
Bref avis de droit

à Association suisse des vigneron·s encaveur·s
indépendant·s (ASVEI)
de Prof. Adrien Alberini, Me Alma Marchand et Me Sara
Angeleska
Concerne Contingents tarifaires en matière de vin
Date 27 mai 2026

Adrien Alberini
Counsel
Dr. iur., LL.M.
Avocat

Alma Marchand
MLaw, Attorney at Law
Direct +41586583155
alma.marchand@walderwyss.com

1. Résumé des conclusions

- 1 Sous l'angle du droit de l'OMC, le mécanisme envisagé par le Conseil fédéral dans le cadre de son projet de révision suscite de sérieuses interrogations, notamment au regard du principe du traitement national, en ce qu'il conditionne l'octroi d'un avantage commercial à l'utilisation de raisins d'origine nationale. La variante ASVEI ne supprime pas ces interrogations, mais en atténue certains effets, dans la mesure où elle élargit l'accès au contingent.
- 2 Sous l'angle du droit interne, le mécanisme envisagé par le Conseil fédéral peut être défendu au regard de la notion de « prestation en faveur de la production suisse » au sens de la LAgr. Si la qualification du raisin comme produit « similaire » au vin peut être discutée dans une approche stricte, une interprétation large et téléologique de cette notion permet néanmoins d'en admettre la compatibilité, dans la mesure où l'achat de raisins contribue à la valorisation de la production viticole nationale.
- 3 La méthodologie du Conseil fédéral soulève en revanche des doutes sérieux au regard de l'exigence de répartition des contingents tarifaires dans des conditions de concurrence, en ce qu'elle exclut une part significative des acteurs, notamment les vigneron·s-encaveur·s et les importateur·s purs, et qu'elle subordonne l'accès au contingent à l'exercice d'une activité économique déterminée sur le marché intérieur. La variante ASVEI présente une meilleure cohérence et conformité, en permettant une participation plus large des différentes catégories d'acteur·s du secteur viticole.
- 4 L'inclusion des vigneron·s-encaveur·s au titre de leur production propre est juridiquement envisageable, mais suppose une modification expresse de l'OVin, afin d'admettre, à titre dérogatoire (ce que permet l'art. 21 al. 4 OIAgr), que la transformation et la vinification de la récolte propre d'un même acteur puissent être prises en compte comme prestation en faveur de la production suisse.

- 5 Une solution consistant à interposer une entité juridiquement distincte afin de formaliser l'« acquisition » de la production propre (variante IVVS / VignobleSuisse) est difficilement conciliable avec le cadre légal en vigueur, dès lors qu'elle tend à reconstituer artificiellement les conditions d'une prestation, en contradiction avec la finalité du mécanisme, et pourrait être qualifiée de contournement du cadre réglementaire.

2. Introduction

2.1. Système d'attribution du contingent tarifaire du vin : situation actuelle

- 6 La Suisse applique un contingent tarifaire pour l'importation de vin, permettant l'importation d'un volume déterminé à des droits de douane réduits, les volumes excédentaires étant soumis à des droits plus élevés.
- 7 Le contingent tarifaire actuel, fixé en 1995 sur la moyenne de la consommation des années 1986-1988, s'élève à 170 millions de litres et n'a pas été adapté depuis. Il n'a jamais été entièrement utilisé. En 2025, la Suisse a importé, dans le cadre du contingent tarifaire, près de 45 millions de moins que le volume du contingent, soit 126,5 millions de litres (importations totales dans et hors contingent : 155 millions de litres). Les principaux pays importateurs sont l'Italie (44%), la France (23%), l'Espagne (15%) et le Portugal (5%), représentant à eux seuls 87% des importations en Suisse¹.
- 8 La consommation de vin en Suisse a fortement diminué, passant d'environ 290-300 millions de litres au début des années 2000 à 210 millions en 2025, avec une baisse supplémentaire attendue de 20 à 25% d'ici 2034. En 2025, la consommation de vin suisse a été de 79 millions de litres. Elle était encore de 87 millions de litres en 2022².
- 9 La production viticole suisse représentait en 2025 environ 82 millions de litres. La surface vitivinicole suisse est stable depuis la création d'un cadastre viticole strict. Ainsi, elle était de 14'838 hectares en 1994 et de 14'431 hectares en 2025, représentant environ 30% de la consommation nationale, laissant ainsi aux vins étrangers 70% des parts de marché³.
- 10 À ce jour, les parts de contingent sont attribuées selon l'ordre de réception des déclarations d'importation conformément aux art. 22 al. 2 let. d de la Loi fédérale sur l'agriculture (LAg⁴) et 45 de l'Ordonnance sur la viticulture et l'importation

¹ L'année viticole 2025, Statistiques vitivinicoles de l'OFAG, publié le 7 mai 2026.

² *Idem.*

³ *Idem.*

⁴ RS 910.1.

de vin (l'ordonnance sur le vin, OVin⁵). En d'autres termes, le système actuel applique le principe du « premier arrivé, premier servi ».

