

N° 388865, 389311 et 398700
Interprofession des vins du sud-ouest

3^e et 8^e chambres réunies
Séance du 28 novembre 2016
Lecture du 13 décembre 2016

CONCLUSIONS

Vincent Daumas, rapporteur public

Aux termes de l'article L. 443-1 du code de commerce « Le délai de paiement, par tout producteur, revendeur ou prestataire de services, ne peut être supérieur (...) / 4° A quarante-cinq jours fin de mois ou soixante jours à compter de la date d'émission de la facture pour les achats de raisins et de moûts destinés à l'élaboration de vins ainsi que de boissons alcooliques (...), sauf dispositions dérogatoires figurant (...) dans des accords interprofessionnels pris en application du livre VI du code rural et de la pêche maritime et rendus obligatoires par voie réglementaire à tous les opérateurs sur l'ensemble du territoire métropolitain ».

Ces dernières dispositions renvoient au mécanisme d'extension des accords interprofessionnels intervenant dans le domaine agricole, qui est prévu et encadré, tout à la fois, par le droit de l'Union européenne¹ et par les articles L. 632-1 à L. 632-11 du code rural et de la pêche maritime (CRPM). Rappelons que les interprofessions agricoles sont des entités de droit privé bénéficiant d'une reconnaissance de l'autorité administrative. Entre autres prérogatives, ces organisations interprofessionnelles sont habilitées par l'article L. 632-3 du CRPM à conclure des accords qui peuvent être étendus par l'autorité administrative compétente². Lorsque tel est le cas, l'accord étendu s'applique à l'ensemble des acteurs de la ou des filières concernées, y compris ceux qui ne sont pas membres d'une organisation professionnelle.

L'interprofession des vins du sud-ouest (IVSO), organisation interprofessionnelle reconnue, a conclu en son sein, le 26 juin 2013, un avenant à l'accord interprofessionnel alors en vigueur, instituant un délai de paiement dérogatoire – 240 jours soit environ 8 mois – pour les achats de raisins et de moûts destinés à la vinification de vins bénéficiant d'une indication géographique ou d'une appellation d'origine protégée. L'IVSO a demandé l'extension de cet avenant au ministre chargé de l'agriculture, qui a refusé par lettre du 22 septembre 2014. Entretemps, un nouvel avenant ayant le même objet que le précédent avait été adopté au sein de l'IVSO, le 8 juillet 2014. Il a également fait l'objet d'une demande d'extension. Mais par courrier du 9 février 2015, le ministre de l'agriculture s'y est encore opposé. Enfin le

¹ Précisément par les dispositions des articles 164 et 165 du règlement dit « OCM unique » de 2008 : règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil.

² Il s'agit, en vertu des dispositions de l'article D. 632-4-2 du CRPM, des ministres chargés respectivement de l'agriculture et de l'économie, qui prennent à cette fin un arrêté conjoint.

3 juillet 2015, l'IVSO a, sous l'empire d'un nouvel accord interprofessionnel, de nouveau adopté un avenant identique aux deux précédents³. Elle en a de nouveau demandé l'extension et s'est heurtée, derechef, à un refus, exprimé dans une lettre du 5 février 2016.

L'IVSO vous demande, par trois requêtes distinctes, l'annulation des trois refus qui ont été successivement opposés à ses demandes d'extension.

Le comité national des interprofessions des vins à appellation d'origine et à indication géographique (CNIV) intervient au soutien de ces conclusions. Eu égard aux intérêts défendus par cette organisation professionnelle, que sa dénomination résume très exactement, vous pourrez admettre ses interventions.

