

Suite aux recours en Conseil d'Etat, contre l'ordonnance réformant les syndicats et les agréments des vins AOC présentés par l'association SOPRAVIT, le professeur Norbert Olzack a fait un commentaire, publié, dont on trouvera les aspects principaux ci après :

**Gazette du Palais, 18 août 2007, n° 230, p. 9
(Spécial « Droit agraire »)**

NOTE

Extraits :.....En matière d'appellations d'origine et autres signes de qualité, la production législative et réglementaire est particulièrement intense depuis quelques mois, dans la continuité des réformes engagées ces dernières années. Ainsi, les nouvelles dispositions, annoncées par l'article 73 de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, viennent d'être promulguées par l'ordonnance n° 2006-1547 du 7 décembre 2006 relative à la valorisation des produits agricoles, forestiers ou alimentaires et des produits de la mer, qui touche 85 articles du Code rural et une vingtaine d'articles du Code de la consommation. Ce texte est entré en vigueur pour l'essentiel au 1^{er} janvier 2007, avec seulement quelques délais assez brefs pour adapter les nouvelles structures de gestion et d'agrément avant le 31 mai 2007. De plus, le décret n° 2007-30 du 5 janvier 2007 modifie en conséquence la partie réglementaire du Code rural et retouche, remplace ou ajoute pas moins de 150 articles, dont beaucoup venaient seulement d'être codifiés en 2003 ! Et il conviendrait aussi de mentionner les très nombreux arrêtés ministériels qui précisent les procédures administratives, organisent les nouvelles institutions et adaptent quelques mesures transitoires.

Cette production de masse a été conçue pour intégrer très rapidement tous les modes de valorisation des produits agricoles dans un nouveau cadre unique qui, selon les vœux de la loi d'orientation, doit répondre aux attentes des citoyens et des consommateurs et contribuer à améliorer la qualité des produits. Cependant, il n'est pas sûr que ce produit juridique lui-même soit bien du niveau d'un label rouge, c'est-à-dire d'une qualité supérieure. Certes il y a nécessairement de petits ajustements de détail à réaliser, notamment dans l'organisation interne de l'Institut national de l'origine et de la qualité où l'on applique un système complexe de participations croisées dans les différents comités. Mais il y a aussi plus sérieusement les traces d'une approche technocratique et managériale dénuée de lien avec le terroir juridique dont les principes fondamentaux semblent peu connus et en tout cas peu respectés. Certes, il peut parfois être nécessaire de changer ces principes, mais cela nécessiterait un débat approfondi et des décisions politiques claires, qui n'existent absolument pas dans la procédure suivie jusqu'ici.

Ces clarifications interviendront sans doute, il faut l'espérer, lors de la ratification de l'ordonnance du 7 décembre 2007. Le gouvernement a déposé le 24 janvier 2007 un projet adéquat devant le Sénat, mais comme la session parlementaire s'est achevée le 23 février, et que l'Assemblée nationale a été soumise à renouvellement en juin, il est difficile de savoir quand la réforme sera consolidée. Il faudra peut-être, une fois de plus, se contenter d'une ratification implicite, comme avec le décret-loi du 30 juillet 1935, fondateur des AOC, mais ce ne serait guère satisfaisant au regard des bouleversements opérés qui ont déjà suscité l'inquiétude et l'opposition de nombreux producteurs et notamment d'un groupe de viticulteurs du Languedoc, conduits par Jean Clavel, historien des grandes luttes du Midi viticole . Ceux-ci ont introduit un recours pour excès de pouvoir contre l'ordonnance et ont également demandé sa suspension en raison de l'atteinte à des libertés fondamentales.

Ce recours (*référé suspension*) a été rejeté par la présente ordonnance qui mérite d'être signalée, ne serait-ce que parce que ce n'est vraisemblablement que la première d'une longue série de décisions qui interviendront dans cette réforme dont plusieurs éléments sont et seront contestés par les intéressés. Cette première contestation a d'ailleurs touché directement le cœur du changement radical qui a été opéré et qui est ainsi rappelé : il s'agit de subordonner « **pour les vignerons producteurs d'une appellation d'origine contrôlée, l'utilisation de cette appellation à l'adhésion à un (...) organisme et au paiement de la cotisation correspondante** ». Cet élément modifie profondément les règles en vigueur pour la gestion collective des appellations mais change également la nature fondamentale de celles-ci. Malheureusement, le genre de l'ordonnance de référé ne favorise pas une réponse claire et précise à toutes les interrogations, même si nous avons ici une décision relativement longue, et il faut donc aller plus avant dans la réflexion sur la question posée et se demander si l'adhésion obligatoire est justifiable par rapport aux principes de liberté syndicale mais aussi et surtout par rapport à la disponibilité des appellations d'origine .

