

L'INTÉGRATION JURIDIQUE DES CIRCUITS COURTS ALIMENTAIRES DANS L'UNION EUROPÉENNE : PROPOSITIONS DE MODIFICATION DE L'ORGANISATION COMMUNE DES MARCHÉS AGRICOLES

220

Olivier DUSSAUGE
L'intégration juridique des circuits courts alimentaires dans l'Union
européenne : propositions de modification de l'organisation commune
des marchés agricoles

Olivier Dussauge¹⁸⁴

184 UCLouvain Saint-Louis Bruxelles, olivier.dussauge@uclouvain.be

Résumé

La transformation du système alimentaire européen, en vue de son ajustement aux limites planétaires, nécessite de modifier les étapes qui structurent ce champ d'activité. Il s'agit d'élaborer un droit spécifique qui sache, en encadrant le comportement des autorités publiques et des personnes privées, orienter la production, l'échange et la consommation des denrées alimentaires vers une trajectoire durable, au sens fort du terme. De nombreuses mesures – souvent contestées – ont été adoptées en ce sens. Néanmoins, ces dernières se concentrent sur les pratiques relatives à la production et à la consommation des denrées alimentaires, sans bouleverser leur échange c'est-à-dire sans garantir la formation d'un prix équitable pour les producteurs et raisonnable pour les consommateurs. De même, l'ambition politique de la Commission, énoncée dans le cadre du Pacte vert pour l'Europe et consistant à « renforcer la résilience des systèmes alimentaires régionaux et locaux et [à] créer des chaînes d'approvisionnement plus courtes », n'a fait l'objet d'aucune traduction juridique dans le droit qui structure l'échange des denrées alimentaires. Autrement dit, les règles du marché ne sont pas adaptées aux besoins des producteurs et consommateurs qui ont la volonté de rendre durable le système alimentaire. À défaut, il semble vain d'inciter les producteurs à modifier leurs pratiques s'ils n'ont pas l'assurance de pouvoir écouler leur production à un prix équitable. Il semble également vain d'encourager les consommateurs à porter leur choix sur des produits durables s'ils n'ont pas la garantie d'y accéder aisément ni de les acheter à un prix raisonnable. Les circuits courts alimentaires constituent une solution, parmi d'autres, au problème de l'ajustement des besoins humains aux limites planétaires dans le domaine de l'alimentation.

Mots clés

Circuits courts alimentaires, Union européenne, Limites planétaires, Concurrence, Prix

Abstract

The transformation of the European food system, aimed at aligning it with planetary limits, requires changes to the fundamental structures of this field. The goal is to develop specific legislation that provides a regulatory framework for the actions of public authorities and private individuals, steering the production, exchange, and consumption of foodstuffs toward a truly sustainable path. Numerous measures—often contested—have been adopted in this regard. However, these measures focus primarily on practices related to food production and consumption without addressing the exchange process itself; that is, they do not ensure fair prices for producers and reasonable prices for consumers. Furthermore, the Commission's political ambition, as outlined in the Green Deal for Europe, to « enhance the resilience of regional and local food systems [...] and create shorter supply

chains », has not been effectively translated into the legal framework governing food trade. In essence, the current market rules do not meet the needs of producers and consumers who wish to contribute to a sustainable food system. Without appropriate measures, it seems futile to encourage producers to change their practices if they lack guarantees of selling their products at fair prices. Similarly, urging consumers to choose sustainable products is pointless if they do not have easy access to them or the ability to purchase them at reasonable prices. Short food supply chains represent one viable solution among several for reconciling human food needs with planetary limits.

Keywords

Short food supply chains, European Union, Planetary boundaries, Competition, Prices

Table des matières

Introduction	223
1. L'organisation du régime de concurrence applicable aux participants des circuits courts alimentaires	224
2. Propositions de modification du règlement OCM en vue de transformer structurellement le marché des denrées alimentaires	240
Conclusion	246
Bibliographie	246

INTRODUCTION

[1] En s'appuyant sur les sciences sociales, il convient d'admettre que les circuits courts alimentaires renvoient à la production, à l'échange et à la consommation de denrées alimentaires au sein d'un espace géographique circonscrit. Ces initiatives locales, qui sont l'expression de citoyens désireux de nouer des liens économiques, sociaux, culturels, politiques et écologiques autour de l'alimentation qu'ils partagent, favorisent la répartition équitable des bénéfices de l'activité économique entre producteurs et consommateurs, sécurisent l'approvisionnement alimentaire, renforcent la cohésion économique, sociale et territoriale de l'espace géographique où ils sont établis, concourent au bien-être des populations, à l'autonomie des personnes, à l'indépendance éthique des citoyens et à la durabilité du modèle de production agricole ainsi qu'au respect et à la diversité des expressions culturelles (BRUNORI & al., 2016; CHIFFOLEAU, 2019; CHIFFOLEAU & DOURIAN, 2020). En outre, ce type de commercialisation favorise des modes de production et de distribution des denrées alimentaires plus respectueux de l'environnement (MARÉCHAL et SPANU, 20010; JIA et Al., 2024).

[2] Dans l'Union européenne, les entreprises qui s'engagent dans les circuits courts alimentaires n'échappent pas aux règles européennes de concurrence et aux dispositions analogues contenues dans les droits nationaux (RIEM, 2019). Ainsi, les acteurs ne doivent pas s'accorder pour cloisonner les marchés et, en particulier, ils ne peuvent pas s'entendre pour répartir les marchés et/ou la clientèle¹⁸⁵. Dans ce cadre, l'accord consistant, par exemple, à décider conjointement du volume, de la diversité et du prix des denrées alimentaires à offrir directement aux consommateurs finaux a pour objet de restreindre la concurrence que se font les exploitants agricoles sur le marché de la distribution au détail¹⁸⁶.

[3] Toutefois, l'application des règles de concurrence à la production et à la commercialisation des denrées alimentaires obéit à un régime spécial institué par le législateur de l'Union, en vue de prendre en considération les objectifs de la politique agricole commune (la PAC), notamment la garantie d'un niveau de vie équitable à la population agricole, de stabilisation des marchés, de sécurisation des approvisionnements et de raisonnabilité des prix pour les consommateurs¹⁸⁷. Comme l'observe certains auteurs, ce régime pallie imparfaitement les déséquilibres qui existent dans le secteur agroalimentaire

185 Article 101§1 du *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* (TFUE). Sur ce point, voir l'arrêt de la Cour (grande chambre) du 14 novembre 2017, *Président de l'Autorité de la concurrence c. Association des producteurs vendeurs d'endives (APVE) e.a.*, Affaire C-671/15, pts. 41 : les « règles de concurrence énoncées aux articles 101 à 106 du TFUE sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles » ainsi que l'article 206 du *Règlement 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant sur l'organisation commune des marchés des produits agricoles*, JO L 347 du 20.12.2013, p. 671–854 et le §11 des Lignes directrices relatives à l'application des règles spécifiques énoncées aux articles 169, 170 et 171 du *Règlement OCM concernant les secteurs de l'huile d'olive, de la viande bovine et des grandes cultures*, JO C 431 du 22.12.2015, p. 1–41.

186 Il existe de nombreuses décisions relatives à des ententes horizontales et/ou verticales sur les prix, les volumes et/ou la diversité des produits alimentaires : par exemple, voir l'affaire COMP/C.38.279/F3 – *Viandes bovines françaises* (JO L 209 du 19.8.2003), §124-130 à propos d'un accord « conclu entre des représentants d'éleveurs et des représentants d'abatteurs, qui vise à fixer les prix minima d'achat de vaches de réforme en France ».

187 Articles 39§1 et 42 du TFUE.

et entravent le fonctionnement normal du libre jeu de la concurrence (DAVIS, KAPLINKSY, MORRIS, 2022; COLLART DUTILLEUL, 2024).

[4] Le règlement OCM, qui organise les marchés des produits agricoles et tel qu'il résulte des modifications opérées par le règlement Omnibus 2017/2393, prévoit plusieurs dérogations destinées à encadrer les coordinations du comportement des exploitants agricoles en raison de leurs effets bénéfiques pour le marché intérieur. Il s'agit, en particulier, de concentrer l'offre agricole et de négocier avantageusement la production auprès des opérateurs situés en aval des chaînes de valeur (ALESSANDRINI, 2024, p. 102-104)¹⁸⁸.

[5] Dans ce cadre, l'épanouissement des circuits courts alimentaires est dépendant de la structure concurrentielle du marché des denrées alimentaires dans l'Union (LE VELLY, 2021, p. 366; LE VELLY, GOULET & VINCK, 2021, p. 313-328). Dès lors, il convient d'analyser, dans un premier temps, l'organisation actuelle du régime de concurrence applicable aux participants des circuits courts alimentaires (1) avant d'élaborer, dans un second temps, plusieurs propositions de modification du règlement OCM en vue de transformer structurellement le marché des denrées alimentaires (2).

1. L'ORGANISATION DU RÉGIME DE CONCURRENCE APPLICABLE AUX PARTICIPANTS DES CIRCUITS COURTS ALIMENTAIRES

[6] Trois groupes de dispositions, contenues dans le règlement OCM, permettent aux exploitants agricoles de déroger aux règles de concurrence afin de répondre aux objectifs de la PAC. Le premier concerne les organisations de producteurs et leurs associations (1.1), le deuxième s'adresse à tous les exploitants agricoles (1.2) et le troisième est relatif aux accords de durabilité (1.3).

1.1. LES ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS ET LEURS ASSOCIATIONS

[7] En raison de l'asymétrie des pouvoirs de négociation entre, d'un côté, les producteurs et, de l'autre, les principaux acheteurs de produits agricoles (les industriels et la grande distribution), le législateur de l'Union encadre la possibilité pour les premiers de se regrouper au sein d'organisations et d'associations d'organisations de producteurs (OP et AOP) afin de « planifier la production, optimiser les coûts de production, mettre sur le marché et négocier des contrats concernant l'offre de produits agricoles, au nom de ses

¹⁸⁸ Considérant 131 du Règlement 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles, JO L 347 du 20.12.2013, p. 671–854. Voir aussi le considérant 50 du Règlement (UE) 2017/2393 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017 (dit Omnibus) modifiant les règlements (UE) n° 1305/2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), (UE) n° 1306/2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune, (UE) n° 1307/2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune, (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et (UE) n° 652/2014 fixant des dispositions pour la gestion des dépenses relatives, d'une part, à la chaîne de production des denrées alimentaires, à la santé et au bien-être des animaux et, d'autre part, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux, JO L 350 du 29.12.2017, p. 15–49.

membres, pour tout ou partie de leur production totale » (DEL CONT & IANNARELLI, 2018, p. 37-42).