2.2. Système d'attribution du contingent tarifaire du vin : projet de révision

- 11 Dans le contexte de baisse structurelle de la consommation de vin en Suisse⁶ et de tensions économiques au sein de la filière vitivinicole nationale, notamment en ce qui concerne la valorisation de la production de raisins suisses et les conditions d'écoulement de la production locale⁷, le Conseil fédéral prévoit de remplacer le système actuel par une attribution fondée sur une « *prestation en faveur de la production suisse* », au sens de l'art. 22 al. 2 let. b LAgr.
- 12 La LAgr définit la notion de prestation en faveur de la production suisse comme la « *prise en charge de produits suisses similaires de qualité marchande* » (art. 22 al. 3 LAgr). L'ordonnance sur l'importation de produits agricoles (OIAgr⁸) précise que cette notion implique la prise en charge de produits agricoles suisses directement auprès du producteur et contre paiement, durant une période de référence (art. 21 OIAgr).
- 13 La modification de la répartition du contingent tarifaire nécessite la modification de l'Ovin, en particulier de son art. 45. Ainsi, le projet de révision de l'Ovin, en consultation, concrétise cette notion pour le secteur viticole en prévoyant que « *les parts du contingent tarifaire global de vin blanc et de vin rouge [...] sont attribuées selon la prestation en faveur de la production suisse* » (art. 45 al. 1 P-Ovin). Dans la mise en œuvre de cette prestation en faveur de la production suisse, le Conseil fédéral retient une définition spécifique, selon laquelle « *par prestation [...], on entend l'achat et le pressurage de raisin destiné à la vinification durant la période de référence* », la quantité étant déterminée « *d'après la fiche de cave* » (art. 45 al. 2 P-Ovin).
- 14 La période de référence correspond à « *l'année civile avant l'année précédant la période contingente concernée* » (art. 45 al. 3 P-Ovin), de sorte que l'attribution repose sur des données passées.
- 15 En pratique, les parts du contingent sont réparties proportionnellement aux quantités de raisin suisse ainsi prises en compte.

⁵ RS 916.40.

⁶ Département fédéral de l'économie de la formation et de la recherche (DEFR), Modification de l'ordonnance sur la viticulture et l'importation de vin (RS 916.140), répartition du contingent tarifaire selon la prestation fournie en faveur de la production suisse : Rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation, p. 2.

⁷ *Idem.*

⁸ RS 916.01.

2.3. Résumé de la position de l'ASVEI

2.3.1. Critiques du projet de révision

16 L'ASVEI soutient le principe d'une attribution du contingent selon la prestation indigène conforme à l'art. 22 al. 2 let. b LAgr.

17 Cela étant, selon l'ASVEI, la définition spécifique de la prestation en faveur de la production suisse envisagée par le Conseil fédéral conduit à ce que seule la production des producteurs de raisin ouvre un droit à participation au contingent tarifaire au profit des encaveurs acheteurs, tandis que les vigneron-encaveurs ne génèrent aucun droit au titre de la prestation en faveur de la production. En effet, les vigneron-encaveurs exercent les deux métiers au sein de la même exploitation : producteur de raisin et encaveur. Ils ne vendent pas de raisin, mais du moût ou du vin, issus de leur propre récolte.

18 L'ASVEI considère qu'il en résulte une exclusion de ces derniers du bénéfice du contingent tarifaire, étant précisé qu'en 2024, sur 1524 encaveurs enregistrés, environ 1'000 n'achètent que peu, voire pas, de raisin et encavent tout ou partie de leur propre production (et entrent ainsi dans la catégorie des vigneron-encaveurs).

19 Par ailleurs, l'ASVEI souligne que la majorité des commerces-importateurs bénéficiant actuellement du contingent tarifaire ne disposent pas des infrastructures nécessaires pour réceptionner et presser du raisin, ni des capacités logistiques permettant le transport de raisin frais sur de longues distances, de sorte que seule une partie limitée des opérateurs – en pratique ceux qui sont également encaveurs – serait en mesure de satisfaire aux exigences du système envisagé.

2.3.2. Proposition de méthodologie alternative

20 Contrairement au projet de révision du Conseil fédéral, la proposition de l'ASVEI ne se limite pas à l'achat et au pressurage de raisins, mais inclut l'achat de produits viticoles suisses – notamment moût ou vin – auprès de producteurs disposant d'un numéro d'exploitant, y compris les vigneron-encaveurs.

21 Les droits d'importation seraient attribués en fonction des volumes ainsi acquis, exprimés en litres de vin ou en équivalent vin pour les raisins, selon une logique proportionnelle. Le système repose en outre sur des exigences de traçabilité et prévoit la possibilité de transférer les parts de contingent entre opérateurs.

22 Au regard du projet de révision du Conseil fédéral, l'ASVEI propose la modification de l'art. 45 al. 2 P-OVin comme suit : « *Par prestation en faveur de*

la production suisse, on entend l'achat de raisin destiné à la vinification, frais ou pressé (moût ou vin), à un producteur disposant d'un numéro d'exploitant durant la période de référence, et qui lui est payé. La quantité est établie d'après la fiche de cave visée à l'art. 30a. La traçabilité des quantités en cas d'achat de raisin pressé (moût ou vin) est assurée par la Fondation « Contrôle suisse du commerce des vins » en complément au mandat qui lui est confié à l'art. 36 OVin ».

2.4. Objet de l'avis de droit

23 Dans ce contexte, le présent avis examine la conformité des différentes méthodologies d'attribution du contingent tarifaire du vin – en particulier celle proposée par le Conseil fédéral ainsi que la variante élaborée par l'ASVEI – au regard du droit international et du droit interne applicable.

24 L'analyse porte, d'une part, sur la compatibilité de ces mécanismes avec les obligations de la Suisse découlant des accords de l'OMC et, d'autre part, sur leur conformité avec la LAgr et ses ordonnances d'exécution.

