

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le Règlement (CEE) n° 2081/92 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires»

(COM(2002) 139 final — 2002/0066 CNS)

(2002/C 241/10)

Le 15 avril 2002, conformément à l'article 37 du traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'agriculture, du développement rural et de l'environnement, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a approuvé son avis le 20 juin 2002 (rapporteur: M. de las Heras Cabañas).

Lors de sa 392^e session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 17 juillet), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 124 voix pour, aucune voix contre et 3 abstentions.

1. Proposition de la Commission

1.1. La Commission propose de modifier le Règlement (CEE) n° 2081/92 afin d'améliorer la protection des indications géographiques et des appellations d'origine et d'assurer le respect des accords bilatéraux et multilatéraux qui dépassent le cadre communautaire et aux obligations desquels il y a lieu de se conformer.

1.2. Les modifications suivantes sont prévues:

1.2.1. Le vinaigre de vin est inclus dans le champ d'application du règlement et les eaux minérale et de source en sont exclues (annexe II).

1.2.2. En cas d'homonymie, des précisions seront ajoutées qui permettront de prendre une décision sur l'enregistrement lorsque des noms s'écrivent ou se prononcent de la même façon.

1.2.3. La Commission propose d'étendre la faculté de s'opposer à un enregistrement aux ressortissants des pays membres de l'OMC qui peuvent invoquer un droit et un intérêt légitime sur le territoire de l'UE. Dans la version actuelle du règlement (article 7), le droit d'opposition ne concerne que les ressortissants des pays de l'Union européenne. S'agissant des indications géographiques, l'accord ADPIC (accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, adopté par les pays membres de l'OMC en 1994) contient des dispositions spécifiques invitant instamment les membres de l'OMC à éviter toute distorsion des échanges découlant de cette protection.

1.2.4. La proposition prévoit la possibilité d'annuler, à la demande du titulaire et pour des raisons dûment justifiées, une dénomination du registre.

1.2.5. Le règlement actuel octroie une protection, moyennant enregistrement, aux produits de pays tiers dont la dénomination est protégée (article 12). La Commission propose une procédure spéciale pour l'enregistrement des produits de ces pays sur le marché communautaire et invite parallèlement les pays tiers à introduire, sur la base de la réciprocité, le régime des appellations d'origine de l'UE sur leur territoire.

1.2.6. En cas de conflit entre l'enregistrement d'une marque et d'une indication géographique, la solution prévue par le règlement s'applique non seulement aux marques enregistrées, mais également aux marques acquises par l'usage. Dans ces cas, la date de référence sera en outre la date de dépôt de la demande d'enregistrement de l'indication géographique ou de l'appellation géographique, à l'instar des règles en vigueur concernant les marques enregistrées.

1.2.7. La proposition prévoit de supprimer l'article 17 du règlement relatif à la procédure d'enregistrement simplifiée.

2. Observations générales

2.1. Les avis élaborés par le Comité économique et social européen depuis l'approbation du premier Règlement (CEE) n° 2081/92 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine visent principalement à encourager le développement de politiques permettant de renforcer et de protéger, au niveau communautaire, la production de denrées alimentaires et de produits agricoles de qualité. Il est essentiel que la valeur de ces derniers soit reconnue et que leur production se répercute sur tous les secteurs du milieu rural. À cette fin, il convient d'encourager le maintien de la culture et des usages traditionnels locaux qui, bien qu'ils préservent les pratiques et le savoir-faire des différentes régions rurales communautaires, ne sont pas incompatibles avec les bénéfices que peut apporter le progrès technologique.

2.2. L'avis d'initiative «Mise en valeur des produits agricoles typiques de qualité en tant qu'instrument de développement dans le contexte d'une nouvelle PAC»⁽¹⁾ reflète le travail réalisé et la position défendue par le CESE en la matière. Par ailleurs, dans son récent avis sur «Le futur de la PAC»⁽²⁾, le Comité insiste sur la nécessité d'orienter l'agriculture européenne vers une production sûre et de qualité, caractéristiques essentielles garanties par les appellations d'origine et les indications géographiques protégées.

2.3. Les produits typiques de qualité ne représentent encore qu'un pourcentage limité de la production agricole européenne. Il convient d'augmenter la production de ces produits pour qu'ils acquièrent un poids significatif sur le marché et, partant, que les zones rurales moins favorisées bénéficient du progrès économique qui en découlera. Un instrument non négligeable pour valoriser les produits agricoles et les denrées alimentaires, plus particulièrement lorsque la qualité est considérée comme une stratégie commerciale, consiste à les différencier des autres produits en protégeant leur nom et en fixant des règles pour leur production. Nous devons continuer de poursuivre ces objectifs dans le cadre de la PAC.