1. Deux des trois requêtes ont perdu leur objet.

Les deux premières demandes d'extension présentées par l'IVSO portaient en effet sur des avenants à un accord interprofessionnel couvrant les campagnes 2012/2013 à 2014/2015. Cet accord interprofessionnel est aujourd'hui caduc, de même que les avenants ayant eu pour objet de le modifier. De sorte que l'éventuelle annulation du refus d'étendre ces avenants ne pourrait produire, pour l'avenir, aucun effet. Or c'est bien là, contrairement à ce qui est soutenu en réponse au moyen d'ordre public communiqué aux parties, toute la portée d'une annulation par le juge du refus de prendre un acte réglementaire⁴. Vous pouvez voir en ce sens, jugeant que l'intervention en cours d'instance d'un décret d'application d'une loi rend sans objet le recours dirigé contre le refus de prendre un tel décret, votre décision du 27 juillet 2005 *Association Bretagne Ateliers* (n° 261694, au Recueil) ; ou, encore plus proche du cas d'espèce, jugeant que l'abrogation en cours d'instance de la loi rend elle aussi sans objet le recours dirigé contre le refus de prendre le décret d'application de cette loi, votre décision du 23 novembre 2011 *M. M...* (n° 341258, au Recueil).

En réponse à la communication du moyen d'ordre public, l'IVSO a également soutenu qu'une décision implicite d'acceptation de la demande d'extension du premier avenant conclu serait intervenue le 22 janvier 2014, en application des dispositions de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 632-4 du CRPM – ces dispositions prévoient que la demande d'extension est réputée acceptée si l'autorité compétente a gardé le silence sur cette demande dans le délai de deux ou trois mois qui lui est imparti pour statuer. L'IVSO soutient que, dans ces conditions, sa requête s'analyse comme dirigée contre une décision de retrait de la décision implicite acceptant l'extension du premier avenant conclu. Mais à supposer même qu'une telle décision d'acceptation soit effectivement intervenue, la requête n'en serait pas moins à nos yeux privée d'objet, l'autorité administrative ne pouvant plus donner effet à cette décision d'acceptation en étendant les stipulations de l'avenant, qui est devenu caduc, nous l'avons dit. Vous pourrez vous inspirer sur ce point d'un précédent, rendu dans une configuration légèrement différente : CE 12 février 1992, *Syndicat des fabricants et affineurs de fromages « Cantal »* (SYFAC), n° 97048, inédite au Recueil.

³ Les parties présentent cet avenant comme daté du 5 juillet 2015 mais c'est bien la date du 3 juillet 2015 qui est portée sur la pièce produite au dossier.

⁴ Sur le caractère réglementaire des arrêtés ministériels d'extension en matière agricole, voir par exemple CE 11 décembre 1987, *M. D...*, n° 56645, au Recueil sur un autre point ; et sur le caractère réglementaire du refus de prendre un acte présentant ce même caractère, voir par exemple CE 7 mars 2000, *Syndicat national des travailleurs du transport SUD*, n° 205503, aux tables du Recueil.

2. La dernière des trois requêtes de l'IVSO conserve en revanche un objet, puisqu'elle conteste le refus d'étendre un avenant conclu dans le cadre d'un accord interprofessionnel couvrant les campagnes 2015/2016 à 2017/2018, toujours en vigueur.

2.1. Les moyens de légalité externe soulevés à l'encontre du refus d'extension attaqué ne vous retiendront pas.

Contrairement à ce qui est soutenu, la directrice générale de la performance économique et environnementale des entreprises, qui a signé le courrier du 5 février 2016 exprimant ce refus d'extension, disposait d'une délégation de signature régulière⁵.

Le moyen d'insuffisance de motivation soulevé n'est pas davantage fondé, le courrier en question indiquant les raisons de droit et de fait qui sont au fondement du refus d'étendre l'avenant du 3 juillet 2015.

2.2 Les moyens de légalité interne soulevés sont plus substantiels.

2.2.1. Il est soutenu, tout d'abord, que le ministre de l'agriculture se trouvait en situation de compétence liée pour prononcer l'extension de l'avenant du 3 juillet 2015.