25 L'analyse intègre également deux questions spécifiques soulevées par l'ASVEI, à savoir : (i) si la mise en œuvre de sa variante suppose une modification du cadre réglementaire existant ; et (ii) si la variante envisagée par IVVS et VignobleSuisse, impliquant la création d'une entité distincte, est compatible avec le droit applicable.

26 A toutes fins utiles, une table des matières figure en Annexe 1.

3. Analyse du droit de l'OMC

3.1. Traitement national en matière de réglementation intérieure

3.1.1. Principe

27 L'art. III:4 GATT⁹ consacre le principe du traitement national en matière de réglementation intérieure. Il impose aux membres de ne pas soumettre les produits importés à un traitement moins favorable que celui accordé aux produits nationaux similaires en ce qui concerne les lois, règlements ou prescriptions affectant leur vente, leur mise en vente, leur achat, leur transport, leur distribution ou leur utilisation sur le marché intérieur.

⁹ Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, RS 0.632.21.

- 28 Selon la jurisprudence constante de l'OMC, une violation de cette disposition suppose la réunion des trois conditions cumulatives suivantes¹⁰ :
- (a) les produits importés et les produits nationaux en cause doivent être « *similaires* ». Cette notion s'apprécie au cas par cas, au regard notamment des caractéristiques physiques des produits, de leurs usages finaux, des préférences et perceptions des consommateurs ainsi que de leur classification tarifaire¹¹. Ces éléments doivent être appréciés globalement¹². Lorsque la distinction opérée par une mesure repose exclusivement sur l'origine des produits, la similarité peut, en pratique, être présumée¹³ ;
 - (b) la mesure en cause doit constituer une « *loi, un règlement ou une prescription affectant* » la commercialisation des produits sur le marché intérieur. Cette notion est interprétée de manière large et couvre toute mesure susceptible d'exercer une influence sur les conditions de concurrence entre produits importés et produits nationaux¹⁴ ; et
 - (c) les produits importés doivent être soumis à un traitement « *moins favorable* » que celui accordé aux produits nationaux similaires¹⁵. Cette exigence vise une égalité effective des conditions de concurrence. Il y a incompatibilité lorsque la mesure modifie les conditions de concurrence au détriment des produits importés¹⁶.

3.1.2. Analyse de projet de révision du Conseil fédéral

- 29 La méthodologie envisagée par le Conseil fédéral conditionne l'accès aux parts du contingent tarifaire à l'achat et au pressurage de raisins suisses. Elle établit ainsi un lien direct entre l'octroi d'un avantage commercial et l'utilisation de raisins d'origine nationale.
- 30 Il peut être relevé que, le contingent tarifaire portant formellement sur l'importation de vin, une comparaison entre le produit soumis au contingent tarifaire (le vin) et le produit servant de critère d'attribution (le raisin) conduirait

¹⁰ Rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 133.

¹¹ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, paragraphes 101 à 103.

¹² Rapport de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, paragraphe 109.

¹³ Voir, par exemple, les rapports des Groupes spéciaux *Inde – Automobiles*, paragraphe 7.174 ; *Canada – Automobiles*, paragraphe 10.74 ; et *Turquie – Riz*, paragraphes 7.214 à 7.216.

¹⁴ Rapport du Groupe spécial *UE et certains États membres – Huile de palme (Malaisie)*, paragraphe 7.991 ; Rapport du Groupe spécial *Canada – Automobiles*, paragraphe 10.80. Voir aussi le rapport du Groupe spécial *Argentine – Services financiers*, paragraphes 7.1019 à 7.1023.

¹⁵ Rapport de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, paragraphe 100.

¹⁶ Rapports de l'Organe d'appel *Thaïlande – Cigarettes (Philippines)*, paragraphe 128 ; et *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 137.

à exclure leur similarité au regard des critères mentionnés ci-dessus (caractéristiques physiques, usages finals, perception des consommateurs et classification tarifaire)¹⁷. Cette comparaison n'est toutefois pas déterminante au regard de l'analyse du respect de l'art. III:4 GATT.

- 31 En effet, dès lors que la mesure opère, en pratique, une distinction fondée sur l'origine des raisins, l'analyse doit être menée au niveau du raisin en tant que produit concerné par la mesure. Les raisins d'origine nationale et les raisins importés présentent des caractéristiques comparables et peuvent être utilisés à des fins similaires, notamment la production de vin. Dans la mesure où la distinction opérée repose sur leur origine, ils peuvent être considérés comme des produits similaires au sens de l'art. III:4 GATT.
- 32 A cet égard, nous relevons qu'il pourrait être soutenu que les raisins importés ne se trouvent pas, en pratique, en concurrence directe avec les raisins suisses destinés à la production de vin, dans le cas où ceux-ci seraient principalement destinés à la consommation directe. Un tel argument ne paraît toutefois pas décisif au regard de l'art. III:4 GATT. En effet, l'appréciation du traitement moins favorable repose sur les conditions de concurrence potentielles entre produits, et non uniquement sur leurs usages effectifs dominants. Dès lors que les raisins importés peuvent, en principe, être utilisés dans la production viticole, ils ne peuvent à notre sens pas être exclus du champ de l'analyse.
- 33 La méthodologie constitue en outre une réglementation affectant les conditions de concurrence. En subordonnant l'accès au contingent tarifaire à l'utilisation de raisins suisses, cette dernière est susceptible d'influencer les choix d'approvisionnement des opérateurs et, partant, les conditions de concurrence sur le marché du raisin.
- 34 Partant, la mesure est de nature à entraîner un traitement moins favorable des raisins importés. En effet, seuls les opérateurs recourant à des raisins suisses peuvent générer une prestation ouvrant droit à une part du contingent tarifaire, ce qui constitue un avantage commercial significatif. Compte tenu de ce qui précède, il existe des éléments sérieux permettant de considérer que le projet de révision du Conseil fédéral pourrait être incompatible avec l'art. III:4 GATT¹⁸.