[8] Les États membres ont l'obligation d'encadrer la demande de reconnaissance des OP ou AOP en décidant du « nombre minimal de membres » et/ou du volume ou de la valeur minimal(e) de production commercialisable dans une zone d'activité. Pour le législateur de l'Union, les dispositions nationales ne doivent pas faire « obstacle à la reconnaissance d'organisations de producteurs se consacrant à la production à *petite échelle*¹⁸⁹ ». Il convient d'observer que, par exemple, en France, une OP ou AOP doit regrouper au moins cinq producteurs et la valeur minimale de la production commercialisable doit être au moins égale à 1 million d'euros¹⁹⁰. Pauline Lécole et Sophie Thoyer analysent pourtant que les « petites exploitations » disposent d'une Production Brute Standard¹⁹¹ inférieure à 25 000 euros. Ainsi, les petites exploitations disposent d'un chiffre d'affaires moyen de 38 600 euros, alors que les autres exploitations disposent d'un chiffre d'affaires moyen de 231 800 euros (LÉCOLE & THOYER, 2018)¹⁹². Aussi, le critère français actuel relatif à la valeur minimale de la production commercialisable ne permet pas à un groupe, réunissant cinq petites exploitations, d'obtenir une reconnaissance en tant qu'OP ou AOP.

[9] La reconnaissance des OP ou AOP est également conditionnée à des exigences de fonds. Ces entités doivent notamment avoir des buts précis, parmi lesquels la programmation de la production et son adaptation à la demande, la concentration de l'offre et la mise sur le marché de la production¹⁹³, y compris « *via une commercialisation directe* », et la stabilisation des prix à la production¹⁹⁴. Si le législateur de l'Union autorise les membres des OP et AOP à être en contact direct avec les acheteurs, par exemple les consommateurs finaux, ils ajoutent que ce contact ne doit pas nuire « à la fonction de concentration de l'offre et de mise sur le marché des produits exercée par l'organisation de producteurs¹⁹⁵ ». D'autres contraintes pèsent sur les OP et AOP.

[10] Dans l'affaire *Association des producteurs vendeurs d'endives*, la Cour juge que le régime dérogatoire spécifique aux OP et AOP ne concerne que l'action *interne* des membres d'une OP ou AOP. En effet, les missions particulières qui leur sont dévolues « ne peuvent concerner que la production et la commercialisation des produits des seuls membres de l'OP ou de l'AOP

189 *Ibid.*, article 154§1 b), nous mettons en italique.

190 Article D551-8 du *Code rural et de la pêche maritime en France*.

191 PBS qui résulte du chiffre d'affaires potentiel de chaque exploitation en fonction de sa surface agricole utile (SAU).

192 Les chiffres concernent l'année 2018 et sont plus finement distribués entre sous-secteurs agricoles (par ex., en maraîchage, les CA moyens sont de l'ordre de 49 400 euros d'un côté et 372 000 euros de l'autre).

193 L'opération de concentration de l'offre consiste à négocier et déterminer « les éléments essentiels des ventes tels que le prix, la qualité et le volume » : article 153§2 bis du règlement OCM.

194 Règlement 1308/2013, articles 152§1 c) et 156§1, nous mettons en italique.

195 *Ibid.*, article 153§2 bis.

concernée » et non les « pratiques intervenant entre de telles OP ou AOP et, *a fortiori*, des pratiques impliquant, outre de telles OP ou AOP, des entités non reconnues par un État membre¹⁹⁶ ». À l'instar de toutes les dérogations au droit primaire, la Cour juge que le régime de concurrence spécifique au secteur agricole est d'interprétation stricte. D'un côté, les mesures adoptées par les OP ou AOP doivent être justifiées au regard des objectifs de l'article 39 du TFUE et, de l'autre, ne doivent pas emporter d'effets anticoncurrentiels allant au-delà du strict nécessaire (BLUMANN, 2011, p. 115-117)¹⁹⁷.

[11] Le législateur de l'Union prévoit en outre que le régime dérogatoire s'applique jusqu'à ce que l'autorité nationale de concurrence ou la Commission enjoignent, via une notification, de modifier ou d'interrompre l'une des activités de l'OP ou l'AOP lorsque la concurrence a été exclue ou que les objectifs de l'article 39 du TFUE sont menacés¹⁹⁸. La méthode à appliquer par les autorités pour évaluer l'exclusion de la concurrence ou la menace aux objectifs de la PAC n'est pas précisée par le règlement OCM. Il est cependant possible de s'appuyer sur les enseignements issus de la jurisprudence de la Cour. Dans l'affaire *Association des producteurs vendeurs d'endives*, elle juge que l'atteinte des objectifs relatifs à la programmation de la production, son adaptation à la demande, la concentration de l'offre, la mise sur le marché de la production et la stabilisation des prix, implique « nécessairement des échanges d'informations stratégiques entre les producteurs individuels membres de l'OP ou de l'AOP » et justifie « une coordination [...] concernant les volumes de produits agricoles mis sur le marché » ainsi qu'une « certaine forme de coordination de la politique tarifaire des producteurs agricoles individuels ». D'un côté, les OP ou AOP peuvent négocier les contrats concernant l'offre des produits agricoles au nom de leurs membres et, de l'autre, ces organisations ne peuvent pas fixer collectivement un prix minima de vente qui aurait pour effet d'interdire aux membres des OP ou AOP d'écouler directement leur production à un prix inférieur¹⁹⁹.

[12] On l'observe, les OP et AOP bénéficient d'un régime dérogatoire à la concurrence en vue d'accomplir les missions particulières relatives à la structuration du marché des produits agricoles et de remplir, in fine, les objectifs de la PAC. Toutefois, et bien qu'elles puissent commercialiser

¹⁹⁶ Arrêt de la Cour (grande chambre) du 14 novembre 2017, *Président de l'Autorité de la concurrence c. Association des producteurs vendeurs d'endives (APVE) e.a.*, Affaire C-671/15, pts. 57 et 59.

¹⁹⁷ Arrêt de la Cour du 15 mai 1975, *Nederlandse Vereniging voor de fruit- en groentenimporthandel, Nederlandse Bond van grossiers in zuidvruchten en ander geïmporteerd fruit "Frubo" c. Commission des Communautés européennes et Vereniging de Fruitunie*, Affaire 71-74, pts. 22-26 : « les requérantes n'ont pas démontré en quoi leur accord, portant sur des produits venant de pays tiers, pourrait être nécessaire pour "accroître la productivité de l'agriculture" ni pour "assurer un niveau de vie équitable à la population agricole" » ; Arrêt de la Cour du 12 décembre 1995, *H. G. Oude Luttikhuis et autres c. Verenigde Coöperatieve Melkindustrie Coberco BA*, Affaire C-399/93, pt. 25 où la Cour juge que cette « hypothèse implique l'exigence de démontrer que l'accord est nécessaire pour atteindre l'ensemble [des] objectifs » de l'article 39 du TFUE. Voir aussi l'arrêt du Tribunal de première instance (première chambre) du 13 décembre 2006, *Fédération nationale de la coopération bétail et viande (FNCBV) et Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) et autres c. Commission des Communautés européennes*, affaires jointes T-217/03 et T-245/03, pts. 200-208 ; Arrêt de la Cour (grande chambre) du 14 novembre 2017, *Président de l'Autorité de la concurrence c. Association des producteurs vendeurs d'endives (APVE) e.a.*, Affaire C-671/15, pt. 49.

¹⁹⁸ Article 152§1 bis et 1 quater du Règlement OCM. Catherine Del Cont et Antonio Iannarelli parlent d'une présomption de validité (p. 40).

¹⁹⁹ Arrêt de la Cour (grande chambre) du 14 novembre 2017, *Président de l'Autorité de la concurrence c. Association des producteurs vendeurs d'endives (APVE) e.a.*, Affaire C-671/15, pts. 63-66.

directement la production de leurs membres, ces organisations n'ont pas pour missions spécifiques de mettre en place et de développer des circuits courts alimentaires. En outre, le droit de l'Union ne garantit pas aux petites exploitations la possibilité effective d'être reconnues par les États membres comme OP ou AOP, en stipulant des critères objectifs par exemple.

1.2. LES EXPLOITANTS AGRICOLES

[13] Deux hypothèses doivent être traitées pour évaluer, au regard des règles de concurrence, la conformité du comportement des exploitants agricoles qui souhaitent coordonner leur action afin de mettre en place et développer des circuits courts alimentaires. La première concerne l'application de l'article 209 du règlement OCM (1.2.1) et la seconde celle de l'article 101 du TFUE (1.2.2).

1.2.1. L'APPLICATION DE L'ARTICLE 209 DU RÈGLEMENT OCM

[14] En dehors des OP ou AOP reconnues par les États membres, les exploitants agricoles, souhaitant unir leur force au sein du marché, peuvent s'appuyer sur l'article 209 du règlement OCM qui stipule que les accords qui « concernent la production ou la vente de produits agricoles ou l'utilisation d'installations communes de stockage, de traitement ou de transformation de produits agricoles » échappent à l'application de l'article 101§1 du TFUE « à moins que les objectifs énoncés à l'article 39 [ne] soient menacés » ou qu'ils ne « comportent une obligation de pratiquer un prix déterminé » ou excluent la concurrence.

[15] Dans l'affaire *Association des producteurs vendeurs d'endives*, la Cour juge que la « pratique adoptée au sein d'une entité non reconnue par un État membre pour poursuivre l'un de ces objectifs ne saurait [...] échapper à l'interdiction des pratiques visées à l'article 101, paragraphe 1, TFUE²⁰⁰ ». Elle suit les conclusions de l'avocat général Nils Wahl qui juge, d'une part, que l'organisation commune des marchés s'avère le dispositif essentiel destiné à « régir l'ensemble de la production et de la commercialisation des produits agricoles des États membres » et, d'autre part, que les OP et AOP reconnues en sont les « acteurs clefs ». Aussi, il s'agit de savoir si les « pratiques en cause ont effectivement été adoptées au “bon niveau” et par la “bonne entité” c'est-à-dire soit par une OP soit par une AOP en charge effective de la gestion de la production et de la commercialisation du produit concerné »²⁰¹. Pour la Cour, les « OP et les AOP constituent les éléments de base assurant, à leur niveau, le fonctionnement décentralisé des organisations communes de marché²⁰² ». En effet, on va observer que le régime relatif à la dérogation générale est entendu de façon très stricte par les juges de l'Union.

²⁰⁰ *Ibid.*, pt. 54.

²⁰¹ Conclusions de l'avocat général M. N. Wahl, présentées le 6 avril 2017, *Président de l'Autorité de la concurrence c. Association des producteurs vendeurs d'endives (APVE) e.a.*, Affaire C-671/15, pts. 63, 68, 70 et 72.

²⁰² *Ibid.*, pt. 51.

[16] Dans l'affaire *Oude Luttikhuis*, la Cour précise que l'application de la dérogation générale est soumise à plusieurs « conditions cumulatives ». Outre le critère relatif au champ d'application personnel, il s'agit « de vérifier si les ententes “ne portent pas sur le prix, mais visent plutôt la production ou la vente de produits agricoles ou l'utilisation d'installations communes de stockage, de traitement ou de transformation de ces produits” et si elles “n'excluent pas la concurrence ni ne mettent en péril les objectifs de la politique agricole commune”²⁰³ ». Elle juge, en s'appuyant sur les conclusions de l'avocat général Guiseppa Tesauo, que le régime d'indemnité de départ, prévu dans les statuts d'une société coopérative, qui lie les membres à la coopérative durant de longues périodes et les privent, dans une certaine mesure, de la possibilité de s'adresser à des opérateurs concurrents, est susceptible de mettre « en péril l'un des objectifs de la politique agricole commune, à savoir [...] le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture, dans la mesure où ces derniers ne pourront pas bénéficier de la concurrence sur les prix d'achat de la matière première pratiqués par les différentes entreprises transformatrices²⁰⁴ ».

