N° 376831, 371834
Union des maisons et marques de vin

3e et 8e sous-sections réunies
Séance du 18 mars 2015
Lecture du 2 avril 2015

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

L'article 302 B du code général des impôts prévoit que les alcools et boissons alcooliques sont soumis à des droits indirects, dits aussi droits d'accises. L'article 302 D dispose que l'impôt est exigible lors de la mise à la consommation, cette mise à la consommation intervenant, notamment, lorsque le produit cesse de bénéficier du régime suspensif des droits d'accises prévu au II de l'article 302 G. L'article 302 D précise encore qu'une caution garantissant le paiement de l'impôt dû est exigée des redevables mais qu'« une dispense de caution peut être accordée aux entrepositaires agréés mentionnés à l'article 302 G dans les limites et conditions fixées par décret ».

Le statut de ces entrepositaires agréés est précisé par l'article 302 G. Le I de cet article prévoit qu'y est soumise « toute personne qui produit ou transforme des alcools » (I, 1°) ainsi que « toute personne qui détient [notamment des alcools] qu'elle a reçus ou achetés et qui sont destinés à l'expédition ou à la revente par quantités qui, pour le même destinataire ou le même acquéreur, sont supérieures aux niveaux fixés par décret » (I, 3°). Autrement dit, en simplifiant, relèvent obligatoirement du statut d'entrepositaire agréé, entre autres personnes, les producteurs et transformateurs d'alcools, ainsi que les gros négociants. Ces entrepositaires agréés doivent tenir une comptabilité matières (III) et fournir une caution garantissant le paiement des droits indirects dus (V). Toutefois, les mêmes dispositions prévoient la possibilité de dispenser de caution les « récoltants », y compris les sociétés coopératives agricoles et leurs unions. Relevons que cette possibilité de dispense de caution a été récemment étendue, par la troisième et dernière loi de finances rectificative pour 2012[1], aux « opérateurs qui détiennent et expédient des [alcools] », dans les limites et selon les conditions fixées par décret[2].

---

1 Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, article 55.
2

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.

La présente affaire illustre les rivalités entre producteurs et négociants d'alcool.

L'Union des maisons et marques de vin (UMVIN) est un syndicat professionnel qui défend les intérêts des négociants en vin. Il conteste deux dispositifs prévus par une note et une instruction ministérielles, qui admettent qu'un producteur conserve la qualité de « récoltant » au sens de l'article 302 G du CGI alors même qu'une partie de sa production est issue d'une autre récolte que la sienne. L'UMVIN y voit une extension illégale de la qualité de « récoltant », qui permet à des producteurs d'être dispensés de caution alors qu'ils n'ont pas droit à cette dispense.

On ne comprend les dispositifs en question que si l'on admet que la qualité de « récoltant » est conditionnée, en principe, par le fait de n'élaborer que des produits issus de sa propre récolte – ce qui n'a rien d'évident au seul vu de la loi. Les deux dispositifs contestés se présentent comme des dérogations à cette règle.

Le premier, qui est ancien, admet que les producteurs achètent des vendanges, des moûts ou des vins issus d'autres producteurs, sous diverses conditions et dans la limite de 5 % de leur propre récolte, sans pour autant perdre leur qualité de récoltant. On le retrouve aujourd'hui au paragraphe 28 de l'instruction DA n° 01-138 du 31 octobre 2001[3], parue au Bulletin officiel des douanes n° 6533 du 13 novembre 2001.

Le second dispositif figure au paragraphe 29 de la même instruction. Il prévoit la possibilité, pour les viticulteurs touchés par des sinistres climatiques, « d'acheter des vendanges et des moûts, à l'exclusion des vins, en raison du déficit de récolte, sans perdre leur statut d'entrepositaire agréé récoltant ». Là encore cette « dérogation » est encadrée par diverses conditions. Avant d'être prévue par l'instruction de 2001, ce second dispositif figurait déjà dans une note du 5 décembre 1996 adressée par le directeur de la production et des échanges du ministère de l'agriculture au directeur général des douanes et des droits indirects.

Sous le n° 376831, l'UMVIN présente un recours pour excès de pouvoir directement contre cette note du 5 décembre 1996. Sous le n° 376834, le syndicat vous demande l'annulation pour excès de pouvoir du refus implicite opposé par le ministre chargé de l'économie et des finances d'abroger les points 28 et 29 de l'instruction du 31 octobre 2001 – et il assortit cette demande principale de conclusions à fin d'injonction et d'astreinte. Vous pourrez joindre ces deux requêtes qui présentent à juger des questions similaires.