¹⁷ Nous précisons que ce point sera abordé à nouveau dans le présent avis de droit, lors de l'examen du projet de révision à l'aune de la LAgr et de ses ordonnances d'exécution.

¹⁸ A noter que, le raisin étant un intrant du vin, on parvient à la même conclusion si l'on mène l'analyse au niveau du vin comme produit concerné par la mesure. En résumé, le raisonnement est alors le suivant : le vin suisse et le vin étranger constituent des produits similaires. Etant donné que le raisin suisse peut générer une prestation ouvrant droit à une part du contingent tarifaire, le vin suisse issu de ce raisin bénéficie par la même occasion d'un traitement plus favorable que celui réservé au vin étranger.

3.1.3. Analyse de la proposition de l'ASVEI

35 La variante proposée par l'ASVEI ne modifie pas fondamentalement la logique du mécanisme au regard de l'art. III:4 GATT.

36 L'accès au contingent tarifaire demeure conditionné à l'achat de produits viticoles suisses, qu'il s'agisse de raisin ou de vin, de sorte que le système continue de lier l'octroi d'un avantage commercial à l'utilisation de produits d'origine nationale.

37 Dans ces conditions, le risque d'un traitement moins favorable à l'égard des produits importés, tel qu'identifié dans le cadre de la proposition du Conseil fédéral, subsiste.

3.2. Restrictions quantitatives

3.2.1. Principe

38 L'art. XI:1 GATT interdit en principe les prohibitions et restrictions quantitatives à l'importation ou à l'exportation, autres que les droits de douane, taxes ou autres impositions. Cette disposition vise notamment les mesures ayant pour effet de limiter le volume des importations¹⁹ (par exemple rendre les importations plus difficiles, coûteuses, ou incertaines).

39 Pour qu'une mesure relève de cette disposition, deux éléments doivent être réunis²⁰. La mesure en cause doit :

(a) s'appliquer à l'importation, ou présenter un lien suffisamment étroit avec cette dernière ; et

(b) avoir un effet limitatif sur les importations. Une mesure qui n'affecte pas les volumes importés, ou qui ne produit que des effets économiques indirects, ne constitue pas nécessairement une restriction au sens de l'art. XI:1 GATT²¹.

40 Les contingents tarifaires doivent être distingués des restrictions quantitatives au sens strict. Ils n'interdisent pas les importations au-delà d'un certain volume, mais les soumettent à des droits de douane plus élevés. À ce titre, ils sont – en principe²² – admis dans le système du GATT.

¹⁹ Rapport du Groupe spécial *Inde – Automobiles*, paragraphe 5.129.

²⁰ Rapport du Groupe spécial *UE et certains États membres – Huile de palme (Malaisie)*, paragraphe 7.971.

²¹ *Idem*.

²² Rapports d'Organe d'appel, *CE – Bananes III (Article 21.5 – Equateur) / CE – Bananes III (Article 21.5 – États Unis)*, paragraphes 334-335.

41 Cela étant, les modalités d'attribution et de gestion des contingents tarifaires peuvent, en pratique, influencer l'accès effectif au marché. Selon les mécanismes retenus, elles peuvent conduire à une concentration des droits entre certains opérateurs ou à une utilisation partielle du contingent.

42 En d'autres termes, il existe une certaine « zone grise » : si les contingents tarifaires ne constituent pas, en tant que tels, des limitations quantitatives prohibées, leurs effets pratiques peuvent parfois s'en rapprocher lorsque les conditions d'accès au contingent réduisent substantiellement les possibilités d'importation pour certains opérateurs économiques.

43 La jurisprudence de l'OMC tend toutefois, à ce jour, à considérer que de tels effets indirects ne suffisent pas, en principe, à qualifier une violation de l'art. XI:1 GATT.

3.2.2. Analyse du projet de révision du Conseil fédéral

44 La méthodologie envisagée par le Conseil fédéral ne modifie pas le volume du contingent tarifaire, qui demeure fixé à 170 millions de litres, mais uniquement ses modalités d'attribution entre acteurs.

45 La mesure présente ainsi un lien avec l'importation, dans la mesure où elle conditionne l'accès au contingent tarifaire. Elle ne limite toutefois pas, en tant que tel, le volume total des importations autorisées.

46 Partant, elle ne constitue pas une restriction quantitative au sens de l'art. XI:1 GATT.

47 Il ne peut toutefois être exclu que les modalités d'attribution retenues influencent, en pratique, l'accès effectif au contingent, notamment en restreignant le cercle des opérateurs susceptibles d'en bénéficier ou en conduisant à une utilisation partielle de celui-ci. De tels effets indirects ne paraissent néanmoins pas suffisants, au regard de la jurisprudence actuelle de l'OMC, pour caractériser une violation de l'art. XI:1 GATT. Nous renvoyons à cet égard à la Section 3.4 ci-dessous.

3.2.3. Analyse de la proposition de l'ASVEI

48 En élargissant le cercle d'acteurs susceptibles d'accéder au contingent tarifaire, la proposition de l'ASVEI atténue certains des effets indirects identifiés dans la proposition du Conseil fédéral, en particulier le risque d'exclusion de certains acteurs ou de sous-utilisation du contingent.