I. La liberté syndicale

Dans les débats menés depuis plusieurs années en vue de la réforme, on pouvait repérer plusieurs problèmes dans la gestion des signes de qualité et d'origine. Certains s'interrogeaient sur les

compétences fondamentales et la représentativité des syndicats de défense qui jouaient un rôle majeur dans le système. D'autres s'inquiétaient des modalités de financement, notamment pour les opérations de promotion de ces signes qui avaient bien besoin d'être mieux présentés au public, alors que l'État n'entendait pas y consacrer davantage d'argent et envisageait plutôt d'en donner moins.

Ces interrogations ont abouti au mandat donné au gouvernement de prendre par ordonnance les dispositions nécessaires pour « **Compléter les règles applicables aux organismes professionnels qui assurent la défense ou la gestion de certains signes d'identification de la qualité et de l'origine en ce qui concerne en particulier les modalités de financement de ces organismes et les conditions dans lesquelles ils peuvent être reconnus par l'autorité administrative** ».

Et, en conséquence, le gouvernement a établi des règles simples : un seul organe de défense et de gestion par appellation, composé de tous les opérateurs (articles L. 642-17 et 642-21). Il n'y a donc plus de problème de représentativité, ni de financement puisque, comme l'écrit le rapport annexé à l'ordonnance : « **Tous les opérateurs [sous forme individuelle ou collective] impliqués dans la production du signe concerné seront membres de droit de l'organisme de défense et de gestion, ce dernier pouvant de ce fait [souligné par nous] prélever une cotisation lui permettant d'assumer ses missions** ».

On pourra d'abord remarquer qu'il n'était sans doute pas nécessaire d'inventer cette obligation d'adhésion pour trouver de l'argent. Il existe déjà les droits prélevés au profit de l'INAO (article L. 642-13) et les redevances pour frais de certification (article L. 642-30). Par ailleurs, on connaît bien dans le monde agricole les « cotisations volontaires obligatoires » des interprofessions (article L. 632-6), qui servent parfois à financer des opérations de développement et de défense de la qualité. Mais il paraissait plus simple, ou plus discret, de laisser les intéressés se débrouiller entre eux au sein de leurs nouveaux organes pour fixer les nouveaux prélèvements.

D'où en réaction, face aux menaces de charges nouvelles, cette contestation des bases juridiques de ces nouvelles structures obligatoires. Une contestation d'autant plus facile que ces bases paraissent bien légères. En fait, l'ordonnance ne crée pas un nouvel être juridique d'intérêt public et se contente de parler d'un « **organisme doté de la personnalité civile** » (article L. 642-17), dont les règles de composition et de fonctionnement doivent garantir la représentation équilibrée des différentes catégories d'opérateurs (article L. 642-18). Cet organisme doit normalement demander sa reconnaissance lors de la demande d'attribution du signe concerné, mais pour les appellations et signes déjà en place la demande doit se faire dans un délai de deux mois après la publication de l'ordonnance, selon son article 8.

On voit bien, avec ce délai très bref, que l'on compte en fait essentiellement sur des demandes présentées par les structures en place, c'est-à-dire les syndicats de défense des appellations ou les associations compétentes pour les autres signes, qui conservent d'ailleurs leurs attributions en attendant les reconnaissances des nouveaux organes. Le référé stigmatisait précisément cette précipitation exigée des actuels syndicats : les délais n'étant pas raisonnablement suffisants pour organiser les assemblées générales extraordinaires qui permettraient de décider démocratiquement des transformations des anciens syndicats, alors même que le rapport sur l'ordonnance insistait sur l'impératif démocratique qui doit animer les nouvelles structures. Mais la procédure fixée par le décret n° 2007-30 du 5 janvier 2007 n'est pas très formaliste et n'exige pas un pouvoir spécial. Il semble que l'INAO ait rassuré les présidents inquiets d'excéder leurs pouvoirs en leur disant qu'ils pouvaient toujours faire régulariser leur demande par une assemblée réunie plus tard, en espérant bien que les adhérents ne reviendront pas sur le fait accompli. Pourtant, ceux-ci, c'est-à-dire en principe les anciens adhérents volontaires, pourraient peut-être être surpris de ce que l'obligation d'adhésion peut impliquer comme changement dans les statuts. Ainsi, dans les procédures actuelles de reconnaissance, l'INAO exige de modifier les clauses disciplinaires qui prévoient fréquemment des exclusions en cas d'atteinte grave aux intérêts de l'association ou du syndicat : seule une infraction au cahier des charges du signe reconnu pourrait désormais justifier une telle sanction. En effet, un adhérent obligatoire est aussi un adhérent nécessaire et, sauf à engager une procédure de résolution judiciaire à son égard, il faudra le supporter même s'il se rend coupable de manquements graves tels que des violences verbales ou autres ou des manoeuvres et manipulations, mais heureusement cela n'arrive jamais !

Ce n'est finalement pas si simple de s'appuyer sur des institutions comme les associations ou les syndicats pour lesquelles l'idée de liberté et le principe de pluralisme sont profondément ancrés dans les esprits depuis plus d'un siècle, d'autant plus que la seule expérience de syndicalisme unique et obligatoire, la loi du 4 octobre 1941 sur l'organisation sociale des professions dite « Charte du travail », ne peut pas vraiment servir de référence ! Face aux nombreux instruments juridiques, nationaux, européens ou internationaux, qui garantissent ces libertés et qui sont invoqués dans le recours, il est vraiment difficile de penser que le gouvernement s'est simplement borné à prendre les mesures envisagées par la loi d'orientation. On aurait pu pour le moins avoir des justifications plus explicites pour la mise en place de ce qui peut s'apparenter à un « Ordre des opérateurs en signes de qualité » pour prendre un autre exemple des innovations des années 1940..... ;

II. La disponibilité des appellations d'origine

La valeur distinctive des appellations d'origine et autres indications géographiques résulte des usages de production et elles ont en conséquence un caractère juridique collectif qui avait été fermement proclamé par la résolution n° 3/46 de l'Office international de la vigne et du vin : « **De cet effort collectif et prolongé de générations successives est né un véritable droit de propriété au profit de la région ou de la commune. Ce droit est, non pas individuel mais collectif et peut être invoqué par tous les habitants de la région ou de la commune** ». Cet aspect fonde la protection de ces indications contre toutes les appropriations privatives, par exemple sous forme de marque (en dehors du cas des marques collectives, précisément). Et il en découle aussi une liberté d'utilisation dès lors que l'on répond aux critères objectifs de l'appellation, sans appartenir de manière permanente à une institution, ce qui est fondamentalement logique puisque l'on peut toujours, selon la récolte et la situation commerciale choisir de revendiquer ou non l'appellation.

Cette possibilité d'utiliser librement les signes d'origine avait déjà intrigué un honorable parlementaire, Pierre Forgues, député des Hautes-Pyrénées, qui avait demandé le 15 mars 2005 au ministre de l'Agriculture : « **Si un agriculteur, qui respecte le cahier des charges d'une indication géographique protégée (IGP) et dont la production s'inscrit dans l'aire géographique concernée, peut actuellement utiliser cette dénomination communautaire, alors même qu'il n'est pas membre de l'association interprofessionnelle qui a élaboré le cahier des charges correspondant** ». Et le ministre de répondre, le 16 août 2005, après quelques considérations purement descriptives sur les IGP : « **Tout opérateur doit se déclarer auprès du groupement gérant le cahier des charges de l'IGP (...). Il en va de la bonne gestion et de la défense du produit concerné, ainsi que de la bonne organisation des contrôles de cette indication géographique protégée garantissant aux consommateurs la crédibilité de cette dénomination** ». Ce signalement auprès du groupement peut se concevoir, et il correspond à la traditionnelle revendication d'une appellation dans des déclarations de récolte; mais, pour autant, il apparaît clairement dans cette réponse que l'usage d'un signe n'est pas lié à l'adhésion à une association comme le suggérait l'auteur de la question.

Cette disponibilité des signes d'origine est désormais rappelée dans le premier paragraphe de l'article 8 du règlement (CE) n° 510/2006 du Conseil du 20 mars 2006 relatif à la protection des indications géographiques et appellations d'origine : « **Une dénomination enregistrée conformément au présent règlement peut être utilisée par tout opérateur commercialisant des produits agricoles ou des denrées alimentaires qui sont conforme au cahier des charges correspondant** ».

Certes, la procédure de reconnaissance fait intervenir obligatoirement un groupement, c'est-à-dire : « **Toute organisation, quelle que soit sa forme juridique ou sa composition, de producteurs ou de transformateurs concernés par le même produit agricole ou la même denrée alimentaire** ». Mais il n'est nulle part question, à ce stade fondateur, d'une représentation intégrale fondée sur une adhésion obligatoire. Et on ne la trouvera pas davantage ensuite, dans la vie des appellations, par le biais des organismes de contrôle et de certification où l'on pourrait chercher un autre moyen d'embrigadement total. Bien au contraire, le règlement précise que « **les États membres veillent à ce que tout opérateur qui respecte les dispositions du présent règlement ait le droit de bénéficier d'un système de contrôles officiels** ».