[17] Le Tribunal, dans l'affaire *FNSEA*, qui concerne un accord limitant les importations et fixant des prix minimaux dans le secteur de la viande bovine, constate que la dérogation générale « ne s'applique que si l'accord en cause favorise la réalisation de *tous* les objectifs » de l'article 39 du TFUE et « doit être “nécessaire” à la réalisation desdits objectifs ». Ainsi, il juge « que l'accord litigieux ne peut être considéré comme nécessaire que par rapport à l'objectif visant à assurer un niveau de vie équitable à la population agricole [mais risque, en revanche, de] porter préjudice [...] à l'établissement de prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs [et ne concerne] pas – et, *a fortiori*, n'était pas nécessaire à – la stabilisation des marchés, la garantie de la sécurité des approvisionnements et l'accroissement de la productivité de l'agriculture²⁰⁵ ».

[18] La Commission estime ainsi « qu'un accord, même s'il peut être considéré comme nécessaire à la réalisation d'un ou de plusieurs des objectifs de la PAC, mais n'est pas nécessaire à la réalisation d'un autre objectif (voire le met en péril), ne peut être couvert par cette dérogation²⁰⁶ ». Autrement dit, l'application de la dérogation générale est drastiquement limitée. Les parties doivent apporter la preuve que l'accord favorise

203 Arrêt de la Cour du 12 décembre 1995, *H. G. Oude Luttikhuis et autres c. Verenigde Coöperatieve Melkindustrie Coberco BA*, Affaire C-399/93, pt. 27. La dérogation générale était alors contenue à l'article 2§1 du *Règlement 26 du Conseil, du 4 avril 1962, portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles*, JO 1962, 30, p. 993.

204 *Ibid.*, pt. 28. Voir les conclusions jointes de l'avocat général Tesauo présentées le 12 septembre 1995, *Hendrik Evert Dijkstra c. Friesland (Frico Domo) Coöperatie BA et Cornelis van Roessel et autres c. De coöperatieve vereniging Zuivelcoöperatie Campina Melkunie VA et Willem de Bie et autres c. De Coöperatieve Zuivelcoöperatie Campina Melkunie BA*, Affaire C-399/93, pt. 38 : « il nous semble donc qu'un régime de retrait, tel que celui prévu par les statuts de Coberco, est tout à fait disproportionné par rapport à l'objectif à atteindre; en effet, compte tenu notamment de la forte position concurrentielle de la coopérative, l'obligation faite aux membres de payer une indemnité de départ qui, dans toutes les hypothèses, s'élève à 10 % du prix perçu en moyenne sur une année pour le lait livré, finit par se traduire pour le membre, en raison de son coût économique, par une sorte d'affiliation forcée ».

205 Arrêt du Tribunal de première instance (première chambre) du 13 décembre 2006, *Fédération nationale de la coopération bétail et viande (FNCBV) et Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) et autres c. Commission des Communautés européennes*, Affaires jointes T-217/03 et T-245/03, pts. 199 et 206, nous mettons en italique.

206 *Lignes directrices relatives à l'application des règles spécifiques énoncées aux articles 169, 170 et 171 du règlement OCM concernant les secteurs de l'huile d'olive, de la viande bovine et des grandes cultures*, JO C 431 du 22.12.2015, p. 1–41, §29.

l'ensemble des objectifs de la PAC et ne porte pas une atteinte non nécessaire au processus concurrentiel. Comme l'observe la doctrine, lorsqu'un produit « fait l'objet d'une organisation commune de marchés, celle-ci en soi suffit à réaliser les objectifs de l'article 39 [si bien qu'un] accord ou une entente entre exploitants pâtit presque d'une présomption d'illicéité » (BLUMANN, 2011, p. 115).

[19] Aussi, il convient de s'interroger sur l'articulation de la dérogation générale contenue à l'article 209 du règlement OCM unique et la dérogation spéciale concernant les OP et AOP. En l'absence de précisions de la part du législateur de l'Union, de la Cour et de la Commission, il semble que le régime dérogatoire visant les OP et AOP s'applique prioritairement dès lors que ces entités, reconnues par les États membres, sont les « éléments de base » qui garantissent le fonctionnement décentralisé de l'OCM. En dehors de ces entités, l'action des exploitants agricoles est soumise aux règles générales de concurrence à moins que ces derniers ne réussissent à prouver qu'ils remplissent un rôle pratiquement équivalent à celui d'une OP ou d'une AOP. Indéniablement, la sécurité juridique n'est pas garantie par la législation actuelle qui encadre, de façon floue, l'action coordonnée des exploitants agricoles en dehors des OP ou AOP²⁰⁷. Un tel régime n'est pas favorable à la mise en place et au développement des circuits courts alimentaires en dehors de l'action des OP et AOP.

1.2.2. L'APPLICATION DE L'ARTICLE 101 DU TFUE

[20] Lorsque le régime de l'article 209 du règlement OCM ne s'applique pas, il convient d'appliquer le droit commun de la concurrence, en particulier l'article 101 du TFUE et les dispositions équivalentes contenues dans les droits nationaux. Nous avons vu que l'accord, noué par plusieurs exploitants, qui consisterait à décider conjointement du volume, de la diversité et du prix des denrées alimentaires à offrir directement aux consommateurs finaux a pour objet de restreindre la concurrence. À cet égard, il convient de savoir si cet accord est susceptible d'être justifié au regard de l'article 101§3 du TFUE et des dispositions équivalentes contenues dans les droits nationaux (1.2.2.1) ou s'il est interprétable comme plusieurs actes de gestion dans le cadre d'une entreprise autonome (1.2.2.2).

1.2.2.1. L'APPLICATION DE L'ARTICLE 101§3 DU TFUE

[21] L'accord noué par les exploitants en vue de mettre en place et développer un circuit court alimentaire est-il susceptible d'être justifié au regard de l'article 101§3 du TFUE et des dispositions équivalentes contenues dans les droits nationaux ? Il convient de préciser que la Cour juge que toutes les entreprises ont « la faculté, *en toutes circonstances*, de soulever, à titre individuel, l'applicabilité de l'exception légale de l'article 101, paragraphe

207 Sur l'application du principe de sécurité juridique aux règles de droit élaborées par les institutions de l'Union, voir, par exemple, l'arrêt de la Cour (troisième chambre) du 25 juillet 2018, *Gert Teglgaard et Flojstrupgård I/S c. Fødevareministeriets Klagecenter*, Affaire C-239/17, pt. 52 : le « principe de sécurité juridique exige qu'une réglementation de l'Union permette aux intéressés de connaître avec exactitude l'étendue des obligations qu'elle leur impose et que ces derniers puissent connaître sans ambiguïté leurs droits et leurs obligations et prendre leurs dispositions en conséquence ».

3, TFUE²⁰⁸ ». Comme le précise l'avocat général Nils Wahl, le comportement d'une entreprise, qui s'analyse comme une restriction par objet au regard de l'article 101§1 du TFUE, « est susceptible de bénéficier d'une exemption au titre du paragraphe 3 de cet article, et notamment d'une exemption par catégorie²⁰⁹ ».

[22] En outre, la Commission considère que les accords entre producteurs agricoles peuvent relever de la catégorie des accords de spécialisation, si certaines conditions sont remplies, en illustrant cette possibilité à l'aide d'un cas dans lequel plusieurs « producteurs de grandes cultures conviennent de produire conjointement des aliments pour animaux à partir de colza » en vue de les distribuer conjointement « aux éleveurs de bovins » tout en en déterminant « ensemble le prix ». Ce type d'accord de spécialisation, bien qu'il inclue la détermination des prix et une obligation de fourniture exclusive, est « couvert par l'exemption par catégorie en faveur de la spécialisation » contenue dans l'ancien règlement 1218/2010 (BOTTEMAN & BARRIO, 2019)²¹⁰.

[23] Aussi, il convient de savoir si la pratique des exploitants agricoles est susceptible de relever de l'exemption par catégorie en faveur de la spécialisation contenue dans le nouveau règlement 2023/1067 ? Ce dernier stipule que les entreprises qui acceptent « de produire certains produits conjointement » peuvent bénéficier d'une exemption à l'application de l'article 101§1 du TFUE²¹¹. Cette exemption, qui s'étend aux accords en vertu desquels « les parties acceptent une obligation d'achat exclusif ou de fourniture exclusive » et ceux où elles « distribuent conjointement les produits de spécialisation », s'applique à condition que « la part de marché cumulée des parties n'excède pas 20 % du/des marché(s) en cause au(x)quel(s) appartiennent les produits de spécialisation²¹² ».

[24] Le règlement 2023/1067 qui, par principe, interdit les restrictions caractérisées telles la fixation du prix de vente, la limitation de la production ou la répartition des marchés et de la clientèle, aménage néanmoins une exception qu'il est possible de rapporter à la mise en place et au développement des circuits courts alimentaires. En effet, il autorise, d'un côté, la « fixation des prix appliqués aux *clients directs* » ainsi que « la fixation d'objectifs de ventes dans le cadre de la distribution conjointe » et de

208 Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 13 octobre 2011, Pierre Fabre Dermo-Cosmétique SAS c. Président de l'Autorité de la concurrence et ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, Affaire C-439/09, pt. 57, nos italiques.

209 Conclusions de l'avocat général M. N. Wahl, présentées le 26 juillet 2017, *Coty Germany GmbH c. Parfümerie Akzente GmbH*, Affaire C-230/16, pt. 119 ainsi que les pts. 129 à 132. Cette interprétation est confirmée par les juges de l'Union : Arrêt de la Cour (première chambre) du 6 décembre 2017, *Coty Germany GmbH c. Parfümerie Akzente GmbH*, Affaire C-230/16, pts. 59-61.

210 *Lignes directrices concernant les secteurs de l'huile d'olive, de la viande bovine et des grandes cultures*, §21-22 et 26.

211 Règlement (UE) 2023/1067 de la Commission du 1er juin 2023 relatif à l'application de l'article 101, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories d'accords de spécialisation, JO L 143 du 2.6.2023, p. 20–26, article 1§1. Voir aussi les lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 101 du *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux accords de coopération horizontale*, C/2023/4752, JO C 259 du 21.7.2023, p. 1–125, §195-216.

212 *Ibid.*, articles 2§4 et 3§1, ainsi que les §192-193, 197-199 et 202-205 des lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 101 du *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux accords de coopération horizontale*, C/2023/4752, JO C 259 du 21.7.2023, p. 1–125.

l'autre, la « fixation des capacités et des volumes de production dans le cadre d'un accord de production conjointe²¹³ ».

[25] Dans ce cadre, l'accord qui consiste à organiser la diversité, la suffisance, la qualité et le prix des produits en vue de les vendre directement aux consommateurs finaux s'analyse potentiellement comme la mise en œuvre de différents accords de spécialisation. D'un côté, un accord de production conjointe en vertu duquel les exploitants s'engagent à produire tel type et tel volume de denrées alimentaires et, de l'autre, un accord de distribution conjointe en vertu duquel ils fixent leurs objectifs de vente et les prix des denrées alimentaires. Ceci implique que les exploitants s'engagent, réciproquement, à produire certaines espèces de fruits et légumes en particulier et qu'ils distribuent ensemble, auprès des consommateurs finaux, ces denrées. En outre, comme le précisent les lignes directrices relatives aux accords de coopération horizontale, « dans le cas d'accords de production conjointe, il n'est pas nécessaire qu'une ou plusieurs parties cessent ou s'abstiennent de produire des produits²¹⁴ ».