49 Dans ces conditions, elle est moins susceptible de soulever des difficultés au regard de l'art. XI:1 GATT.

3.3. Administration des contingents tarifaires

3.3.1. Principe

50 L'art. XIII GATT encadre la manière dont les contingents tarifaires doivent être administrés. Il impose que leur mise en œuvre respecte le principe de non-discrimination entre membres, en assurant un accès équivalent au contingent pour tous les pays fournisseurs.

51 En particulier, les contingents doivent être administrés de manière à refléter, autant que possible, la structure normale des échanges, c'est-à-dire les parts de marché qui existeraient en l'absence de restriction²³.

52 La jurisprudence de l'OMC concerne principalement des mécanismes de répartition explicite des contingents entre pays²⁴. Elle n'a, à ce jour, pas clairement tranché la question de savoir si des effets indirects résultant des modalités d'attribution peuvent constituer une violation de cette disposition.

3.3.2. Analyse du projet de révision du Conseil fédéral

53 La méthodologie envisagée par le Conseil fédéral ne prévoit pas de répartition explicite du contingent tarifaire entre pays fournisseurs.

54 Elle modifie en revanche les conditions d'accès au contingent en limitant, en pratique, le cercle des opérateurs susceptibles d'en bénéficier, en le liant à l'achat et au pressurage de raisins suisses.

55 Un tel mécanisme est susceptible d'engendrer des effets indirects sur l'origine des importations, dans la mesure où un nombre restreint d'opérateurs pourrait concentrer l'accès au contingent et orienter les flux commerciaux en fonction de leurs relations d'approvisionnement.

56 En l'absence de répartition formelle entre membres et compte tenu de l'état actuel de la jurisprudence de l'OMC, une violation de l'art. XIII GATT n'apparaît pas manifeste. La compatibilité de la mesure demeure ainsi incertaine et dépendrait, le cas échéant, de ses effets concrets sur la structure des importations.

²³ Rapport du Groupe spécial CE – Bananes III, paragraphes 7.68-7.69.

²⁴ Rapports de l'Organe d'appel, CE – Bananes III (Article 21.5 – Equateur) / CE – Bananes III (Article 21.5 – Etats Unis), paragraphe 338.

3.3.3. Analyse de la proposition de l'ASVEI

57 Au regard de l'art. XIII GATT, la variante de l'ASVEI, en élargissant l'accès au contingent, limite le risque de concentration des importations et, partant, est moins susceptible d'engendrer des difficultés au regard de cette disposition.

3.4. Autres accords pertinents

58 Le Conseil fédéral relève que la méthodologie qu'il envisage pourrait soulever des questions au regard de certains autres instruments du droit international²⁵, en particulier de l'Accord sur l'agriculture²⁶ et de l'Accord sur les procédures de licences d'importation²⁷.

59 En substance, l'art. 4.2 de l'Accord sur l'agriculture joue un rôle très proche de l'art. XI:1 du GATT, dans la mesure où il vise à prohiber les restrictions quantitatives à l'importation de produits agricoles. La jurisprudence a confirmé à plusieurs reprises que les deux dispositions poursuivent le même objectif et imposent des obligations largement équivalentes²⁸. Ainsi, une mesure constitutive d'une restriction quantitative au sens de l'art. XI:1 sera en principe également incompatible avec l'art. 4.2 de l'Accord sur l'agriculture²⁹. Bien qu'une violation de l'art. XI:1 GATT ne paraisse pas manifeste, la référence du Conseil fédéral à l'Accord sur l'agriculture laisse subsister une incertitude quant à la qualification de la mesure sous l'angle des restrictions quantitatives.

60 S'agissant de l'Accord sur les procédures de licences d'importation, celui-ci ne régit pas les conditions matérielles d'accès aux contingents, mais uniquement les modalités procédurales d'octroi des licences. Il vise à garantir que ces procédures soient mises en œuvre de manière transparente, neutre et sans créer de distorsions du commerce, y compris indirectes³⁰. En l'absence de précisions sur la mise en œuvre concrète du système envisagé par le Conseil fédéral, il est impossible d'en apprécier la compatibilité à ce stade, celle-ci dépendant notamment du respect des exigences de transparence, de neutralité et de simplicité administrative. Il est, là encore, intéressant de relever que le Conseil

²⁵ Département fédéral de l'économie de la formation et de la recherche (DEFR), Modification de l'ordonnance sur la viticulture et l'importation de vin (RS 916.140), répartition du contingent tarifaire selon la prestation fournie en faveur de la production suisse : Rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation, p. 4.

²⁶ Disponible à l'adresse suivante : https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/ag_f.htm (page consultée le 28 avril 2026).

²⁷ Disponible à l'adresse suivante : https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/lic_f.htm (page consultée le 28 avril 2026).

²⁸ Rapports de l'Organe d'appel, *Indonésie – Régimes de licences d'importation*, paragraphe 5.16.

²⁹ *Idem*.

³⁰ Rapports de l'Organe d'appel, *CE – Viande de volaille*, paragraphes 121-122.

fédéral évoque cette problématique, alors même que les éléments déterminants pour son appréciation demeurent indéterminés.

4. Analyse du droit interne

4.1. Prestation en faveur de la production suisse

4.1.1. Principe

61 Comme exposé ci-dessus, l'art. 22 al. 2 let. b LAgr permet une répartition des contingents tarifaires fondée sur la « *prestation en faveur de la production suisse* ». Cette notion est précisée à l'art. 22 al. 3 LAgr, qui vise notamment la prise en charge de produits suisses similaires de qualité marchande.