2.4. Si les produits qui bénéficient d'une IGP/AOP proviennent des régions et des secteurs les plus divers, les produits de qualité présentant des caractéristiques particulières sont principalement originaires des zones défavorisées, périphériques ou de montagnes. En raison de leur nature et de leur mode de production, les produits traditionnels sont les plus susceptibles de contribuer au développement et à la mise en valeur du monde rural. En effet,

- ils renforcent la fixation des populations locales et la création d'emplois, en particulier dans les zones défavorisées;
- ils encouragent l'utilisation et la complémentarité des ressources existantes;
- les méthodes selon lesquelles ils sont produits préservent et améliorent en règle générale les conditions environnementales naturelles;
- ils respectent les écosystèmes existants, la biodiversité et le patrimoine génétique, dans la mesure où ils recourent aux variétés et aux races locales;
- ils sont représentatifs de la culture et de la tradition d'une zone ou d'une région.

2.5. La protection des noms des produits a contribué à ce que les producteurs s'imposent volontairement de respecter une discipline de production spécifique, à la fixation et à l'établissement de laquelle ils participent, et qui implique tous les acteurs de la chaîne alimentaire. L'attention toute particulière accordée à la traçabilité de ces produits contribue non seulement à garantir la sécurité qui est de mise pour tout type de produit alimentaire, mais également à justifier la valeur ajoutée conférée à ces produits par l'origine et la qualité spécifique qui leur sont reconnues.

2.6. Le Règlement (CEE) n° 2081/92 devrait explicitement reconnaître aux producteurs titulaires d'une IGP/AOP, la capacité de prévoir, s'ils l'estiment opportun, l'obligation de conditionnement des produits protégés, dans une zone de production déterminée, afin d'en assurer le contrôle qualité. L'on entend par conditionnement les opérations requises pour préparer les produits à la vente (par exemple mise en bouteille, emballage, etc.).

2.7. Le Comité est favorable au renforcement des systèmes de protection des appellations et des indications géographiques, qu'il considère comme un instrument efficace de protection des droits des consommateurs et comme une réponse à leurs attentes légitimes en matière de produits alimentaires sûrs et de qualité. D'un point de vue technique, l'appellation d'origine protégée (AOP) sanctionne une relation non équivoque et démontrée entre la qualité d'un produit et les facteurs naturels et humains de sa région d'origine, alors que l'indication géographique protégée (IGP) atteste que la réputation ou certaines caractéristiques d'un produit sont attribuées à une région ou à un lieu déterminés. Le label portant l'appellation protégée et la marque de certification numérotée doivent garantir que le produit a été soumis à un système de contrôle tout au long de la chaîne de production et qu'il est possible d'en retracer l'origine.

2.8. Un produit qui présente des garanties de qualité est bien accepté sur les marchés. Ce constat implique l'apparition massive d'imitations qui veulent s'approprier le prestige lié à une dénomination géographique donnée. L'utilisation frauduleuse d'une dénomination attribuée à des produits ne provenant pas de la zone géographique à laquelle cette dénomination se réfère doit être combattue. Le Comité invite la Commission et le Conseil à renforcer les dispositions en matière de contrôle, dans le but de garantir que tous les États membres réalisent un contrôle réel et efficace de la protection octroyée par le Règlement (CEE) n° 2081/92 aux produits munis d'une AOP/IGP. Dans ce contexte, le Règlement (CEE) n° 2081/92 doit également protéger les AOP/IGP, en interdisant expressément l'exportation, de l'Union européenne vers un pays tiers, de tout produit ou imitation qui fasse un usage inadéquat d'une AOP/IGP.

(1) CES 972/98, JO C 284 du 14.9.1998, p. 62 (rapporteuse: Mme Santiago).

(2) CES 362/2002 (rapporteur: M. Ribbe).

2.8.1. Les titulaires de la dénomination doivent quant à eux mettre tout en œuvre pour que les normes de protection de leurs produits soient respectées. Lorsqu'un produit est mis sur le marché, il faut impérativement assurer sa traçabilité et la véracité des informations fournies aux consommateurs. Par ailleurs, afin de promouvoir la qualité en tant qu'élément distinctif des appellations d'origine protégées et des indications géographiques protégées, les États membres et la Commission doivent garantir que celles-ci continuent de présenter, au fil du temps, les critères requis pour leur reconnaissance, leur enregistrement et leur protection. Les AOP/IGP se fondent sur la spécificité du produit, la région ou le système de production et/ou de fabrication. Le CESE est d'avis que l'octroi d'une AOP ou d'une IGP doit se faire avec une rigueur extrême afin d'éviter tout excès susceptible de dénaturer les éléments distinctifs.