[26] Il convient d'observer que les conditions d'application de cette exemption semblent plus faciles à remplir que celles relatives à l'application de l'article 209 du règlement OCM. Cette remarque pointe le manque de cohérence dont fait preuve le législateur de l'Union lorsqu'il légifère sur le régime de concurrence spécifique au secteur agricole et celui général applicable aux autres activités économiques. Un tel régime, néanmoins, ne concerne pas directement la mise en place et le développement des circuits courts alimentaires.

1.2.2.2. LA GESTION D'UN POINT DE VENTE PAR LES EXPLOITANTS AU SEIN D'UNE ENTREPRISE AUTONOME

[27] La mise en place et le développement des circuits courts alimentaires par les exploitants agricoles peuvent résulter de la gestion par ces derniers d'un point de vente dans le cadre d'une entreprise autonome. Cécile Bernard, Annie Dufour et Patrick Mundler analysent qu'un point de vente collectif (PVC) « est un groupement de producteurs qui commercialisent ensemble et de façon directe, dans un magasin, leurs produits fermiers ». Les chercheurs observent ainsi que les producteurs exploitent une entité juridique (sous la forme d'une société, d'une coopérative ou d'une association) au sein de laquelle ils apportent leurs produits, en assurent la vente auprès des consommateurs finaux, y compris, au besoin, en employant des travailleurs, et, parfois même, revendent des produits locaux transformés (BERNARD, DUFOUR & MUNDLER, 2008, p. 142-146)²¹⁵. Le travail des producteurs

²¹³ *Ibid.*, article 5, nous mettons en italique, ainsi que les §208-212 des *Lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux accords de coopération horizontale*, C/2023/4752, JO C 259 du 21.7.2023, p. 1–125.

²¹⁴ *Ibid.*, §193.

²¹⁵ Les auteurs ajoutent que ce type d'organisation entraîne une « professionnalisation des pratiques de vente » dès lors que chaque « magasin présente une identité propre qui correspond aux orientations données par le groupe de producteurs en fonction de leur perception de la demande des clients et de leurs propres souhaits ». De plus, ils précisent que chaque « producteur vend ses produits et ceux des autres, ce qui modifie la relation d'échanges personnalisée entre le consommateur et "son producteur" en vente directe » (p. 151-152).

concerne donc la gestion générale du point de vente collectif c'est-à-dire l'« organisation d'ensemble du magasin, la disposition et l'étiquetage des produits, le décor, l'arrangement extérieur²¹⁶ » (BERNARD, DUFOUR & MUNDLER, 2008, p. 153).

[28] Autrement dit, les producteurs de denrées alimentaires exercent, parallèlement à leur métier, celui de commerçant (ou distributeur au détail). Il convient de savoir si l'entité juridique, au sein de laquelle les décisions relatives à la diversité, la suffisance, la qualité ainsi que le prix des produits, est autonome au sens du droit de l'Union. Pour répondre à cette question, il convient de se pencher, succinctement, sur la notion d'entreprise commune de plein exercice contenue dans le droit des concentrations, c'est-à-dire sur le fait de savoir si l'entreprise commerciale constituée par les exploitants agricoles est une « entreprise commune accomplissant de manière durable toutes les fonctions d'une entité économique autonome²¹⁷ » (PETIT, 2020, p. 555-564).

[29] Pour la Commission, une entreprise commune est une entité juridique soumise au « contrôle en commun » de deux ou plusieurs autres entreprises, c'est-à-dire lorsque, en droit ou en fait, au moins deux entreprises fondatrices ont chacune le pouvoir de s'opposer à l'adoption de décisions qui déterminent la « stratégie commerciale » de l'entreprise²¹⁸. Lorsqu'il est admis que plusieurs entreprises exercent une influence déterminante sur l'entreprise commune, il convient de savoir si cette dernière est de plein exercice c'est-à-dire si, d'un côté, l'entité juridique assume l'ensemble des fonctions économiques normalement exercées par les entreprises concurrentes sur le même marché et si, de l'autre, elle les exerce de façon permanente²¹⁹.

[30] La Commission considère ainsi que l'entreprise commune doit détenir des ressources « suffisantes pour opérer de façon indépendante sur un marché », exercer des activités « allant au-delà d'une fonction spécifique pour les sociétés mères » et être indépendante de ces dernières quant à ses opérations d'achats et de ventes²²⁰. S'agissant de ce dernier critère, la Commission observe ainsi que, au-delà d'une période de trois ans, l'entreprise commune devra normalement utiliser ses ressources pour diversifier ses approvisionnements « non seulement auprès de ses sociétés mères, mais également auprès de sources concurrentes ». Dans l'affaire *AgrEvo/Marubeni*, la Commission juge que l'entreprise commune, constituée par des entreprises agricoles et distribuant des produits dans le secteur de

216 Poursuivant, cette « logique de développement du magasin se répercute directement sur les exploitations » dès lors que les « agriculteurs sont sollicités pour élargir leur gamme, augmenter les volumes et assurer la régularité des approvisionnements » (p. 156).

217 Règlement (CE) 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises, JO L 24 du 29.1.2004, p. 1–22, article 3§4.

218 *Ibid.*, article 4§2 et communication consolidée sur la compétence de la Commission en vertu du règlement (CE) 139/2004 du Conseil relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises, JO C 43 du 21.02.2009, p. 10-57, §62.

219 *Ibid.*, §93-94 et 103.

220 *Ibid.*, §95-97.

l'horticulture, est de plein exercice, car la majorité des produits distribués est fournie par des producteurs tiers²²¹. À l'inverse, l'entreprise commune ne sera pas de plein exercice, mais « s'apparentera davantage à un comptoir de vente commun²²² ».

[31] Il est ainsi possible d'affirmer que les décisions conjointes des exploitants relatives aux choix des fournisseurs, à la diversité, à la suffisance, à la qualité ainsi qu'au prix des produits, échapperont à l'application de l'article 101 du TFUE et des dispositions équivalentes contenues dans les droits nationaux lorsqu'ils agissent dans le cadre d'une entreprise commune de plein exercice²²³. Pour ce faire, ces entreprises, constituées par les exploitants agricoles qui souhaitent mettre en place et développer des circuits courts alimentaires, doivent exercer de façon autonome leur activité de distribution au détail, c'est-à-dire disposer de ressources suffisantes pour agir, exercer des fonctions diversifiées qui ne se réduisent pas à une fonction spécifique au service des sociétés mères et, concrètement, s'approvisionner auprès d'une majorité de producteurs concurrents. Dans une certaine mesure, ce dispositif juridique est favorable à la mise en place et au développement des circuits courts alimentaires, mais son application est limitée et n'a pas vocation à s'étendre à l'ensemble de la filière agricole.

1.3. LES ACCORDS DE DURABILITÉ

[32] Le règlement OCM contient un troisième dispositif juridique permettant aux acteurs du système alimentaire de coordonner leurs comportements, par exemple pour mettre en place et développer les circuits courts alimentaires, tout en échappant à l'application de l'article 101§1 du TFUE et aux dispositions analogues contenues dans les droits nationaux. L'article 210 bis du règlement OCM dispose ainsi que l'article 101§1 du TFUE ne s'applique pas aux accords horizontaux et verticaux « des producteurs de produits agricoles qui ont trait à la production ou au commerce des produits agricoles et qui visent à appliquer une norme de durabilité supérieure à celle imposée par le droit de l'Union ou le droit national, pour autant que ces accords, décisions et pratiques concertées n'imposent que des restrictions de concurrence indispensables à l'application de ladite norme ».

[33] Une norme de durabilité doit viser au moins un des objectifs suivants : l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à celui-ci; l'utilisation durable et la protection des paysages, de l'eau et du sol; la transition vers une économie circulaire, y compris la réduction du gaspillage alimentaire; la

221 *Ibid.*, §101-102 et AffaireIV/M.788—AgrEVO/Marubeni du 3 septembre 1996, §10 : « The three existing distribution companies of AgrEvo in the distribution of products for the agricultural and horticultural sectors currently obtain the majority of their agrochemical products from third party producers, rather than from AgrEvo. Furthermore, the supply agreements which accompany the establishment of the JV account for a limited proportion of the JV's annual requirements coming from AgrEvo and allow the JV to continue its current commercial relationships with third party producers. It is therefore likely that the JV will continue to obtain a substantial proportion of its supplies from other sources. It can thus be excluded that the JV will act as a sales agency for its parent companies ».

222 Communication consolidée sur la compétence de la Commission en vertu du règlement (CE) 139/2004 du Conseil relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises, JO C 43 du 21.02.2009, p. 10-57, §101.

223 En revanche, le comportement de l'entreprise autonome, par exemple les accords qu'elle est susceptible de nouer avec les autres acteurs des chaînes alimentaires de valeur, reste soumis à l'application des règles nationales et européennes de concurrence.

prévention et la réduction de la pollution; la protection et la restauration de la biodiversité et des écosystèmes; la production de produits agricoles selon des méthodes permettant de réduire l'utilisation de pesticides et de gérer les risques résultant d'une telle utilisation, ou de réduire le risque de résistance aux antimicrobiens dans la production agricole; ainsi que la santé et le bien-être des animaux²²⁴.

[34] Il convient d'étudier le raisonnement que tient la Commission dans ses lignes directrices sur l'exclusion de l'article 101§1 du TFUE pour les accords de durabilité des producteurs agricoles en vertu de l'article 210 bis du règlement OCM. Le champ d'application de cet article (1.3.1), les restrictions de concurrence (1.3.2) et leur caractère indispensable (1.3.3) seront analysés.

1.3.1. LE CHAMP D'APPLICATION DE L'ARTICLE 210 BIS DU RÈGLEMENT OCM

[35] La Commission expose, tout d'abord, que les acteurs doivent exprimer « leur intention de mettre en œuvre conjointement » un accord de durabilité puis, s'agissant du champ d'application personnel, précise que si ce dernier doit « entraîner une amélioration de la production », il peut également concerner « le commerce de produits agricoles²²⁵ ». S'agissant du champ d'application matériel, la Commission précise qu'il est nécessaire « de faire la distinction entre les objectifs de développement énumérés à l'article 210 bis, paragraphe 3, les normes de durabilité requises pour atteindre ces objectifs de développement durable et les mesures de mise en œuvre prévues dans un accord de durabilité pour appliquer ces normes ». Ainsi, les parties à l'accord doivent viser *précisément* un ou plusieurs objectifs, ils doivent en outre *définir* la norme de durabilité ainsi que les résultats « tangibles et mesurables » ou « observables et descriptibles » qu'elle produit. Enfin, la « norme de durabilité doit imposer des exigences en matière de durabilité qui vont au-delà de ce qui est exigé par une norme obligatoire existante²²⁶ ».