---

[2] Voir, pris pour l'application de ces dispositions, le décret n° 2013-887 du 2 octobre 2013 relatif à l'extension des dispenses de caution aux petits opérateurs en matière d'alcools et de boissons alcooliques.

[3] NOR : BCFDGDDI01138.

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.

1. Il faut dire quelques mots des questions préalables à l'examen de leur bien-fondé.

1.1. Tout d'abord, indiquons que la demande d'annulation de la note du 5 décembre 1996 conserve un objet. Certes, cette note est réputée avoir été abrogée au 1er mai 2009 en vertu des dispositions de l'article 1er du décret (n° 2008-1281) du 8 décembre 2008 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires, faute d'avoir été reprise sur le site internet du Premier ministre créé en application de ces dispositions[4]. Pour autant, cela ne fait pas obstacle à sa contestation par le biais d'un recours pour excès de pouvoir, dès lors qu'elle a reçu application avant cette date (voyez CE 16 avril 2012, Comité Harkis et vérité, n° 335140 335141, aux tables du Recueil). Cette note continue d'ailleurs d'être appliquée : comme le montrent les pièces versées au dossier par l'UMVIN, les arrêtés préfectoraux de sinistre viticole la visent toujours scrupuleusement en 2014.

1.2. Signalons également que dans chacune des affaires, la Confédération nationale des producteurs de vins et eaux-de-vie de vin à appellations d'origine contrôlée (CNAOC) présente une intervention en défense. Vous admettrez ces interventions : ce syndicat, qui représente une partie des producteurs de boissons alcoolisées, justifie d'un intérêt suffisant pour intervenir dans ces litiges, dès lors que ses adhérents sont directement concernés par les dispositions contestées.

1.3. Vous devrez ensuite répondre à une série de fins de non-recevoir que soulève, notamment, le ministre de l'agriculture. Aucune n'est fondée.

En premier lieu, la circonstance que le syndicat requérant n'aurait pas procédé au dépôt de ses statuts en mairie est inopérante (voyez pour votre décision de principe concernant les associations, CE 31 octobre 1969, Syndicat de défense des canaux de la Durance et sieur B…, n° 61310, au Recueil p. 462 ; et pour un syndicat professionnel, CE 17 mars 1999, Syndicat CGT-FO de l'ANPE de l'Aisne, n° 184524, inédite). En outre et en tout état de cause, le syndicat a produit en réponse les pièces établissant le dépôt de ses statuts.

En deuxième lieu, le syndicat nous paraît bien disposer d'un intérêt de nature à lui donner qualité pour agir contre les actes qu'il conteste. La circonstance qu'ils ne modifieraient pas la situation juridique des entrepositaires agréés négociants est à cet égard inopérante. Vous admettez de manière libérale l'intérêt pour agir contre les circulaires et instructions et les négociants en vin nous paraissent tout à fait recevables à contester les mesures litigieuses, qui ouvrent aux récoltants une possibilité d'achat en principe réservée aux négociants, sans pour autant assujettir les premiers aux obligations imposées aux seconds (voyez par analogie la solution implicite de recevabilité retenue

4 Contrairement à l'instruction du 31 octobre 2001.

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.

par votre décision de section du 4 mai 1990, Association freudienne et autres, n° 55124 55137, au Recueil sur ce point et à la RJF 6/1990 n° 674).

En troisième lieu, les prévisions de la note du 5 décembre 1996 nous paraissent présenter un caractère non seulement général mais aussi impératif. La condition de recevabilité posée par votre jurisprudence *Duvignères*[5] est donc remplie. Notons, même si ce n'est pas contesté, que cela ne fait pas l'ombre d'un doute s'agissant de l'instruction du 31 octobre 2001.

En quatrième lieu, vous ne pourrez opposer aux requêtes du syndicat aucune tardiveté. La circonstance que l'instruction du 31 octobre 2001 aurait été publiée est en tout état de cause sans incidence sur ce point puisque ce qui est attaqué, c'est le refus d'abroger cette instruction, pas l'instruction elle-même. Quant à la note du 5 décembre 1996, à défaut de publication, le délai de recours n'a pas couru.

1.4. Et pour en terminer avec les questions préalables, mentionnons que votre compétence pour statuer sur les requêtes ne fait pas de doute, puisque la note attaquée et les points de l'instruction dont le refus d'abrogation est contesté, de portée générale nous l'avons dit, ont été pris au nom, respectivement, du ministre chargé de l'agriculture et du ministre chargé des finances[6].

2. Ces questions réglées, nous vous proposerons sans grande hésitation de faire droit à ces requêtes.

Entre autres moyens, l'UMVIN soutient que les prévisions qu'elle conteste ont été prises par une autorité incompétente et qu'elles ajoutent à la loi. La CNAOC, intervenant en défense, prétend au contraire que les ministres qui en sont les auteurs n'ont fait qu'expliciter la loi.

Dans cette discussion, requérant et intervenant partent du postulat que la qualité de « récoltant » au sens de l'article 302 G du CGI est en principe réservée aux producteurs qui ne fabriquent que des produits issus de leur propre récolte. Autrement dit, elles s'accordent au moins sur un point : la définition du « récoltant » contient ce qu'on peut appeler un « principe d'exclusivité », selon lequel les producteurs qui fabriquent des produits issus pour partie de leur propre récolte et pour partie d'une récolte ou de produits de récolte achetés à un autre perdent cette qualité.

---

5 CE section, 18 décembre 2002, Mme Duvignères, n° 233618, au Recueil p. 463.

6 Cf. les dispositions du 2° de l'article R. 311-1 du code de justice administrative (pour un précédent retenant la compétence du Conseil d'Etat pour connaître du refus d'abrogation d'une instruction ministérielle de portée générale, voir CE 1er mars 2013, M. M…, n° 349319, inédite au Recueil)

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.

Nous le disions tout à l'heure : ce n'est pas évident car l'article 302 G ne définit pas la notion de « récoltant », pas plus que les directives de l'Union sur les droits d'accises[7], et nous n'avons trouvé aucun texte d'où découlerait ce « principe d'exclusivité »[8]. Certes, cela n'aurait guère de sens de qualifier de « récoltant » un producteur dont le chiffre d'affaires serait réalisé essentiellement grâce à la vente de produits achetés auprès d'autres producteurs ou de négociants, ou fabriqués à partir de produits eux-mêmes achetés auprès d'autres producteurs ou de négociants, alors que la vente de produits issus exclusivement de sa propre récolte serait marginale.

Pour autant, on pourrait aussi défendre, à côté de cette thèse du « tout ou rien », l'idée qu'un producteur conserverait en toute hypothèse sa qualité de récoltant pour la partie des produits qu'il vend issue exclusivement de sa propre récolte et qu'il ne la perdrait que pour la partie des produits qu'il vend issue en tout ou partie d'une récolte ou de produits de récolte achetés à un autre. C'est d'ailleurs ainsi que le pouvoir réglementaire paraît avoir lu la loi puisque l'article 286 N de l'annexe 2 au code général des impôts, pris pour l'application de l'article 302 G, indique que la dispense de caution prévue au bénéfice des récoltants l'est « en matière de production, de transformation et de détention de leur propre production ».

Il nous semble, cependant, que vous pourrez accueillir les requêtes de l'UMVIN sans prendre position sur la définition de ce qu'est un récoltant au sens de l'article 302 G du CGI, ni sur l'étendue de la dispense de caution dont ils peuvent bénéficier. La note du 5 décembre 1996 et les points 28 et 29 de l'instruction du 31 octobre 2001 nous paraissent en effet aller très au-delà de tout ce que la loi a prévu, quelle que soit la portée exacte qu'il faut lui conférer.

Nous le disions tout à l'heure, la note du 5 décembre 1996, dont le contenu a été repris en substance au point 29 de l'instruction du 31 octobre 2001, autorise les viticulteurs touchés par des sinistres climatiques à acheter des vendanges tout en conservant leur qualité de récoltant. Cette faculté est toutefois encadrée par toute une

---

7 Directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE ; directive 92/83/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques ; directive 92/84/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant le rapprochement des taux d'accises sur l'alcool et les boissons alcoolisées.

8 On trouve bien une définition du récoltant dans les règlements de l'Union européenne relatifs à l'organisation et au suivi du marché vitivinicole. Mais outre que l'objet de ces textes est bien différent de celui de l'article 302 G du CGI, ils se bornent à prévoir que les récoltants sont les « personnes physiques ou morales ou les groupements de ces personnes qui produisent des raisins » (règlement (CE) n° 1282/2001 de la Commission du 28 juin 2011, article 2 ; règlement (CE) n° 436/2009 de la Commission du 26 mai 2009, article 7).

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.

série de conditions : notamment, elle n'est ouverte que si un arrêté préfectoral ou une décision de la direction départementale de l'agriculture a défini des aires de production sinistrées ; les volumes achetés ne doivent pas permettre au viticulteur de produire plus de 80 % de sa production moyenne au cours des cinq dernières campagnes ; et à ces conditions prévues par la note de 1996, l'instruction de 2001 ajoute encore que les achats concernés[9] doivent être autorisés par le directeur régional des douanes et droits indirects, que l'autorisation délivrée n'est valable que pour la campagne au cours de laquelle s'est produit le sinistre climatique et que les vendanges acquises doivent circuler sous couvert d'un document simplifié d'accompagnement.

Le point 28 de l'instruction du 31 octobre 2001 est tout aussi profus. Outre la limite quantitative qu'il fixe à la possibilité offerte aux récoltants d'acheter des vendanges, des moûts ou des vins faits issus d'autres producteurs (5 % de leur propre récolte), il prévoit toute une série d'autres conditions : notamment, celle d'utiliser ces achats à la seule fin d'améliorer la qualité de la production, celle de ne pas revendre en l'état les produits achetés, qui doivent être incorporés à la production de l'acheteur, celle de déclarer les achats correspondants aux services de la direction générale des douanes et des droits indirects, ou encore celle de les faire circuler sous couvert d'un document simplifié d'accompagnement.

Vous le voyez, ce sont deux régimes complets de dispense de caution, l'un structurel (il est ouvert en permanence aux viticulteurs), l'autre conjoncturel (il n'est ouvert qu'en cas de sinistre climatique), que les ministres ont bâtis. Et ils nous semblent avoir bâti ces régimes, jusque dans leurs moindres détails, sans aucune base textuelle. Nous vous proposons de juger qu'en édictant les mesures litigieuses, ils ont excédé leur compétence.

Relevons d'ailleurs que vous aviez déjà censuré pour incompétence une note du service des opérations fiscales et foncières de la direction générale des impôts en date du 24 juillet 1991, qui prévoyait déjà que des viticulteurs sinistrés puissent compenser des pertes de récoltes par des achats de vendanges non soumis au droit de circulation (CE 17 novembre 1995, Fédération nationale des syndicats régionaux du négoce éleveur des vins de France, n° 129719, au Recueil p. 411). Vous l'avez fait au motif qu'aucune disposition du code général des impôts ni d'un autre texte ne donnait compétence au ministre chargé du budget pour édicter de telles mesures réglementaires. Cela n'a pas empêché le ministre de l'agriculture, par la note du 5 décembre 1996, puis le ministre de l'économie et des finances, par l'instruction du 31 octobre 2001, de reprendre en substance les mêmes mesures. En l'absence de texte intervenu depuis lors donnant compétence aux ministres pour ce faire, les mêmes causes produiront les mêmes effets[10].

---

9 Dont l'instruction précise qu'ils peuvent aussi porter sur des moûts – mais pas sur des vins.

10 Relevons qu'une réponse ministérielle récente décrivant le dispositif prévu par le point 29 de l'instruction du 31 octobre 2001 le présentait, sans citer aucun texte,

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.

Il restera à se prononcer sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte présentées par l'UMVIN. Les motifs de l'annulation que nous proposons impliquent nécessairement que le ministre des finances abroge les points 28 et 29 de son instruction du 31 octobre 2001. Vous pourrez lui enjoindre de le faire dans un délai de deux mois à compter de la lecture de votre décision. A ce stade, nous ne croyons pas nécessaire d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Admission des interventions du CNAOC ;
2. Annulation de la note du 5 décembre 1996 et du refus d'abroger les points 28 et 29 de l'instruction du 31 octobre 2001 ;
3. Injonction au ministre des finances et des comptes publics d'abroger les points 28 et 29 de cette instruction dans un délai de deux mois à compter de la lecture de votre décision ;
4. Rejet des conclusions à fin d'astreinte ;
5. Versement par l'Etat à l'UMVIN d'une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

---

comme une « tolérance administrative » ayant « fait l'objet d'un accord entre les organisations professionnelles et la direction générale des douanes et des droits indirects » (Rép. min. Mariani, question A.N. n° 26114, 13e législature, JOAN du 19 août 2008 p. 7078).

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.