2.8.2. S'agissant des relations entre les marques et les AOP/IGP, tant au niveau communautaire qu'international, si la priorité doit être accordée à l'intérêt général et collectif représenté par les AOP/IGP, le Comité considère toutefois que ces deux formes de propriété intellectuelle méritent une protection adéquate, dans la mesure où elles permettent toutes deux de traiter des problèmes tels que la concurrence déloyale ou la publicité mensongère.

2.9. Compte tenu de la libéralisation ultrarapide des marchés et des politiques agricoles favorisant la production en masse, il est de plus en plus nécessaire de différencier et de diversifier l'offre. C'est l'exclusivité qui doit conférer une stabilité aux produits qui sortent du lot parce qu'ils sont différents des autres produits de même classe. L'accord ADPIC rend nécessaire la révision de l'actuel règlement sur la protection des dénominations et des indications géographiques.

2.10. Il est impératif d'établir des règles permettant d'enregistrer les produits de qualité sans que ceux-ci ne perdent leur caractère exclusif. Actuellement, le niveau de protection au plan international se situe en deçà du niveau communautaire. Le Comité estime qu'il n'est pas approprié de procéder à une «mondialisation» dans ce secteur s'il n'existe pas de règles adéquates pour protéger des produits de qualité qui favorisent le développement de zones rurales précises. Aussi le Comité invite-t-il la Commission à élaborer une stratégie la plus agressive possible pour renforcer la protection des AOP et des IGP dans le contexte des accords ADPIC, de telle sorte qu'elle soit équivalente à la protection et aux exigences en vigueur sur le marché communautaire.

2.11. Il est important de continuer d'accroître le nombre de produits susceptibles de bénéficier d'une protection au-delà des frontières nationales tout en conservant leur valeur ajoutée et leur spécificité de produit de qualité. L'augmentation du

nombre d'enregistrements intervenue ces dernières années et l'ajout de nouveaux types de produits tels que les vinaigres, le miel, les fleurs et les plantes ornementales, le liège, etc. démontrent l'intérêt grandissant porté par les producteurs à la protection du nom de leurs produits.

2.12. Afin d'augmenter le nombre des produits traditionnels susceptibles de faire l'objet de ces mesures de protection et, partant, de favoriser le développement d'un nombre accru de zones rurales, le Comité est d'avis que d'autres produits agricoles pourraient parfaitement être insérés à l'annexe II du Règlement (CEE) n° 2081/92.

2.13. Il convient toutefois également d'insister sur la possibilité de protéger, par un cadre juridique spécifique, les produits artisanaux non agricoles qui présentent une spécificité liée à une zone géographique donnée.

3. Observations spécifiques

Champ d'application de la protection

3.1. Le Règlement (CEE) n° 823/87 du Conseil ⁽¹⁾ établissant les critères de qualité et les appellations d'origine des vins ne contient pas de dispositions spécifiques pour le vinaigre de vin. Si des appellations d'origine pour les vinaigres de qualité existent depuis longtemps, elles n'ont fait, jusqu'ici, l'objet d'aucune protection au niveau communautaire et les transformateurs n'ont pas eu beaucoup d'occasions de promouvoir et de mettre en valeur le vinaigre de qualité. L'intégration de ce produit dans le registre des appellations d'origine permet de développer ce marché, avec les avantages qui en découlent pour tous les secteurs concernés, des producteurs aux consommateurs.

3.2. Le règlement a pour objectif de définir les règles à suivre pour l'enregistrement et le contrôle des AOP et des IGP relatives aux produits agricoles et aux denrées alimentaires et de garantir ainsi leur protection. Les eaux minérales et de source n'étant pas des produits de ce type, il est logique qu'elles n'entrent pas dans le champ d'application du règlement. Par ailleurs, compte tenu des problèmes d'adaptation constatés avec les dénominations déjà couvertes par le Règlement (CEE) n° 2081/92, le Comité considère qu'il est opportun d'exclure ces eaux du registre des produits agro-alimentaires proprement dits.

3.2.1. La Directive 80/777/CEE ⁽²⁾ du Conseil du 15 juillet 1980 a pour objet le rapprochement des législations des États membres concernant l'exploitation et la mise dans le commerce

⁽¹⁾ JO L 84 du 27.3.1987.