Selon l'IVSO, l'autorité administrative saisie d'une demande d'extension en application des dispositions combinées des articles L. 443-1 du code de commerce et L. 632-3 du CRPM n'aurait qu'un rôle limité. Il lui incomberait seulement de vérifier que les conditions formelles fixées par ces dispositions législatives sont remplies – c'est-à-dire que l'accord dont l'extension est demandée a bien été conclu dans le cadre d'une interprofession reconnue, composée d'organisations représentatives, et par un accord unanime des professions représentées.

Vous ferez pièce à cette argumentation, qui vous donnera l'occasion d'affirmer, tout au contraire, que l'autorité compétente n'est jamais en situation de compétence liée pour faire droit à une demande d'extension d'un accord interprofessionnel conclu dans le domaine agricole. Cette absence de compétence liée se déduit des termes de l'article L. 632-3 du CRPM selon lesquels, pour être étendu, un tel accord doit prévoir « des actions communes ou visant un intérêt commun conformes à l'intérêt général et compatibles avec la législation de l'Union européenne ». L'autorité administrative compétente doit donc porter une appréciation sur le contenu de l'accord dont l'extension est demandée. Et ce pouvoir d'appréciation exclut par définition toute situation de compétence liée (voir, sur la définition – restrictive – de la compétence liée, CE section, 3 février 1999, M. M..., n° 149722 152848, au Recueil).

La prise en compte des dispositions de l'article L. 443-1 du code de commerce, applicable en l'espèce compte tenu de l'objet de l'avenant dont l'extension était demandée, n'est pas de nature à modifier l'analyse. Ces dispositions se bornent en effet à renvoyer à la procédure d'extension prévue par le CRPM. Nous dirions même que leur prise en compte accroît encore le pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative puisqu'elles prévoient des

⁵ En vertu des dispositions du décret n° 2005-850 du 7 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement.

délais de paiement maximaux et n'autorisent la fixation de délais plus longs qu'à titre dérogatoire. Comme les ministres de l'agriculture et de l'économie le soutiennent en défense en se référant à un avis de l'Autorité de la concurrence du 26 septembre 2011⁶, il faut des raisons économiques objectives pour justifier, au cas par cas, qu'il puisse être dérogé aux délais de paiement légaux. Leur appréciation par l'autorité compétente pour prononcer l'extension exclut, là encore, toute compétence liée.

Et comme il est encore soutenu en défense, une telle interprétation des dispositions de l'article L. 443-1 du code de commerce est d'autant plus nécessaire que celui-ci doit être lu conformément aux dispositions tout à fait générale de la directive 2011/7/UE du 16 février 2011⁷ concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales. Son article 3, paragraphe 5 prévoit un délai de paiement entre entreprises qui ne peut en principe excéder 60 jours, à moins qu'il n'en soit expressément stipulé autrement par contrat, et à la condition que cela ne constitue pas un abus manifeste à l'égard du créancier. Il appartient donc à l'autorité compétente pour étendre les accords interprofessionnels prévoyant des dérogations aux délais de paiement légaux, en tout état de cause, de vérifier que ces dérogations ne sont pas manifestement abusives.

2.2.2. L'IVSO soutient ensuite que la décision litigieuse revêt un caractère discriminatoire.

A l'appui de ce moyen, l'IVSO fait valoir que plusieurs avenants comparables à celui conclu le 3 juillet 2015 ont été étendus dans d'autres filières viticoles. C'est parfaitement exact : il ressort des pièces du dossier que la moitié environ de la vingtaine d'interprofessions viticoles reconnues ont obtenu l'extension d'accords prévoyant un allongement des délais de paiement légaux. Toutefois, pour qu'un moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité fasse mouche, encore faudrait-il pouvoir affirmer que ces autres interprofessions sont dans une situation identique à celle de l'IVSO. Or ni la requérante ni l'intervenant ne consentent le moindre effort de démonstration à cet égard.

2.2.3. Reste le moyen tiré de ce qu'en refusant l'extension demandée, le ministre de l'agriculture a entaché son appréciation d'une erreur manifeste.