[36] La Commission, qui précise qu'une « norme obligatoire peut exister au niveau régional ou local », donne en exemple le cas de producteurs de lait et de détaillants qui « conviennent de soutenir la conversion à la production laitière biologique » conformément au droit de l'Union. Il s'agit d'une norme de durabilité supérieure dès lors que « ces méthodes de production ne constituent pas des normes obligatoires au niveau de l'Union ou au niveau national²²⁷ ».

²²⁴ Règlement OCM, article 210bis §3.

²²⁵ Lignes directrices pour les accords de durabilité des producteurs agricoles, 2023, §34 et 38.

²²⁶ *Ibid.*, §42, 46, 49, 56 et 57.

²²⁷ *Ibid.*, §61 et 66, exemple 2.

[37] Aussi, il n'est pas suffisant de produire, objectivement, des denrées alimentaires selon des méthodes plus durables, telles que l'agroécologie, mais il est nécessaire que les producteurs expriment intentionnellement leur volonté d'appliquer le dispositif normatif contenu à l'article 210 bis du règlement 1308/2013. Il s'agit alors de connaître et de viser les objectifs de développement durable ainsi que d'énoncer les normes plus contraignantes qui soient aptes à produire des résultats concrets (DE SCHUTTER, 2010, p. 14-15; POUX, COURT, AUBERT & DE SCHUTTER, 2021, p. 49-86 et 243-267; OLIVIER, 2021, p. 60-78). Le critère relatif à l'intention des parties contraste avec le droit commun de la concurrence où l'intentionnalité et la matérialité de la restriction sont distinctes : l'une n'entraînant pas nécessairement l'autre (FRISON-ROCHE, 1995, p. 313)²²⁸.

1.3.2. LES RESTRICTIONS DE CONCURRENCE

[38] La Commission – qui explique que la notion de restriction de concurrence équivaut à l'incidence de la pratique « sur les paramètres de la concurrence concernés sur un marché donné », notamment « en réduisant la rivalité entre les parties à l'accord ou en réduisant la rivalité entre ces parties et des tiers » – énumère, dans l'annexe E de ses lignes directrices, les principaux types de restrictions de concurrence. Il s'agit des pratiques « qui restreignent directement ou indirectement la liberté d'une partie de négocier le prix auquel elle achète ou vend un produit », celles « qui restreignent la production », celles « qui restreignent le choix en ce qui concerne les intrants » ainsi que celles « qui imposent à une entreprise de ne pas vendre à certains clients ou groupes de clients, ou de ne pas vendre en dehors d'un certain territoire ou sur certains territoires [ou] qui imposent à une entreprise de ne pas acheter à d'autres fournisseurs ou sur d'autres territoires [ou] qui restreignent la capacité des revendeurs concurrents à vendre à certains clients ou sur certains territoires ou à acheter à certains fournisseurs ou sur certains territoires²²⁹».

[39] La Commission donne deux exemples de restriction de concurrence qu'il est possible de rapporter à la mise en place et au développement des circuits courts alimentaires. Le premier concerne une association de développement régional qui, en limitant l'accès d'un « programme d'agritourisme » aux exploitations agricoles implantées dans la région frontalière d'un seul État membre, est « susceptible d'affecter [...] la rentabilité des exploitations agricoles participantes [...] à attirer des clients [et, ce faisant, de] restreindre la concurrence par rapport aux exploitations [...] concurrentes situées de l'autre côté de la frontière », le second concerne un groupe de coopératives qui « élabore un code de bonne conduite [détaillant] les mesures que les producteurs, les transformateurs et les détaillants de produits agricoles

228 Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 2 avril 2020, *Gazdasági Versenyhivatal c. Budapest Bank Nyrt. e.a.*, Affaire C-228/18, pt. 53 : pour la Cour, « bien que l'intention des parties ne constitue pas un élément nécessaire pour déterminer le caractère restrictif d'un accord entre entreprises, rien n'interdit aux autorités de la concurrence ou aux juridictions nationales et de l'Union d'en tenir compte

229 *Lignes directrices pour les accords de durabilité des producteurs agricoles 2023*, §69 et annexe E, §3-6, 8-9 et 15 : la Commission ajoute les restrictions qui impliquent « des échanges d'informations non publiques entre concurrents » et celles relatives à « la manière dont la norme de durabilité est établie ».

[doivent] prendre pour réduire le gaspillage alimentaire [et obligent les participants à] ne vendre leurs produits qu'à des détaillants ayant adhéré au code [ce qui a pour effet] de restreindre la concurrence, car les détaillants non participants ne [sont] plus en mesure d'acheter des produits agricoles auprès d'un éventail de fournisseurs aussi large que celui auquel ils pouvaient s'adresser avant la conclusion de l'accord de durabilité²³⁰ ».

[40] Si elle rappelle, sans s'y attarder toutefois, la distinction entre les ententes qui ont pour objet ou pour effet de restreindre la concurrence, la Commission énonce surtout plusieurs types d'accords qui ne sont vraisemblablement pas susceptibles de fausser le jeu de la concurrence dès lors qu'ils n'en affectent pas les paramètres « tels que le prix, la quantité, la qualité, le choix ou l'innovation ». Il s'agit de ceux qui, en particulier, ne « concernent pas l'activité économique des concurrents, mais leur comportement au sein de l'entreprise » et ceux qui portent « sur la création d'une base de données contenant des informations sur les fournisseurs qui ont des chaînes de valeur durables, qui utilisent des processus de production durable et qui fournissent des intrants durables, ou sur les distributeurs vendant des produits de manière durable » ou « sur l'organisation de campagnes de sensibilisation à l'échelle du secteur ou de campagnes visant à sensibiliser les clients à l'empreinte environnementale de leur consommation, sans que de telles campagnes reviennent à faire la publicité conjointe de produits spécifiques²³¹ ».

[41] Ces développements pédagogiques restent néanmoins limités dès lors que l'essentiel du raisonnement relatif à l'application de l'article 210 bis du règlement 1308/2013 se concentre sur le caractère indispensable des restrictions. En effet, l'objet du régime de concurrence dérogatoire du secteur agricole consiste justement à tolérer certaines atteintes à la concurrence en fonction des propriétés structurelles et des objectifs politiques de cette sphère d'activité (DEL CONT & IANNARELLI, 2018, p. 11-12).

1.3.3. LE CARACTÈRE INDISPENSABLE DES RESTRICTIONS DE CONCURRENCE

[42] La condition relative au caractère indispensable des restrictions de concurrence est une traduction du principe jurisprudentiel selon lequel le régime de concurrence applicable au secteur agricole est d'interprétation

230 *Ibid.*, annexe E, §7, exemples 3 et 4.

231 *Ibid.*, §72-73 et 76-78. Pour la Cour, il « convient, afin d'apprécier si un accord entre entreprises ou une décision d'association d'entreprises présente un degré suffisant de nocivité pour être considéré comme une restriction de concurrence « par objet » [...] de s'attacher à la teneur de ses dispositions, aux objectifs qu'il vise à atteindre ainsi qu'au contexte économique et juridique dans lequel il s'insère. Dans le cadre de l'appréciation dudit contexte, il y a lieu également de prendre en considération la nature des biens ou des services affectés ainsi que les conditions réelles du fonctionnement et de la structure du ou des marchés en question ». Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 11 septembre 2014, *Groupement des cartes bancaires (CB)* c. *Commission européenne*, Affaire C-67/13 P, pt. 53. Confirmé dans l'arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 2 avril 2020, *Gazdasági Versenyhivatal c. Budapest Bank Nyrt. e.a.*, Affaire C-228/18, pt. 51.

stricte²³². En effet, constatant un malentendu, Catherine Del Cont et Antonio Iannarelli observent que les « dispositions normatives relatives à la PAC, bien qu'étant d'interprétation stricte, sont par définition soustraites à toute appréciation et lecture à travers le prisme du droit et de la logique de concurrence ». Aussi, la raison qui gouverne l'article 101§3 du TFUE – en particulier l'application, par la Commission, du test relatif aux gains d'efficacité, en vertu duquel un accord est soustrait du domaine de l'article 101§1 du TFUE si les mesures qu'il contient sont les moins restrictives pour la concurrence – n'a pas à s'appliquer, par analogie, dans le secteur agricole (DEL CONT & IANNARELLI, 2018, p.37-38; PETIT, 2020, p. 348-349)²³³.

[43] Le raisonnement contenu dans les lignes directrices concernant les accords de durabilité des producteurs agricoles confirme et amplifie l'assujettissement du régime dérogatoire agricole à la logique de l'article 101§3 du TFUE : 53 paragraphes ainsi qu'une annexe sont nécessaires à la Commission pour expliquer aux acteurs des chaînes de valeur agricole les étapes à suivre, dans le cadre d'une autoévaluation, pour garantir l'indispensabilité des restrictions qu'ils apportent à la concurrence. Renvoyant aux lignes directrices concernant l'article 101, paragraphe 3, du TFUE ainsi qu'à la jurisprudence de la Cour, la Commission précise le double critère qui permet de déterminer si des restrictions de concurrence sont indispensables : le premier critère « consiste à déterminer si l'*accord* lui-même, c'est-à-dire l'accord qui relève de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE, est raisonnablement nécessaire pour réaliser les gains d'efficacité créés par l'accord » et le second « consiste à déterminer si les *restrictions individuelles* de concurrence découlant de l'accord sont également raisonnablement nécessaires pour réaliser ces gains d'efficacité²³⁴ ».

[44] S'agissant du caractère indispensable de l'accord, les participants doivent tout d'abord vérifier si la norme de durabilité peut être appliquée en agissant individuellement : par exemple, « produire ou commercialiser un produit de manière plus durable peut n'être rentable que si un volume plus important de produits est produit ou commercialisé de manière durable [de sorte qu'il] pourrait être considéré comme indispensable que les opérateurs concluent un accord visant à ce que tous produisent ou commercialisent le produit en question²³⁵ ». Ensuite, ils ont l'obligation de vérifier « si les différentes dispositions de l'accord, qui concernent, par exemple, le prix, la production, l'innovation et la distribution, restreignent la concurrence et, dans

232 Arrêt de la Cour du 15 mai 1975, *Nederlandse Vereniging voor de fruit- en groentenimporthandel, Nederlandse Bond van grossiers in zuidvruchten en ander geïmporteerd fruit « Frubo » c. Commission des Communautés européennes et Vereniging de Fruitunie*, Affaire 71-74, pts. 22-26; Arrêt de la Cour du 12 décembre 1995, *H. G. Oude Luttikhuis et autres c. Verenigde Coöperatieve Melkindustrie Coberco BA*, Affaire C-399/93, pt. 25; Arrêt de la Cour (grande chambre) du 14 novembre 2017, *Président de l'Autorité de la concurrence c. Association des producteurs vendeurs d'endives (APVE) e.a.*, Affaire C-671/15, pt. 49.

233 Sur les conditions d'application de l'article 101§3 du TFUE, voir les *Lignes directrices concernant l'application de l'article 81, paragraphe 3, du traité*, JO C 101 du 27.4.2004, p. 97-118, §74-80.

234 *Lignes directrices pour les accords de durabilité des producteurs agricoles 2023*, §86-88. Au §89, la Commission reconnaît néanmoins la singularité du secteur agricole dès lors « qu'aux fins de l'article 210 bis, des restrictions qui seraient considérées comme des restrictions graves aux fins de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE, telles que les accords de fixation des prix ou de réduction de la production, peuvent être considérées comme indispensables ».

235 *Ibid.*, §100. La Commission cite également à titre d'exemple « l'inconvénient du précurseur » qui cherche « à appliquer la norme de durabilité à titre individuel » alors qu'une « coopération peut s'avérer nécessaire pour empêcher les concurrents de parasiter l'investissement du précurseur » (§104).

l'affirmative, si elles sont indispensables pour appliquer la norme de durabilité ». Il s'agit de savoir si, pour chaque problème relatif à la durabilité, il est préférable d'adopter une clause de prix ou de production, de production ou d'innovation, d'innovation ou de distribution, etc.²³⁶.

[45] La Commission fournit un exemple qui est directement en lien avec la mise en place d'un circuit court alimentaire par différents producteurs. L'accord concerne un groupe de producteurs de produits laitiers d'une région qui conviennent, entre autres, de vendre leur production « dans l'État membre dans lequel [ils] sont établis ». La Commission estime que l'accord n'est « pas indispensable pour atteindre la norme de réduction des émissions de CO₂ associées [au transport] du fromage, étant donné qu'il existe un moyen moins restrictif d'assurer la diminution des émissions de CO₂, à savoir la définition d'une condition objective fondée sur la distance calculée entre la zone de production et la zone de vente, par exemple 200 km²³⁷ ».

[46] S'agissant du caractère indispensable des restrictions de concurrence – c'est-à-dire le fait de savoir « si la restriction de concurrence contenue dans chaque disposition de l'accord de durabilité est l'option la moins restrictive pour appliquer la norme en question » –, les participants doivent également s'inquiéter de savoir si « la nature » de la restriction est la plus appropriée. Il s'agit alors de savoir si, pour le problème visé, il est préférable d'adopter une clause de fixation de prix minimal, total ou une majoration de prix, ou encore de « se concerter sur des exigences d'achat d'un volume minimum par opposition à des exigences d'achat d'un volume fixe ou sur une autre obligation d'achat²³⁸ ». Enfin, en lien avec la nature de la restriction, les participants doivent prêter attention à son intensité. Il s'agit alors d'apprécier son niveau quantitatif (la restriction qui entraîne une hausse des prix devrait ainsi être modulée en fonction de « l'estimation des coûts supportés et de la perte de revenus », du « niveau de certitude que les coûts engagés et les pertes de revenus attendus se concrétiseront » et du « retour probable sur les investissements relatifs à d'autres solutions », et sa durée (est-ce qu'une « restriction plus courte rendrait moins probable l'application de la norme de durabilité » ?), mais non la couverture de marché (ainsi, un deuxième groupe de producteurs peut participer à la norme de durabilité établie par un premier groupe dans une région donnée sans avoir à en apprécier le caractère indispensable²³⁹).

²³⁶ *Ibid.*, §108. À titre d'exemple (§110, (c)), la Commission estime que si « le problème est lié à des incertitudes entourant la commercialisation du produit, c'est-à-dire des incertitudes à propos des volumes pouvant être vendus », la disposition relative « au prix auquel les produits peuvent être revendus ultérieurement en aval ou une disposition prévoyant l'arrêt de la production de produits de substitution non durables » ne seront pas indispensables par rapport à des dispositions relatives à des « engagements d'achat par certains clients, par exemple l'achat d'une quantité minimale de produits par an [ou] des accords de distribution spécifiques entre les producteurs ou entre les producteurs et leurs clients, comme la répartition des clients et l'exclusivité de l'approvisionnement ou des achats ».

²³⁷ *Ibid.*, §112

²³⁸ *Ibid.*, §115, 118 et 121.

²³⁹ *Ibid.*, §122-129.

[47] Les sept étapes du raisonnement résumées à l'annexe B des lignes directrices doivent être appliquées par les exploitants agricoles ainsi que les autres acteurs du secteur alimentaire pour convenir d'un accord restrictif de concurrence en vue d'appliquer une norme de durabilité supérieure à celle exigée dans l'Union et les territoires des États membres. Par exemple, dans le cadre d'un accord relatif à la mise en place et au développement d'un circuit court alimentaire, il semble que les clauses les moins restrictives pour la concurrence sont celles relatives à la qualité, la diversité et la zone de distribution par comparaison aux clauses de prix.

[48] Les exploitants peuvent ainsi garantir, dans une certaine mesure, la commercialisation locale de leurs produits issus de méthodes agroécologiques sans, toutefois, qu'ils réussissent à s'assurer une rémunération équitable. La logique concurrentielle relative à l'indispensabilité des restrictions ne permet pas d'intégrer les principaux objectifs de la PAC : l'établissement d'un prix équitable pour les producteurs et raisonnable pour les consommateurs²⁴⁰. De plus, il convient d'observer que le régime relatif aux accords de durabilité emporte des « coûts de transaction » qui pèsent singulièrement sur l'activité, déjà surchargée, des producteurs de denrées alimentaires. Contrairement à d'autres acteurs économiques, les agriculteurs ne disposent pas nécessairement d'une trésorerie suffisante pour faire appel à des conseillers économiques et juridiques, ni du temps pour procéder, par eux-mêmes, à l'analyse que nous venons d'élaborer (BOWLES & HALLIDAY, 2022, p. 836 et suiv.; MESNEL, 2017, p. 33-60).

[49] Il convient ainsi d'observer que le retrait de l'incitant économique dans les accords de durabilité, s'il permet de garantir le processus concurrentiel, dévaluera la valeur du dispositif normatif de l'article 210 bis du règlement OCM aux yeux des producteurs, car quel intérêt y-a-t-il de s'accorder à mieux produire et à vendre en circuit court si l'on ne peut en vivre décemment ? Or, les enjeux liés à la transformation durable du modèle agricole intègrent nécessairement la dimension économique de cette activité (PIET, 2021, p. 7-174).

[50] On l'observe, l'organisation actuelle de la structure concurrentielle du marché des produits agricoles, via les dispositifs juridiques contenus dans le règlement OCM et adressés aux exploitants, ne permet pas de garantir le développement des circuits courts alimentaires dans l'Union. S'il est toujours loisible aux exploitants agricoles d'opter pour ce type de commercialisation, la configuration contemporaine du marché des denrées alimentaires, organisée principalement par les OP et AOP qui « constituent les éléments de base assurant, à leur niveau, le fonctionnement décentralisé des organisations communes de marché », laisse peu d'espace aux circuits courts.

240 Article 39§1, b) et d) du TFUE.

2. PROPOSITIONS DE MODIFICATION DU RÈGLEMENT OCM EN VUE DE TRANSFORMER STRUCTURELLEMENT LE MARCHÉ DES DENRÉES ALIMENTAIRES

[51] Nous avons constaté que l'aménagement du régime de concurrence dans le secteur agricole ne favorise pas la mise en place et le développement des circuits courts alimentaires dans l'Union. Or, le développement de ces circuits nécessite de reconfigurer les réseaux d'acteurs qui organisent l'échange des denrées alimentaires depuis leur production jusqu'à leur consommation (LE VELLY, GOULET & VINCK, 2021, p. 313-328). À l'aide d'instruments publics *ad hoc*, il s'agit de concevoir le fonctionnement du marché des produits agricoles en rapport avec les besoins exprimés par les acteurs qui s'engagent dans les circuits courts alimentaires (CALLON, 2015, p. 322-348; CALLON, 2017, p. 468-477). Pour ce faire, il convient de proposer, de *lege ferenda*, plusieurs mesures visant à modifier le règlement OCM (2.1), notamment les dispositions relatives au régime de concurrence (2.2).

2.1. L'INTÉGRATION DES CIRCUITS COURTS ALIMENTAIRES DANS L'ORGANISATION COMMUNE DES MARCHÉS DE PRODUITS AGRICOLES

[52] En vue d'élaborer un régime cohérent, il convient d'inclure la définition et les objectifs des circuits courts alimentaires dans le règlement OCM tout en précisant les critères sur lesquels doivent s'appuyer les acteurs qui ont la volonté de les mettre en place et de les développer dans l'Union (BOUILLLOT, 2013, p. 165-157; ALESSANDRINI, 2024, p. 153-155). Il s'agit, en d'autres termes, d'impulser un mouvement général en faveur de la transformation du système alimentaire européen actuel vers un modèle plus durable (RASTOIN & GHERSI, 2010, p. 265-405; CHERIET & LUBELLO, 2017, p. 115-158; LOUDIYI & CERDAN, 2021, p. 223-228). Pour ce faire, il est nécessaire d'inclure un article spécifique dans le chapitre 1 du titre 2 de la partie 2 du Règlement 1308/2013 relatif à la commercialisation des denrées alimentaires (art. 73 et s.).

[53] S'agissant de la définition, il convient de définir les circuits courts alimentaires comme des circuits d'approvisionnement qui ne comportent pas plus d'un intermédiaire entre le producteur et le consommateur final, notamment les commerces de détail, les transformateurs et les prestataires de services de restauration. En outre, ils devraient également être caractérisés comme des circuits qui, comportant plus d'un intermédiaire, valorisent la proximité géographique et relationnelle des participants. Cette double définition est similaire à celle que suggère la Commission dans sa proposition de modification du règlement OCM qui vise à mettre en place une mention facultative « circuit d'approvisionnement court » utilisable par les opérateurs sous la forme d'un étiquetage, d'une présentation, d'une publicité

ou de documents commerciaux²⁴¹. Elles permettent d'inclure, à l'aide de critères objectifs, les très nombreuses situations commerciales qui concernent les circuits courts alimentaires, c'est-à-dire les ventes directes entre producteurs et consommateurs ainsi que les ventes indirectes, comportant un ou plusieurs intermédiaires, réalisées localement (CHIFFOLEAU, 2008).

[54] Toutefois, notre proposition vise à insérer la définition des circuits courts alimentaires dans la partie introductive du règlement relatif à la commercialisation des denrées alimentaires afin d'établir un régime juridique plus complexe qui ne se limite pas à l'introduction d'une mention facultative pouvant être apposée par les opérateurs sur les produits locaux (BOUILLLOT, 2020). En effet, il s'agit de structurer efficacement le marché des denrées alimentaires grâce à l'action des autorités publiques et non de s'en remettre uniquement à la volonté, bien souvent contrainte par les forces du marché, des opérateurs privés (LIANOS & KATALEVSKY, 2022, p. 118-171; CANFORA, 2023).

[55] S'agissant des objectifs, il est nécessaire de les définir comme suit : les circuits courts alimentaires visent à améliorer le revenu des producteurs tout en garantissant un prix raisonnable aux consommateurs, à sécuriser l'approvisionnement des populations tout en assurant leur bien-être, notamment leur santé, à renforcer l'autonomie des citoyens tout en favorisant l'acceptabilité sociale des innovations relatives à la transformation du modèle agricole vers un modèle durable et respectueux de la nature et, enfin, à respecter la diversité des expressions culturelles tout en participant à la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union, notamment par l'inclusion des populations vulnérables.