⁽²⁾ JO L 229 du 30.8.1980.

des eaux minérales naturelles. Même si la finalité de cette directive n'est pas la protection des indications géographiques pour des eaux, le Comité considère, à l'instar de la Commission, que les eaux minérales naturelles et de source doivent relever de cette directive puisqu'elle établit une réglementation pour ces eaux.

3.3. Le CESE demande que le règlement fasse spécifiquement mention des produits agricoles et des denrées alimentaires, ou des produits complémentaires d'activités agricoles, y compris les produits de la pêche, dont l'origine et les caractéristiques spécifiques sont liées à une zone géographique déterminée. Ces produits pourront ainsi relever du champ d'application du règlement à l'examen. Les produits proposés sont: la laine, l'osier, la moutarde et les pâtes.

Panorama extracommunautaire

3.4. Comme nous l'avons dit, les accords ADPIC fixent les règles que tous les États membres doivent respecter pour éviter l'utilisation frauduleuse d'une indication géographique (article 22) et contiennent des dispositions relatives à la résolution de conflits entre marques et IGP. À cette fin, les ressortissants de tous les États membres de l'OMC doivent bénéficier du droit de s'opposer à l'enregistrement d'une dénomination, pour autant qu'il soit démontré que les intérêts légitimes des ressortissants du pays demandeur sont lésés.

3.5. S'agissant de la possibilité pour les ressortissants de certains pays tiers de recourir à un «groupe spécial» en cas de non-respect des accords ADPIC par l'UE, le Comité appuie les nouvelles modifications proposées par la Commission visant à protéger la reconnaissance des dénominations européennes à l'échelle mondiale. Ces modifications permettront à tous les membres de s'opposer à un enregistrement, ce qui permet par ailleurs d'éviter les conflits.

3.6. Le Comité partage l'avis de la Commission selon lequel il faut exercer un contrôle rigoureux et procéder à un examen minutieux avant d'accepter une opposition. Les demandes doivent être dûment justifiées pour que l'inscription d'une indication géographique soit annulée et, en tout cas, la justification doit se fonder uniquement et exclusivement sur la situation du demandeur sur le marché communautaire.

3.7. L'intensification du commerce de produits faisant l'objet d'une appellation d'origine implique des échanges avec les pays tiers. Il est indispensable que les appellations d'origine communautaires puissent bénéficier, en dehors de nos frontières, de la protection dont elles jouissent sur le territoire communautaire. Il est logique d'élaborer une politique de réciprocité et d'offrir aux pays tiers la possibilité d'enregistrer

leurs produits sur le marché communautaire, pour autant que nos produits bénéficient d'une protection identique dans ces pays. De la même manière, les pays tiers qui souhaitent que les noms de leurs produits soient protégés sur notre marché doivent démontrer au préalable qu'ils disposent d'un système d'évaluation, d'opposition et de contrôle équivalent au système communautaire.

3.8. Le Comité insiste sur le fait qu'une protection des produits de pays tiers qui bénéficient d'une AOP/IGP répondant aux mêmes exigences que la protection en vigueur sur le territoire communautaire permettra d'éviter la concurrence déloyale et le dumping sur le marché de la qualité. De même, la protection des AOP/IGP de l'Union européenne sur les marchés des pays tiers doit permettre d'éviter la concurrence déloyale des imitations et la piraterie. Aussi les pays tiers bénéficiaires de cette réciprocité doivent-ils garantir des dispositifs de contrôle adéquats.

Garantie concernant la différenciation des dénominations

3.9. La valeur ajoutée des produits bénéficiant d'une AOP ou d'une IGP provient en grande partie de leur caractère exclusif ainsi que de la qualité intrinsèque que leur confère la manière privilégiée dont ils ont été obtenus.

3.10. Le nom donné aux différentes indications géographiques en raison de la qualité du produit concerné, ainsi que la protection de ce nom, sont l'élément fondamental qui les identifie en tant que produits exclusifs d'une région déterminée, ne pouvant être obtenus que dans les conditions et par les usages locaux et traditionnels mentionnés.

3.11. La protection de l'exclusivité d'une dénomination est la garantie de la reconnaissance de sa qualité à tous égards. Le Comité partage l'avis selon lequel il faut, d'une manière générale, éviter les cas d'homonymie entre les IGP et les marques, qu'elles soient enregistrées ou non.

3.12. Si la rigueur qui est de mise dans la résolution des conflits susceptibles de se poser entre les IGP et les marques doit clairement apparaître dans la réglementation, le Comité considère toutefois qu'il faut, en cas de conflit entre une AOP une IGP et une marque antérieure, qu'elle soit enregistrée ou acquise par l'usage, appliquer un traitement équitable qui ne donne lieu à aucun malentendu géographique.