En matière viticole, le règlement (CE) n° 1493/1999 du Conseil du 17 mai 1999 portant organisation commune du marché vitivinicole n'évoque pas davantage une obligation d'adhésion. Et s'il prévoit bien un rôle pour des groupements de producteurs, il insiste sur leur aspect volontaire. En effet, on peut lire, dans le considérant n° 45, que « **compte tenu des caractéristiques du marché vitivinicole, la constitution de groupements de producteurs est de nature à contribuer à la réalisation des objectifs de l'organisation commune du marché ; les États membres peuvent reconnaître de tels groupements ; ceux-ci doivent se constituer sur une base volontaire et faire la preuve de leur utilité par l'étendue et l'efficacité des services qu'ils offrent à leurs membres** ».

Cependant, ces conceptions doivent peut-être tenir compte maintenant d'une évolution de la notion même d'AOC, telle qu'elle ressort du nouvel article L. 641-5 : « **Peuvent bénéficier d'une appellation d'origine contrôlée les produits agricoles, forestiers ou alimentaires et les produits de la mer, bruts ou transformés, qui remplissent les conditions fixées par les dispositions de l'article L. 115-1 du Code de la consommation, possèdent une notoriété dûment établie et dont la production est soumise à des procédures d'agrément comportant une habilitation des opérateurs, un contrôle des conditions de production et un contrôle des produits** » (souligné par nous). Au départ, il suffisait de revendiquer l'appellation dans la déclaration de récolte, selon le fonds exploité ; puis, à partir des années 1950, sont apparues des dégustations d'agrément préalables à la mise sur le marché, généralisées dans les années 1970 par le droit communautaire ; ensuite, le contrôle des conditions de production a été consacré par la loi du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux et maintenant nous avons un principe général d'habilitation des producteurs, qui n'existait jusque-là que pour quelques produits agricoles comme les volailles .

L'intégration de tous les signes de qualité et d'origine dans un cadre commun rapproche ainsi les AOC du régime des labels ou des certifications qui concernent certes les produits mais entraînent des exigences importantes pour les producteurs. Ainsi, nous n'aurions plus un droit réel, indépendant des producteurs tant que la qualité provient directement du fonds, mais un droit subjectif appartenant aux membres d'un « club » (comme le disent les économistes) de producteurs gérant une marque collective.

Pourtant, même pour les marques collectives, il existe un principe de disponibilité des désignations géographiques défini à l'article 65 § 2 du règlement (CE) n° 40/94 du Conseil du 20 décembre 1993 sur la marque communautaire : « **Le règlement d'usage indique les personnes autorisées à utiliser la marque, les conditions d'affiliation à l'association ainsi que, dans la mesure où elles existent, les conditions d'usage de la marque, y compris les sanctions. Le règlement d'usage d'une marque visée à l'article 64 § 2 doit autoriser toute personne dont les produits ou services proviennent de la zone géographique concernée, à devenir membre de l'association qui est titulaire de la marque** ». Donc, si l'on est autorisé à devenir membre, c'est que l'on n'y est pas obligé ! Et le droit français des labels syndicaux contient de même des prescriptions destinées à faire respecter les principes de liberté du travail et de liberté de l'industrie et du commerce.....

..... ; ; Mais c'est peut-être pour cela que le juge des référés n'a pas vu d'atteinte immédiate à une liberté pouvant justifier une suspension, du moins dans le domaine viticole des requérants. Grâce à cette disponibilité fondamentale des appellations, il n'y a finalement pas de sanction à un refus d'adhésion, d'autant plus qu'un recours judiciaire pour le paiement forcé de cotisations pourrait facilement être contré par une invocation de la Convention des droits de l'homme : ce que l'on n'a pas encore obtenu par voie d'action devant le Conseil d'État pourrait être réalisé par voie d'exception dans la moindre petite affaire !.....

En dehors de l'Association Sopravit, d'autres groupes ont déjà fait valoir leurs critiques contre cette réforme menée à marche forcée : lors du congrès des Vignerons indépendants, réunis ces 12 et 13 mai, on a réclamé une pause qui serait salutaire pour la réception efficace de la réforme. Sans attendre la décision du Conseil d'État sur le recours au fond, ces doléances seront peut être entendues par le nouveau ministre de l'Agriculture qui sait bien, grâce à son expérience politique, européenne et internationale, que l'on ne peut pas seulement s'appuyer sur des arguments d'autorité ou compter sur la résignation ou la passivité des gens. La ratification de l'ordonnance pourra être l'occasion de corriger ce qu'il convient de rectifier, ou alors d'étayer plus correctement ce que l'on voudrait tout de même maintenir, du moins si le droit européen, communautaire ou conventionnel, le permet.

Norbert Olszak

*Professeur à l'Université Robert Schuman de Strasbourg
Centre d'études internationales de la propriété industrielle (CEIPI)*