[56] S'agissant des critères, il est nécessaire de préciser, au préalable, que l'interdiction des discriminations exercées en raison de la nationalité est un principe cardinal au droit de l'Union qui se trouve au cœur du projet d'intégration (LENAERTS, VAN NUFFEL & CORTHAUT, 2021, p. 116-122). Aussi, il semble pertinent d'établir que l'utilisation des critères qui portent atteinte à ce principe est interdite. Par exemple, dans le cadre de la mise en place et du développement des circuits courts, sont interdites les discriminations exercées en raison de la nationalité, du lieu de résidence ou du lieu d'établissement des clients, des professionnels et des acteurs qui participent auxdits circuits.

[57] En résumé, il semble nécessaire d'introduire dans la législation de l'Union portant organisation commune des marchés de produits agricoles, la notion de « circuit court alimentaire » afin de reconnaître, protéger et traiter à égalité ce mode particulier de production, d'échange et de consommation des

241 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1308/2013, (UE) 2021/2115 et (UE) 2021/2116 en ce qui concerne le renforcement de la position des agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire, COM/2024/577 final, article 1(1) modifiant l'article 88 bis (2) : deux critères caractérisent la mention « circuits d'approvisionnement court », le premier est relatif au « lien direct entre l'agriculteur et le consommateur final du produit » et le second au « lien étroit et une proximité géographique entre l'agriculteur et le consommateur final du produit ».

denrées alimentaires. Il s'agit de garantir la sécurité juridique du comportement des acteurs qui s'engagent dans les circuits courts alimentaires ainsi que d'instituer la légitimité et d'assurer le développement de ces derniers dans l'Union. Il convient, à présent, de décliner cette notion dans les dispositions relatives au régime de concurrence contenues dans le règlement OCM.

2.2. LE RÉGIME DE CONCURRENCE SPÉCIFIQUE APPLICABLE AUX CIRCUITS COURTS ALIMENTAIRES

[58] Nous avons identifié trois dispositifs contenus dans le régime de concurrence applicable au secteur agricole qui, dans une très relative mesure, permettent aux participants des circuits courts alimentaires de développer leur activité. En effet, les accords de durabilité, les accords entre exploitants agricoles et les organisations de producteurs sont autant d'outils qui permettent de coordonner l'activité des exploitants et de structurer le marché des denrées alimentaires. Toutefois, ces dispositifs qui, d'un côté apparaissent excessivement contraignants, sont, de l'autre, également incohérents. Aussi, il convient de modifier ces derniers en fonction des besoins juridiques des acteurs qui s'engagent dans les circuits courts alimentaires tout en prenant en considération les propositions de la Commission relative à la modification du règlement OCM actuellement négocié par le législateur européen (2.2.1 et 2.2.3)²⁴².

2.2.1. LES ACCORDS DE DURABILITÉ

[59] Nous savons que les exploitants agricoles qui ont la volonté de nouer des accords de durabilité, doivent, pour ce faire, évaluer de façon autonome ces derniers. La détermination du caractère indispensable de la restriction s'effectue via le double test relatif à la nature « raisonnablement nécessaire » de l'accord ainsi que des restrictions individuelles qu'il contient pour « réaliser les gains d'efficacité » voulus par les parties. Ce raisonnement, en sept étapes, engendre des « coûts de transaction » qui pèsent singulièrement sur l'activité des exploitants. De plus, ce raisonnement ne permet pas de remplir l'objectif économique de la PAC relatif à l'établissement d'un prix rémunérateur pour les producteurs et raisonnable pour les consommateurs.

[60] Dans ce cadre, il convient d'inclure une exception relative à la mise en place et au développement des circuits courts alimentaires en lien avec la dérogation relative aux accords de durabilité. Il s'agit d'élaborer un dispositif qui garantit juridiquement la conformité de l'accord de durabilité au regard de l'article 210 bis du règlement 1308/2013 tout en intégrant un incitant économique. D'un côté, les exploitants agricoles s'engagent à atteindre l'un ou plusieurs des objectifs de développement durable, via l'application de normes de durabilité spécifiques, et, de l'autre, ils sont autorisés à

242 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1308/2013, (UE) 2021/2115 et (UE) 2021/2116 en ce qui concerne le renforcement de la position des agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire, COM/2024/577 final

commercialiser leurs productions via la mise en place et le développement de circuits courts alimentaires.

[61] En outre, et afin d'assurer la cohérence du régime de concurrence dans le secteur agricole, ce dispositif normatif doit être d'application générale : il devrait concerner les exploitants qui s'engagent, dans le cadre de l'article 210 bis du règlement 1308/2013, à modifier leurs pratiques en faveur d'un mode de production plus durable ainsi que ceux qui ont déjà adopté de telles pratiques ou envisagent de le faire, sans pour autant s'accorder avec d'autres. Aussi, il convient d'étudier les modalités juridiques garantissant la conformité des circuits courts alimentaires au regard des règles de concurrence destinées à régir le comportement des exploitants agricoles.

2.2.2. LES ACCORDS ENTRE EXPLOITANTS AGRICOLES

[62] Nous savons que le dispositif contenu à l'article 209 du règlement OCM est peu praticable dès lors que les juges de l'Union considèrent que le régime dérogatoire spécifique, destiné à des organisations de producteurs (et leurs associations), s'applique prioritairement, car ces entités, reconnues par les États membres sont les « éléments de base » garantissant le fonctionnement décentralisé de l'OCM²⁴³.

[63] Dans ce cadre, il convient d'encadrer plus rigoureusement le dispositif contenu à l'article 209 de l'OCM unique afin de renforcer la sécurité juridique liée à son application. Ce dernier stipule que les accords qui « concernent la production ou la vente de produits agricoles ou l'utilisation d'installations communes de stockage, de traitement ou de transformation de produits agricoles » échappent à l'application de l'article 101§1 du TFUE « à moins que les objectifs énoncés à l'article 39 [ne] soient menacés » ou qu'ils ne « comportent une obligation de pratiquer un prix déterminé » ou excluent la concurrence. Il convient donc d'intégrer un type spécifique d'accord relatif à la mise en place et au développement des circuits courts alimentaires par les exploitants agricoles.

[64] Pour ce faire, il s'agit de s'appuyer sur le régime général de concurrence concernant l'application de l'article 101§3 du TFUE aux accords de spécialisation tel qu'il est élaboré dans le règlement 2023/1067²⁴⁴. Ainsi, il convient d'autoriser les exploitants agricoles et leurs associations à nouer des accords de production et de distribution conjointes en vue de mettre en place et développer des circuits courts alimentaires au sein de l'Union. Ces accords peuvent contenir des clauses relatives à la fixation des capacités, des volumes, des prix et des objectifs de vente des denrées alimentaires

243 Arrêt de la Cour (grande chambre) du 14 novembre 2017, *Président de l'Autorité de la concurrence c. Association des producteurs vendeurs d'endives (APVE) e.a.*, Affaire C-671/15, pt. 51 ; Arrêt de la Cour du 12 décembre 1995, *H. G. Oude Luttikhuis et autres c. Verenigde Coöperatieve Melkindustrie Coberco BA*, Affaire C-399/93, pts. 27-28; Arrêt du Tribunal de première instance (première chambre) du 13 décembre 2006, *Fédération nationale de la coopération bétail et viande (FNCBV) et Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) et autres c. Commission des Communautés européennes*, Affaires jointes T-217/03 et T-245/03, pts. 199-206. Voir aussi les *Lignes directrices relatives à l'application des règles spécifiques énoncées aux articles 169, 170 et 171 du règlement OCM concernant les secteurs de l'huile d'olive, de la viande bovine et des grandes cultures*, JO C 431 du 22.12.2015, p. 1-41, §29.

244 Voir plus haut 1.2.2.1-L'application de l'article 101§3 du TFUE.

commercialisées directement auprès des consommateurs finaux ou, indirectement, auprès des autres intermédiaires, notamment les distributeurs au détail.

[65] Il semble utile d'ajouter à ce dispositif un second instrument relatif à l'établissement d'une entreprise commune de plein exercice par les exploitants agricoles et leurs associations en vue de la commercialisation directe des denrées alimentaires²⁴⁵. Ainsi, il convient d'autoriser les exploitants agricoles et leurs associations à nouer des accords en vue de l'établissement d'entreprises communes de plein exercice dont l'objet est de mettre en place et développer des circuits courts alimentaires. Ces accords peuvent contenir des clauses relatives à la fixation des capacités, des volumes, des prix et des objectifs de vente des denrées alimentaires produites par les fondateurs et doivent contenir des clauses relatives à la fixation des sources d'approvisionnement, des volumes, des prix et des objectifs de vente des denrées alimentaires produites par les exploitants agricoles qui ne sont pas associés aux entreprises communes. Les entreprises communes disposent d'un délai de trois ans pour procéder à la diversification d'environ la moitié de leurs sources d'approvisionnement auprès des exploitants non associés.

2.2.3. LES ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS

[66] Rappelons que les OP et AOP, qui disposent du pouvoir de structurer l'offre des denrées alimentaires et d'en négocier la commercialisation sur le marché, peuvent offrir directement à la vente la production de leurs membres. De plus, il est nécessaire de rappeler que les États membres sont compétents pour encadrer la demande de reconnaissance des OP et AOP en précisant, en particulier, le « nombre minimal de membres » et/ou le volume ou la valeur minimal(e) de production commercialisable dans une zone d'activité ».

[67] En vue d'instituer à large échelle la mise en place et le développement des circuits courts alimentaires, il convient d'intégrer les dispositions relatives aux accords de production et de distribution conjointes ainsi qu'aux accords établissant des entreprises communes de plein exercice dans le cadre du régime applicable aux OP et AOP. À l'instar des exploitations agricoles, les organisations de producteurs (et leurs associations) devraient pouvoir mettre en place et développer des circuits courts alimentaires dans un cadre réglementaire qui garantit la sécurité juridique de leurs activités au regard des règles de concurrence. Il s'agit d'attribuer une nouvelle mission aux OP et AOP qui, complétant les objectifs relatifs à la programmation de la production et la concentration de l'offre, garantirait le fonctionnement des marchés de produits agricoles via le développement des circuits courts alimentaires.

²⁴⁵ Voir plus haut 1.2.2.2-La gestion d'un point de vente par les exploitants au sein d'une entreprise autonome.

[68] La Commission, dans sa récente proposition de modification du règlement OCM, suggère de modifier la disposition relative aux activités que doivent exercer les OP et AOP en y ajoutant une référence explicite à la mise « en œuvre des initiatives visant à promouvoir les circuits d'approvisionnement courts²⁴⁶ ». En l'état, cette proposition nous semble insuffisante dès lors qu'elle se limite à autoriser les OP et AOP à promouvoir les circuits courts alimentaires, notamment à l'aide d'une mention facultative, sans leur offrir les instruments juridiques pour, concrètement, stimuler, de façon effective, leur développement sur les territoires européens par les exploitants agricoles (COLLART DUTILLEUL, 2024; DISSAUX, 2024)²⁴⁷. Notre proposition, au contraire, consiste à façonner un outil juridique simple et sécurisé pour les opérateurs, afin qu'ils investissent efficacement leur temps et leurs ressources en faveur du développement des circuits courts alimentaires.

[69] De plus, il s'agit d'harmoniser les critères relatifs à la reconnaissance des OP et AOP par les États membres afin d'éviter l'obstacle à la reconnaissance des exploitations qui se consacrent à la production à petite échelle. D'un côté, un nombre minimal d'exploitants devrait être requis (par exemple, cinq exploitations) et, de l'autre, une valeur totale minimale de la Production Brute Standard devrait aussi être requise (par exemple, 125 000 euros). Cette proposition complète celle de la Commission qui suggère d'étendre la dérogation à l'article 101§1 du TFUE aux organisations de producteurs qui n'ont pas été reconnues par les États membres, à côté des organisations reconnues, afin notamment qu'elles planifient la production de leurs membres²⁴⁸.

[70] Enfin, et en vue de systématiser la mise en place et le développement des circuits courts alimentaires dans l'Union, il convient de préciser que l'article 164§4 du règlement OCM prévoit de rendre obligatoire, pour un temps limité, les accords, décisions et pratiques concertées des OP et AOP à d'autres opérateurs agissant dans la même zone géographique lorsque ces OP et AOP sont considérées comme représentatives de la production ou du commerce ou de la transformation d'un produit donné²⁴⁹. En outre, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués pour encourager les initiatives des OP et AOP, en particulier pour « promouvoir une meilleure organisation de la production, de la transformation et de la commercialisation » ainsi que pour établir des « objectifs spécifiques qui peuvent, doivent ou ne doivent pas être poursuivis par ces organisations et associations et, le cas échéant, ajoutés à ceux prévus²⁵⁰ ».

246 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1308/2013, (UE) 2021/2115 et (UE) 2021/2116 en ce qui concerne le renforcement de la position des agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire, COM/2024/577 final, considérants 10 et 14 ainsi que l'article 1(3) modifiant l'article 152(a)(vi).

247 *Ibid.*, article 1(1) modifiant l'article 88 bis (2).

248 *Ibid.*, considérant 11 et article 1(3) modifiant l'article 152(b)(1bis).

249 Le Règlement 1308/2013 établit, à l'article 164§3, qu'une organisation ou association est représentative d'une zone géographique lorsqu'elle représente, en proportion du volume de la production ou du commerce ou de la transformation du produit, au moins 60 % du volume s'agissant du secteur des fruits et légumes et deux tiers s'agissant des autres secteurs. De même, la représentativité de ces entités est établie lorsque 50 % des producteurs sont concernés.

250 Articles 166 et 173§1 sous a) du règlement 1308/2013.

[71] Aussi, il semble judicieux de rendre obligatoires, pour un temps limité, les accords des OP et AOP relatifs à la mise en place et au développement des circuits courts alimentaires pour les opérateurs qui agissent dans la même zone géographique, lorsque ces organisations sont considérées comme représentatives. De plus, il semble judicieux que la Commission adopte un ou plusieurs actes délégués en vue d'encourager les OP et AOP à informer les opérateurs qui agissent dans la même zone géographique à mettre en place et à développer des circuits courts alimentaires, en raison de leurs effets bénéfiques pour le système alimentaire européen.

CONCLUSION

[72] Dans l'Union, le *Règlement sur l'organisation commune des marchés agricoles* est l'instrument juridique *ad hoc* qui régule l'échange des denrées alimentaires sur le territoire des États membres, en particulier la concurrence que se font les exploitants agricoles et celle qu'ils rencontrent dans les chaînes de valeur alimentaires. La modification du règlement OCM, en vue d'y intégrer plusieurs dispositifs relatifs à la mise en place et au développement des circuits courts alimentaires, est une étape nécessaire pour transformer le système alimentaire européen. Cette dernière, qui permet de garantir la formation d'un prix équitable pour les producteurs et raisonnable pour les consommateurs, est le complément indispensable aux mesures visant à réformer les étapes de la production et de la consommation. En d'autres mots, il s'agit d'assujettir les mécanismes du marché à la logique écologique, en vertu de laquelle les besoins humains doivent se conformer aux limites planétaires, y compris dans le domaine de l'alimentation.

BIBLIOGRAPHIE

ALESSANDRINI, M. *Regulating Short Food Supply Chains in the EU*, Cham, Springer, 2024.

BERNARD, C., A. DUFOUR et P. MUNDLER, « Chapitre 11. Pratiques collectives de vente directe : approche comparée des PVC et des AMAP en Rhône-Alpes », dans *Les circuits courts alimentaires*, Dijon, Educagri Éditions, 2008.

BLUMANN, C. (dir.), *Politique agricole commune et politique commune de la pêche* (3^e éd.), Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2011, p. 115-117.

BOTTEMAN, Y. et D. BARRIO, « From Pierre Fabre to Coty and Beyond : How Far can Suppliers Ban Online Sales ? », (2019) 10(9) *Journal of European Competition Law & Practice*, 519-531.

BOUILLOT, P.E. « Circuits courts », dans F. COLLART DUTILLEUL, J.F. BUGNICOURT (dir.), *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, Bruxelles, Larcier, 2013.

BOUILLOT, P.E., « Loyauté et transparence dans les relations entre producteurs agricoles et consommateurs - Réflexions juridiques sur les circuits courts », (2020) 2 *Revue européenne de droit de la consommation / European Consumer Law Journal*, 1-12.

BOWLES, S. et S.D. HALLIDAY, *Microeconomics : Competition, Conflict, and Coordination*, Oxford, Oxford University Press, 2022.

BRUNORI, G., F. GALLI, D. BARJOLLE, R. VAN BROEKHUIZEN, L. COLOMBO, M. GIAMPIETRO, J. KIRWAN, T. LANG, E. MATHIJS, D. MAYE et al., « Are Local Food Chains More Sustainable than Global Food Chains ? Considerations for Assessment », (2016) 8 *Sustainability*, 449, p. 1-27.

CALLON, M. « How to Design Alternative Markets : The Case of Genetically Modified/Non-Genetically Modified Coexistence », dans G. ROELVINK, K. ST. MARTIN et J.K. GIBSON-GRAHAM (dir.), *Making Other Worlds Possible : Performing Diverse Economies*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2015, p. 322-348.

CALLON, M., *L'emprise des marchés. Comprendre leur fonctionnement pour pouvoir les changer*, Paris, La Découverte, 2017.

CANFORA, I., « La PAC 2023-2027 : un nouvel équilibre dans les relations contractuelles au sein de la filière agroalimentaire », (2023) 3 *Revue de droit rural*, 44-48.

CHERIET, F. et P. LUBELLO, « Concentration des grandes firmes et nouvelle division multinationale du travail : la révolution du système agroalimentaire mondial », dans *Systèmes agroalimentaires en transition*, Versailles, Éditions Quæ, 2017.

CHIFFOLEAU, Y. et T. DOURIAN, « Sustainable Food Supply Chains : Is Shortening the Answer ? A Literature Review for a Research and Innovation Agenda », (2020) 12 *Sustainability*, 1-21.

CHIFFOLEAU, Y., « Chapitre 1. Les circuits courts de commercialisation en agriculture : diversité et enjeux pour le développement durable », dans G. MARÉCHAL, *Les circuits courts alimentaires : Bien manger dans les territoires*, Dijon, Educagri éditions, 2008.

CHIFFOLEAU, Y., *Les circuits courts alimentaires : entre marché et innovation sociale*, Toulouse, Érès, 2019.

COLLART DUTILLEUL, F., « La distribution agricole, entre organisation des acteurs et désorientation des règles », (2024) 11 *Revue de droit rural*, 47-50.

DAVIS, D., R. KAPLINKSY, M. MORRIS, « Rents, Power and Governance in Global Value Chains », dans I. LIANOS, A. IVANOV, D. DAVIS (eds.), *Global Food Value Chains and Competition Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022.

DE SCHUTTER, O., *Rapport : Agroécologie et le droit à l'alimentation*, Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, A/HRC/16/49, 2010.

DEL CONT, C. et A. IANNARELLI, « Recherche pour la commission AGRI – Nouvelles règles de concurrence pour la chaîne agro-alimentaire dans la PAC après 2020 », Bruxelles, Parlement européen, Département thématique des politiques structurelles et de cohésion, 2018, p. 37-42.

DISSAUX, N., « Droit de la distribution agricole : la spécificité des enjeux », (2024) 11 *Revue de droit rural*, 15-17.

FRISON-ROCHE, M.A. « Le modèle du marché », 1995, *Archives de philosophie du droit*, 40, p. 313.

JIA, F., et al, « Promoting Resilient and Sustainable Food Systems : A Systematic Literature Review on Short Food Supply cChains », (2024) 435 *Journal of Cleaner Production* 140364, p. 1-15.

LE VELLY, R. « Chapitre 18 - Les modèles agricoles et alimentaires : ne pas trop y croire, mais y croire quand même ! », dans J.D. VAN DER PLOEG (dir.), *Coexistence et confrontation des modèles agricoles et alimentaires : Un nouveau paradigme du développement territorial ?*, Versailles, Éditions Quæ, 2021.

LE VELLY, R., F. GOULET et D. VINCK, « Allowing for Detachment Processes in Market Innovation. the Case of Short Food Supply Chains », (2021) 24(4) *Consumption Markets & Culture*, 313-328.

LÉCOLE, P. et S. THOYER, « Performances économiques et environnementales des petites exploitations agricoles françaises », (2022) 3 *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 435 et tableau 1.

LENAERTS, K., P. VAN NUFFEL et T. CORTHAUT, *EU Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2021.

LIANOS, I. et D. KATALEVSKY, « Economic Concentration and the Food Value Chain : Legal and Economic Perspectives », dans I. LIANOS, A. IVANOV et D. DAVIS (eds.), *Global Food Value Chains and Competition Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022.

LOUDIYI, S. et C. CERDAN, « Introduction de la partie IV - Penser les transitions par la coexistence et la confrontation des modèles agricoles et alimentaires : échelles, acteurs et trajectoires territoriales », dans J.D. VAN DER PLOEG (dir.), *Coexistence et confrontation des modèles agricoles et alimentaires : Un nouveau paradigme du développement territorial ?*, Versailles, Éditions Quæ, 2021.

MARÉCHAL, G., A. SPANU, « Les circuits courts favorisent-ils l'adoption de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement ? », (2010) 59 *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, 33-45.

MESNEL, B. « Les agriculteurs face à la paperasse. Policy feedbacks et bureaucratisation de la politique agricole commune », (2017) 6(1) *Gouvernement et action publique*, 33-60.

OLIVIER, A., *La révolution agroécologique - Nourrir tous les humains sans détruire la planète*, Montréal, Les Éditions Écosociété, 2021.

PETIT, N. *Droit européen de la concurrence* (3^e éd.), Paris, LGDJ, 2020.

PIET, L. et B. HÉRAULT, « Les revenus agricoles », [2021] 4 *Économie rurale*, 378, p. 7-174.

POUX, X., M. COURT, P.M. AUBERT et O. DE SCHUTTER, *Demain, une Europe agroécologique - Se nourrir sans pesticides, faire revivre la biodiversité*, Arles, Actes Sud, 2021.

RASTOIN, J.L. et G. GHERSI, « Chapitre 5 - Internationalisation, mondialisation, globalisation », dans *Le système alimentaire mondial. Concepts et méthodes, analyses et dynamiques*, Versailles, Éditions Quæ, 2010.

RIEM, F., « L'aliment, entre droit du marché et pratiques dans les filières agricoles. », (2019) 101(1) *Droit et société*, 37-52.