62 Selon la doctrine, par prestation intérieure au sens de l'art. 22 al. 2 let. b LAgr, il convient d'entendre notamment l'achat de produits similaires d'origine nationale et de qualité commerciale³¹. Le Conseil fédéral indique en outre, dans son message, qu'elle doit être comprise comme une prestation qui, au sens large, contribue à l'écoulement de produits nationaux³².

63 L'art. 21 al. 2 OIAgr précise que seuls les produits pris en charge directement auprès du producteur et effectivement payés peuvent être pris en compte, ce qui correspond au schéma classique d'une prestation impliquant deux opérateurs distincts.

64 Cette disposition prévoit toutefois la possibilité de dérogations dans les ordonnances spécifiques d'organisation du marché, ce qui introduit une certaine flexibilité dans la mise en œuvre du mécanisme.

4.1.2. Analyse du projet de révision

65 Dans ce contexte, il s'agit de déterminer si l'obligation d'acheter des raisins suisses afin d'obtenir des parts du contingent tarifaire applicable au vin peut être qualifiée de « prise en charge de produits suisses similaires de qualité marchande ». En d'autres termes, cette question revient à déterminer si les raisins peuvent être considérés comme des produits « similaires » au vin au sens du droit fédéral applicable.

³¹ Norer Roland (éd.), Landwirtschaftsgesetz (LwG), Commentaire Stämpfli, Stämpfli Verlag AG, 2019, Art. 22 LwG N 14.

³² Message du Conseil fédéral concernant la réforme de la politique agricole : Deuxième étape (Politique agricole 2002), p. 117.

- 66 Dans une interprétation stricte de la notion de « produits similaires », et sur le fondement des critères développés dans la jurisprudence de l'OMC – pertinents dans la mesure où ils offrent un cadre d'analyse structuré et largement reconnu pour apprécier la similarité des produits – il pourrait être soutenu que les raisins et le vin ne remplissent pas ces critères.
- 67 En effet, ces produits présentent des caractéristiques physiques distinctes, n'ont pas les mêmes usages finaux – les raisins étant principalement destinés à la consommation directe ou à la transformation, tandis que le vin est un produit fini destiné à la consommation – et répondent à des préférences de consommateurs différentes. Ils relèvent en outre de classifications tarifaires distinctes. Dans cette perspective, et en l'absence de relation de concurrence directe entre les deux produits, il apparaît peu aisé de considérer les raisins et le vin comme des produits similaires.
- 68 Cela étant, une telle lecture doit être nuancée à la lumière du droit suisse applicable. En effet, l'art. 21 al. 4 OIAgr vise de manière générale les « produits agricoles du pays », sans exiger une identité ou une stricte similarité entre les produits concernés. Le message du Conseil fédéral confirme d'ailleurs une approche volontairement large, selon laquelle la prestation en faveur de la production suisse doit être comprise comme toute contribution, au sens large, à la valorisation des produits agricoles nationaux³³. La « prestation en faveur de la production suisse » apparaît ainsi avant tout comme un instrument de politique agricole, dont l'application ne dépend pas d'une conception stricte de la similarité économique des produits.
- 69 Dans cette perspective téléologique, il pourrait être soutenu que le raisin, en tant qu'intrant principal du vin, s'inscrit dans la logique de valorisation de la production viticole nationale.
- 70 Partant, il pourrait être argumenté que le mécanisme envisagé est compatible avec la notion de « prestation en faveur de la production suisse » au sens de la LAgr. Nous rappelons toutefois que cette appréciation ne remet pas en cause les difficultés identifiées au regard du droit de l'OMC, en particulier sous l'angle de l'art. III:4 GATT évoquées ci-dessus.

4.1.3. Analyse de la proposition de l'ASVEI

4.1.3.1. Similitude des produits

- 71 La variante proposée par l'ASVEI ne supprime pas entièrement la difficulté liée à la qualification des produits au regard de la notion de « prestation en faveur de

³³ *Idem.*

la production suisse ». En effet, le mécanisme continue de conditionner l'accès au contingent tarifaire applicable au vin à la prise en charge de raisins suisses, frais ou pressés.

- 72 Cela étant, en élargissant la prestation à l'achat de produits viticoles suisses, y compris le vin, cette variante atténue cette difficulté en rapprochant le critère d'attribution du produit soumis au contingent. La cohérence du mécanisme au regard de la notion de « produits similaires » s'en trouve ainsi renforcée.

4.1.3.2. Prise en considération de la production propre

- 73 La proposition de l'ASVEI soulève toutefois une question spécifique en ce qu'elle inclut les vigneron-encaveurs transformant leurs propres raisins en vin. La « prestation » repose sur une prise en charge auprès d'un producteur que le raisin soit pris en charge frais ou pressé par le producteur (moût ou vin).

- 74 Une telle adaptation nous paraît compatible avec l'exigence de répartition des contingents tarifaires dans des conditions de concurrence au sens de l'art. 22 al. 1 LAgr, dans la mesure où elle permettrait d'inclure une catégorie d'acteurs actuellement exclue du mécanisme. Cette question est abordée plus en avant en Section 4.2 ci-dessous.

- 75 Tel qu'indiqué ci-dessus, le cadre réglementaire applicable admet une certaine flexibilité dans la mise en œuvre de ce mécanisme (cf. art. 21 al. 2 OIAgr). Dans cette perspective, il pourrait être envisagé de prévoir, à titre dérogatoire, la prise en compte des opérations internes de transformation par les vigneron-encaveurs. Une telle approche supposerait toutefois une modification expresse de l'Ovin, ce qui serait en tout état le cas en cas de changement du mode de répartition du contingent tarifaire.