3.13. L'ajout des marques acquises par l'usage garantit une meilleure protection contre une éventuelle concurrence déloyale sur le marché des produits de qualité. Le règlement prévoit également qu'une coexistence est possible, pour autant qu'elle soit dûment motivée, entre une IGP et une marque acquise par l'usage. Cette coexistence se fera toujours au détriment de l'IGP compte tenu de la possibilité, si minime soit-elle, que le consommateur soit induit en erreur, ce qu'il faut absolument éviter.

3.14. La modification des dates de référence afin de résoudre ces conflits permet d'adopter une attitude plus restrictive en ce qui concerne l'autorisation de coexistence entre une marque et une IGP homonymes. Aussi, le Comité appuie-t-il la Commission lorsqu'elle propose d'appliquer comme date de référence pour la protection la date de dépôt de la demande d'enregistrement de l'AOP/IGP, au lieu de la date de publication qui octroie le droit d'opposition. Ce critère est déjà utilisé dans le cas des marques enregistrées.

3.15. Par ailleurs, le Comité approuve la proposition visant à préciser davantage les exigences requises pour pouvoir enregistrer des dénominations homonymes, afin de préserver au maximum l'exclusivité conférée par un nom déterminé et faire en sorte qu'il n'y ait aucune erreur ou dépréciation de la reconnaissance d'un produit sur le marché de la qualité.

3.16. Compte tenu des controverses liées à l'enregistrement de dénominations existantes via la procédure simplifiée et du fait qu'une longue période de transition s'est écoulée depuis l'approbation du Règlement (CEE) n° 2081/92, qu'il ne reste qu'une dénomination de fromage à inscrire au registre et que l'article 17 du Règlement (CEE) n° 2081/92 du Conseil ne prévoit pas le droit d'opposition requis par les ADPIC, le Comité appuie la proposition visant à supprimer cet article 17 qui faisait, à l'époque, office de mesure transitoire en vue d'une harmonisation rapide des régimes d'enregistrement nationaux qui existaient dans les différents États membres. Le Comité considère toutefois qu'il faut achever de traiter normalement les dossiers d'enregistrement des AOP/IGP actuellement examinés dans le cadre de la procédure visée à l'article 17 du Règlement (CEE) n° 2081/92.

4. Conclusions

4.1. Le Comité approuve dans les grandes lignes les modifications que la Commission propose d'apporter au Règlement (CEE) n° 2081/92 du Conseil et qui font l'objet du présent avis.

4.2. Conformément aux paragraphes 2.8 et 2.9, le Comité invite la Commission et le Conseil à renforcer la protection des AOP/IGP dans le cadre de l'OMC. Le respect des accords internationaux en matière de protection de produits de qualité doit aller de pair avec celui des exigences que les pays communautaires veulent préserver, sans perdre de vue quels sont les véritables bénéficiaires de l'existence de ces dénominations et les conséquences sociales qui en découlent pour le développement des zones rurales de la Communauté. L'objectif qu'il convient d'atteindre dans le cadre des négociations internationales est, d'une part, la mise en œuvre efficace du système multilatéral de notification et d'enregistrement arrêté pour les vins et les boissons spiritueuses et, d'autre part, l'extension à tous les produits agricoles et à toutes les denrées alimentaires du niveau de protection actuellement prévu par l'accord ADPIC pour les vins et les boissons spiritueuses, y compris le mécanisme d'enregistrement multilatéral.

4.3. Le CESE réitère qu'il est nécessaire d'améliorer les dispositions relatives au contrôle, afin que tous les États membres appliquent effectivement la protection octroyée par le Règlement (CEE) n° 2081/92 aux produits bénéficiant d'une AOP/IGP.

4.3.1. Il faut encourager la protection d'un plus grand nombre de produits de qualité tout en veillant à la non-prolifération injustifiée d'AOP/IGP ne correspondant pas exactement à l'esprit d'authenticité et de spécificité caractéristiques des produits visés par la protection afin de ne pas dénaturer la mise en valeur de l'ensemble des produits protégés.

4.4. Enfin, le Comité souligne l'importance que revêt la promotion de produits protégés par les AOP/IGP. Il estime qu'il est nécessaire de renforcer les politiques de promotion, qui sont complémentaires aux politiques de qualité et qui améliorent la communication et l'information des consommateurs, l'objectif étant de protéger le droit de ceux-ci à choisir la qualité spécifique d'un produit obtenu dans une région géographique donnée selon des méthodes traditionnelles scrupuleusement respectées et adaptées par les producteurs et les fabricants.

Bruxelles, le 17 juillet 2002.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS