système incite de manière durable et suffisante le viticulteur à adapter ses rendements aux quantités autorisées en contribuant ainsi à une amélioration de la qualité de la récolte.

7. Il observe, en deuxième lieu, que tous les vins produits à partir de pièces de vignes reconnues aptes à la production de v. q. p. r. d., y compris les vins de table, relèvent de l'article 2a, tandis que le règlement (CEE) n° 823/87 ne concerne que les vins de qualité.

8. En troisième lieu, le Verwaltungsgericht relève que la législation fédérale a laissé aux gouvernements des Länder la possibilité de choisir les pièces de vigne exploitables comme pièces de vigne de référence pour la fixation du rendement à l'hectare, ce qui fut le cas pour la zone de production de Rhénanie-Palatinat. Il précise que le choix des pièces de vignes exploitables comme base de calcul des quantités de référence permet au viticulteur d'obtenir des rendements élevés sur les surfaces effectivement plantées en vignes, ce qui n'est pas compatible avec un objectif de qualité.

9. Le Verwaltungsgericht a donc décidé, par ordonnance du 31 octobre 1991, de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

« L'article 11 du règlement (CEE) n° 823/87 peut-il être interprété en ce sens que sur sa base la disposition de l'article 2a, paragraphes 1 à 3 de la Weingesetz — introduit par la 6. Gesetz zur Änderung des Weingesetzes du 11 juillet 1989 (BGBl. I p. 1424, loi portant modification de la loi sur le vin) modifiée par la Gesetz zur Änderung des Weingesetzes und des Weinwirtschaftsgesetzes du 30 août 1990 (BGBl. I, p. 1863, loi portant modification de la loi sur le vin et de la loi sur la viticulture) est licite? »

C — *La procédure devant la Cour*

10. L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 18 novembre 1991.

11. Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de Justice des Communautés européennes, des observations écrites ont été déposées le 20 mars 1992, par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, représenté par M. Ernst Röder, Ministerialrat au ministère fédéral de l'économie, et M. Joachim Karl, Regierungsdirektor au ministère fédéral de l'économie, en tant qu'agents, et le 19 mars 1992, par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Ulrich Wölker, membre de son service juridique.

12. La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

II — Résumé des observations écrites déposées devant la Cour

13. Les observations de la *Commission* sont axées autour des différents points soulevée par le Verwaltungsgericht.

14. En premier lieu, elle considère qu'un régime de commercialisation qui ne limite pas les quantités produites par hectare, mais se borne à soumettre les quantités excédentaires à certaines restrictions est incompatible avec l'article 11 du règlement (CEE) n° 823/87.

15. Selon la Commission, il ressort clairement de l'emploi du terme « rendement » que la quantité visée est celle produite à partir d'une surface déterminée. Une telle interprétation lui paraît d'ailleurs conforme aux objectifs poursuivis par l'article 11, à savoir le maintien du niveau qualitatif des v. q. p. r. d. Elle considère comme indéniable qu'une augmentation du rendement par hectare se traduit par une diminution de la qualité du vin. Tout en admettant que le 15ème considérant fait également référence à la nécessité d'éviter les perturbations du marché, elle fait valoir que cet objectif est toujours secondaire par rapport à celui du maintien de la qualité. Selon la Commission, il s'ensuit que l'article 11, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 823/87 nécessite un régime de production et non, comme le fait l'article 2a de la Weingesetz, un régime de commercialisation.

16. La Commission fait ensuite observer que l'article 11, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 823/87 établit le principe que tout dépassement de rendement entraîne l'interdiction d'utiliser la dénomination revendiquée pour la totalité de la récolte. La possibilité de dérogation, accordée aux États membres, ne saurait aboutir à une négation complète de ce principe et, en tout état de cause, des mesures dérogatoires doivent avoir un impact au moins équivalent à la perte de la dénomination revendiquée pour la totalité de la quantité récoltée. Pour la Commission, des dispositions telles que celles figurant à l'article 2a de la Weingesetz sont en deçà de ces normes. Non seulement elles ignorent la sanction normale d'un déclassement de la quantité globale, mais elles ne prévoient aucune sanction à sa place.

17. Aux termes dudit article 2a, le viticulteur conserve le droit d'utiliser la dénomination revendiquée pour la récolte autorisée, quel que soit le montant excédentaire. L'excédent peut même être écoulé comme v. q. p. r. d. si, lors d'une année ultérieure, la récolte effective est inférieure à la quantité autorisée.

18. En deuxième lieu, et contrairement au Verwaltungsgericht, la Commission estime que l'inclusion des vins de table dans une réglementation nationale telle que l'article 2a de la Weingesetz, est compatible avec l'article 11 du règlement (CEE) n° 823/87. Elle fait observer, notamment, tout en rappelant que la question posée par la juridiction nationale ne concerne que le v. q. p. r. d., que l'article 2, paragraphe 3, sous i) du règlement (CEE) n° 2392/89 du Conseil, du 24 juillet 1989, établissant les règles générales pour la désignation et la présentation des vins et des moûts de raisins (JO L 232, p. 13) prévoit que certains vins de table originaires de la République fédérale d'Allemagne peuvent porter la mention « Landwein » lorsque les autorités allemandes ont déterminé les règles d'utilisation de cette mention, conformément aux conditions énoncées à l'article 4, paragraphe 3, de ce même règlement. Cette disposition stipule que les règles en question doivent prévoir que la mention « Landwein » est réservée aux vins de table « répondant à certaines conditions de production ». Ces conditions pourraient englober un rendement maximal à l'hectare.

19. En troisième lieu, la Commission estime qu'il découle de l'objectif de qualité poursuivi par l'article 11, paragraphe 1, que les rendements à l'hectare doivent être fixés par référence aux vignobles productifs, c'est-à-dire les pièces de vigne effectivement plantées et qui produisent. Elle explique que la prise en compte, pour le calcul du rendement autorisé d'un vignoble, des pièces de vigne exploitables, mais non effectivement exploitées, permet au viticulteur de redistribuer la quantité ainsi calculée vers des superficies effectivement utilisées et d'écouler ainsi une production provenant de ces superficies qui dépasse le rendement maximal. Selon la Commission, les « motifs phytosanitaires » qui ont amené le législateur allemand à permettre le recours à la notion de pièces de vigne exploitables n'ont rien à voir avec le problème de la fixation des rendements à l'hectare. En outre, elle estime que le choix des pièces de vigne exploitables, comme référence, constitue une inégalité de traitement arbitraire et, partant, une discrimination interdite à l'égard des viticulteurs qui ont planté toute leur superficie et qui ne peuvent, dès lors, donner l'impression que leur récolte par hectare est plus faible qu'elle ne l'est en

réalité. Elle ajoute que la réglementation applicable du Land de Rhénanie-Palatinat contient d'ailleurs un élément encore plus arbitraire en ce sens que la superficie productive est retenue comme superficie de référence pour quatre régions, alors que, dans deux autres régions, le calcul tient compte de la totalité de la superficie exploitable.

20. Le *gouvernement allemand* estime que la question posée par le Verwaltungsgericht appelle une réponse affirmative.

21. Il expose, en premier lieu, que l'article 11, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 823/87 n'interdit pas le dépassement du rendement à l'hectare fixé, mais prévoit simplement que la totalité de la récolte perd la dénomination revendiquée. La récolte peut toujours être commercialisée, mais sans la dénomination revendiquée. Cette interprétation lui semble être partagée par d'autres États membres (comme, par exemple, l'Italie) qui autorisent la commercialisation de la récolte comme vin de table.

22. L'article 2a de la Weingesetz serait donc plus sévère que l'article 11, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 823/87: même si la disposition nationale ne prévoit pas la perte de la dénomination en cas de dépassement de la quantité autorisée, elle interdit en principe la commercialisation de l'excédent. L'article 2a de la Weingesetz fait ainsi usage de la possibilité accordée aux États membres par l'article 11, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 823/87 de prévoir une mesure autre que la perte de la dénomination.

23. Le gouvernement allemand soutient que, contrairement à l'avis exprimé par le Verwaltungsgericht, l'article 2a de la Weingesetz est conforme à l'objectif de l'article 11 du règlement (CEE) n° 823/87. Il fait valoir que la perte de la dénomination revendiquée ne garantit pas à elle seule la réalisation du but visé par l'article 11, à savoir la production d'un vin de qualité sur des vignobles de qualité. Le viticulteur peut décider de dépasser la quantité maximale autorisée pour le v. q. p. r. d. et de commercialiser sa récolte comme vin de table. L'article 2a de la Weingesetz n'offre pas au viticulteur la possibilité de commercialiser sa récolte sous une autre dénomination et contribue ainsi, à moyen terme, à une adaptation de la récolte au rendement à l'hectare fixé. Le gouvernement allemand précise que cet objectif n'est pas affecté par la possibilité d'entreposer et d'utiliser les excédents, la possibilité de stocker lesdits excédents trouvant sa limite dans les capacités restreintes de stockage des producteurs. Il ajoute que les possibilités d'utilisation des excédents permises par l'article 2a de la Weingesetz ne sont généralement pas rentables. En outre, indique-t-il, la possibilité de commercialiser les excédents à la place d'un vin d'une piètre qualité d'une année suivante ne conduit pas à une augmentation du rendement à l'hectare, car il s'agit d'une substitution.

24. En deuxième lieu, le gouvernement allemand estime que le rendement à l'hectare est étroitement lié aux zones de production, ce qui résulte notamment du 3ème alinéa de l'article 11, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 823/87, selon lequel le rendement à l'hectare peut être fixé différemment selon les zones de production (sous-région, commune) d'où proviennent les raisins. Il explique que, pour cette raison, la notion de « vin de qualité » doit être comprise comme se rapportant aux aires de production de vin

de qualité. Il s'ensuit que le rendement à l'hectare concerne toutes les zones de production de vin de qualité, pour lesquelles on fixe aussi un rendement à l'hectare pour les vins de table. Tous les vignobles allemands étant, en application de l'article 4, paragraphe 4, sous a), du règlement du Conseil (CEE) n° 822/87 du 16 mars 1987, portant organisation commune du marché viti-vinicole (JO L 84, p. 1), reconnus aptes à la production de v. q. p. r. d., il est donc nécessaire, selon le gouvernement allemand, de limiter la production de vin de table et de vin de pays afin d'éviter que les quantités dépassant le rendement à l'hectare pour le v. q. p. r. d. ne soient commercialisées de manière illimitée comme vin de table ou vin de pays.

25. En troisième lieu, le gouvernement allemand précise que l'article 2a de la Weingesetz ne régit pas expressément le choix des pièces de vignes de référence. A l'origine, il avait été prévu de fixer le rendement autorisé en hectolitres par hectare de vignes productives (c'est-à-dire, toutes les pièces de vignes plantées, quelle que soit leur maturité), mais cette solution a été abandonnée afin de permettre aux Länder de prendre comme référence les pièces de vigne exploitables. Cette seconde solution était préférable dans certaines zones de production du Land de Rhénanie-Palatinat pour des raisons phytosanitaires et notamment pour inciter les viticulteurs à ne pas replanter directement après un arrachage des vignes, afin d'arrêter la propagation de nématodes porteurs de virus. Pour les zones de production où les pièces de vigne exploitables sont retenues comme base de calcul du rendement à l'hectare, une compensation est opérée: les pièces de vigne non-plantées ne doivent pas dépasser 12 % de l'ensemble du vignoble d'une exploitation et les rendements à l'hectare fixés pour ces zones sont, en moyenne, inférieurs de 3 % à la moyenne décennale.

26. La *Commission* signale également que, si le mode de fixation du rendement à l'hectare est contraire au droit communautaire, il ne saurait être question d'une non-application pure et simple du droit national pour incompatibilité avec le droit communautaire car, en l'espèce, cette non-application produirait un effet plus favorable au viticulteur, ce qui serait, à son tour, contraire au droit communautaire supérieur.

D. A. O. Edward
Juge rapporteur