4.1.4. Proposition d'IVVS et Vignoble suisse : création d'une entité « encavage »

- 76 Contrairement à la proposition de l'ASVEI, qui viserait à intégrer expressément les vigneron-encaveurs dans le mécanisme par une adaptation du cadre réglementaire, la variante retenue par IVVS et VignobleSuisse semble, selon notre compréhension, reposer sur une approche différente, à savoir que la réglementation demeurerait inchangée mais qu'il appartiendrait aux vigneron-encaveurs de créer une situation de « prestation » pour se conformer à ladite réglementation.

- 77 Ainsi, selon les informations communiquées par l'ASVEI, les vigneron-encaveurs devraient en pratique créer une nouvelle entité juridiquement distincte de celle qu'ils détiennent. L'une des deux sociétés aurait pour but de cultiver la terre et

produire du raisin, l'autre de produire du vin. La première société vendrait son raisin à la seconde ; cette seconde vendant ensuite son vin à des distributeurs. Ces derniers pourraient ainsi revendiquer une prestation en faveur de la production suisse (afin de bénéficier des contingents tarifaires) sous forme de raisin, certes non pas directement mais en tant compte de la transaction de vente de raisin entre deux entités juridiquement distinctes comme première étape de la chaîne contractuelle.

78 Une telle approche est problématique dans la mesure où elle repose sur une structuration juridique destinée à satisfaire formellement aux exigences de « prise en charge » et de paiement effectif prévues par l'art. 21 OIAgr.

79 La création d'une entité distincte ne saurait suffire à conférer à une opération économiquement interne la qualification de « prestation en faveur de la production suisse », dès lors qu'elle ne reflète pas une véritable transaction de marché. Une telle structuration reconstituerait artificiellement les conditions d'une prestation, en contradiction avec la finalité du mécanisme, qui vise à soutenir l'écoulement effectif de la production nationale au travers de transactions de marché réelles.

80 En outre, elle entraînerait une complexité juridico-administrative (notamment : comptable, fiscale, administrative, main d'œuvre, etc.) qui n'est pas exempte de coûts. Or, selon les informations communiquées par l'ASVEI, les vigneron-encaveurs cultivent en moyenne entre 4 et 8 hectares et sont ainsi des petites entreprises, n'ayant pas les ressources – humaines et financières – de gérer deux entités distinctes.

81 A notre sens, cette proposition risque de consister en un contournement du cadre réglementaire applicable.

4.2. Répartition dans des conditions de concurrence

4.2.1. Principe

82 L'art. 22 al. 1 L'Agr pose le principe selon lequel la répartition des contingents tarifaires doit s'opérer dans le respect des conditions de concurrence. Cette exigence impose à l'autorité compétente de veiller à ce que l'attribution des quotas n'entraîne pas de distorsions du marché. Il y aurait une violation de cette exigence lorsque les modalités de répartition des contingents tarifaires ont pour effet de fausser la concurrence, notamment en restreignant l'accès au contingent ou en favorisant certains acteurs du marché.

83 La doctrine relève toutefois que cet objectif de préservation de la concurrence n'est pas nécessairement assuré par l'ensemble des critères de répartition

énumérés à l'art. 22 al. 2 LAgr³⁴. Le risque de tension avec ce principe est particulièrement marqué lorsque la répartition repose sur la prestation en faveur de la production suisse (art. 22 al. 2, let. b LAgr). Un tel mécanisme tend en effet à renforcer les structures existantes et peut conduire à exclure certains opérateurs ou à avantager de manière disproportionnée certains groupes³⁵.

- 84 À l'inverse, une répartition fondée sur l'ordre de vérification douanière – selon le principe du « premier arrivé, premier servi » (« *Windhund an der Grenze* ») – laisse une marge d'intervention plus limitée à l'autorité et présente, de ce fait, un risque plus faible de distorsion de la concurrence³⁶.

4.2.2. Analyse du projet de révision du Conseil fédéral

- 85 La méthodologie d'attribution du contingent tarifaire du vin proposée par le Conseil fédéral repose sur un critère central, à savoir la contribution des acteurs à la production viticole suisse, mesurée par l'achat et le pressurage de raisins suisses auprès de producteurs nationaux durant une période de référence.

- 86 Ce mode d'attribution s'écarte fondamentalement d'un système « neutre » de type « premier arrivé, premier servi », dans la mesure où l'accès au contingent n'est plus déterminé par l'ordre des demandes ou par une logique strictement administrative, mais dépend directement d'une activité économique réalisée sur le marché intérieur.

- 87 En pratique, seuls les acteurs qui s'approvisionnent en raisins suisses auprès de producteurs et les transforment en vin en Suisse généreraient une prestation prise en compte pour l'attribution des droits d'importation. À l'inverse, les importateurs qui n'ont aucune activité d'achat de raisins suisses, ainsi que les vigneron-encaveurs qui utilisent exclusivement ou principalement leur propre récolte sans recourir à des achats externes, ne généreraient en principe aucune prestation prise en compte dans le mécanisme d'attribution. Cette difficulté revêt une importance pratique significative, dès lors qu'une part importante des encaveurs enregistrés n'achèterait que peu, voire pas, de raisin auprès de tiers.

- 88 Il en résulte que la méthodologie proposée lie directement l'octroi d'un avantage commercial significatif – l'accès au contingent tarifaire – à l'accomplissement d'une activité économique spécifique sur le marché suisse. Ce lien crée une différenciation entre les opérateurs en fonction de leur intégration dans la filière nationale de production, ce qui modifie les conditions de concurrence entre acteurs du marché.

³⁴ Norer Roland (éd.), Landwirtschaftsgesetz (LwG), Commentaire Stämpfli, Stämpfli Verlag AG, 2019, Art. 22 LwG N 8.

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Idem.*

- 89 Au vu de ce qui précède, la compatibilité de la méthodologie proposée par le Conseil fédéral avec l'exigence de répartition des contingents tarifaires dans des conditions de concurrence au sens de l'art. 22 al.1 LAgr peut être remise en question.
- 90 Le DEFR lui-même relève que *« l'exigence d'une prestation en faveur de la production suisse, si elle peut effectivement consolider à court terme l'écoulement des vins suisses, pourrait générer également des effets de distorsion de concurrence »*³⁷. Selon le DEFR, l'exigence d'une prestation en faveur de la production suisse, *« pourrait entraîner une hausse des prix pour les consommateurs et désavantager tant les fournisseurs étrangers que les nouveaux entrants sur le marché national, alors même que le principe du « premier arrivé, premier servi » est considéré comme un mécanisme d'attribution nettement plus neutre »*³⁸.

4.2.3. Analyse de la proposition de l'ASVEI

- 91 La variante proposée par l'ASVEI repose sur une conception élargie de la « prestation en faveur de la production suisse » qui inclut non seulement la prise en charge de raisins suisses auprès de producteurs, mais également de manière plus large, la prise en compte de la production propre des vigneron-encaveurs. Cette approche se distingue ainsi de la méthodologie envisagée par le Conseil fédéral, qui limite la prestation à l'achat de raisins auprès de tiers.
- 92 Du point de vue de l'art. 22 al. 1 LAgr, cette approche présente certains avantages. En effet, en incluant les vigneron-encaveurs dans le champ des bénéficiaires potentiels, la variante ASVEI atténue les effets de segmentation du marché induits par une définition trop restrictive de la prestation. Elle produit également l'effet, par voie de conséquence, d'élargir l'accès au contingent tarifaire aux importateurs travaillant avec des produits suisses. Ainsi, la proposition de l'ASVEI permet une participation plus large des différentes formes d'organisation économique présentes dans le secteur viticole, ce qui semble davantage conforme à l'objectif de maintien de conditions de concurrence équitable au sens de la LAgr.
- 93 Cela étant, cette approche ne supprimerait pas entièrement les questions liées à la structure incitative du système, dans la mesure où l'accès au contingent demeurerait conditionné à une activité économique spécifique liée à la

³⁷ Département fédéral de l'économie de la formation et de la recherche (DEFR), Modification de l'ordonnance sur la viticulture et l'importation de vin (RS 916.140), répartition du contingent tarifaire selon la prestation fournie en faveur de la production suisse : Rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation, p. 4.

³⁸ *Idem.*

production suisse. En particulier, les importateurs purs de vin resteraient exclus de la méthodologie d'attribution du contingent tarifaire.

- 94 En somme, tenant compte des deux considérations qui précèdent, si la proposition de l'ASVEI ne supprime pas entièrement les effets incitatifs inhérents au système envisagé, elle présente une configuration moins exclusive que la méthodologie envisagée par le Conseil fédéral, en réduisant les effets de verrouillage du marché au profit d'un groupe limité d'acteurs, tant du point de vue de la production viticole suisse que de l'importation.

* * *

Nous espérons que cet avis de droit répond à votre demande et restons à votre entière disposition pour toute précision que vous pourriez souhaiter.

Avec nos sentiments bien dévoués,


Adrien Alberini


Alma Marchand

Annexe 1

Table des matières

1.	Résumé des conclusions	1
2.	Introduction	2
2.1.	Système d'attribution du contingent tarifaire du vin : situation actuelle	2
2.2.	Système d'attribution du contingent tarifaire du vin : projet de révision	3
2.3.	Résumé de la position de l'ASVEI	4
2.3.1.	Critiques du projet de révision.....	4
2.3.2.	Proposition de méthodologie alternative.....	4
2.4.	Objet de l'avis de droit	5
3.	Analyse du droit de l'OMC	5
3.1.	Traitement national en matière de réglementation intérieure	5
3.1.1.	Principe	5
3.1.2.	Analyse de projet de révision du Conseil fédéral	6
3.1.3.	Analyse de la proposition de l'ASVEI	8
3.2.	Restrictions quantitatives.....	8
3.2.1.	Principe	8
3.2.2.	Analyse du projet de révision du Conseil fédéral	9
3.2.3.	Analyse de la proposition de l'ASVEI	9
3.3.	Administration des contingents tarifaires.....	10
3.3.1.	Principe	10
3.3.2.	Analyse du projet de révision du Conseil fédéral	10
3.3.3.	Analyse de la proposition de l'ASVEI	11
3.4.	Autres accords pertinents	11
4.	Analyse du droit interne	12
4.1.	Prestation en faveur de la production suisse.....	12
4.1.1.	Principe	12

4.1.2.	Analyse du projet de révision	12
4.1.3.	Analyse de la proposition de l'ASVEI	13
4.1.4.	Proposition d'IVVS et Vignoble suisse : création d'une entité « encavage »	14
4.2.	Répartition dans des conditions de concurrence.....	15
4.2.1.	Principe	15
4.2.2.	Analyse du projet de révision du Conseil fédéral	16
4.2.3.	Analyse de la proposition de l'ASVEI	17

* * *