Il faut d'abord trancher la question, qui est inédite, du degré de contrôle que vous entendez exercer, en tant que juge de l'excès de pouvoir, sur l'appréciation portée sur les faits par l'autorité administrative pour refuser l'extension d'un accord conclu dans le cadre d'une interprofession agricole. En ce qui concerne les refus d'extension des conventions et accords collectifs de travail, vous avez opté pour un contrôle entier (CE 21 novembre 2008, Syndicat national des cabinets de recouvrement de créances et de renseignements commerciaux, n° 300135, au Recueil ; CE 17 avril 2013, CFE-CGC et autres, n° 352245, aux tables du Recueil). Les dispositions des articles L. 2261-15 du code du travail relatives à l'extension de ces conventions et accords n'étant pas rédigées de manière substantiellement différente de celles du CRPM, nous ne voyons pas de raison de vous proposer un contrôle différent en matière agricole.

⁶ Avis n° 11-A-14 du 26 septembre 2011 relatif à un accord interprofessionnel du secteur viticole (vins de la région de Bergerac).

⁷ Directive 2011/7/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales.

Cette question préalable tranchée, le moyen d'erreur d'appréciation soulevé par l'IVSO a de quoi faire hésiter, du moins à première vue. Examinons un par un les arguments invoqués – une partie d'entre eux étaient déjà exprimés dans une lettre du 24 juillet 2014 adressée à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

En premier lieu, n'est pas décisive la circonstance que d'autres interprofessions viticoles ont demandé et obtenu l'extension d'accords prévoyant des délais plus longs – parfois nettement plus longs – que les délais légaux. La requérante a produit six accords étendus concernant l'interprofession des vins sans indications géographiques (Anivin⁸) et les interprofessions des vins du Val-de-Loire, du Languedoc et Sud de France, du Beaujolais, du Pays d'Oc et de Bordeaux. Mais le ministre de l'économie objecte en défense, sans être contredit, que la moitié des interprofessions viticoles n'ont pas de délais dérogatoires et que les accords dont l'IVSO se prévaut correspondent essentiellement à la pérennisation de pratiques anciennes et constantes.

En deuxième lieu, l'IVSO fait valoir que les producteurs de l'interprofession soutiennent l'allongement des délais de paiement légaux et que trois organisations locales de vignerons ont pris position expressément en ce sens. Toutefois, cette démarche apparaît motivée par le souhait de ces organisations de ne pas pénaliser ceux de leurs adhérents qui achètent eux-mêmes des raisins ou des moûts pour les vinifier, et par des considérations d'équité avec les autres interprofessions viticoles ayant obtenu des délais de paiement dérogatoires, sans qu'apparaisse en quoi les vins du sud-ouest seraient dans la même situation.

En troisième lieu, l'IVSO produit un mail de la DGCCRF indiquant que cette administration observe lors de ses contrôles d'importants dépassements des délais de paiement légaux. Toutefois, ce constat n'est absolument pas circonstancié – on ignore notamment s'il est valable s'agissant des vins concernés par la demande d'extension de l'IVSO. Les auteurs de ce mail précisent, en revanche, que le dépassement des délais de paiement a des « incidences économiques importantes à l'encontre des vignerons ».

En quatrième lieu, l'IVSO souligne que pendant longtemps, la loi n'a fixé aucune règle régissant le paiement des raisins et des moûts, tandis que les us et coutumes de la profession permettaient un paiement étalé tout au long de l'année. Mais le législateur a précisément entendu mettre fin à cette situation en 2008 en adoptant les dispositions codifiées au 4° de l'article L. 443-1 du code de commerce – précisons que ces dispositions sont issues de l'article 10 de la loi du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs⁹.

En cinquième lieu, l'IVSO avance que jusqu'en 2011, l'étalement dans le temps des paiements aurait été possible en vertu de deux types de contrats d'achat, le premier laissant la possibilité d'étaler dans le temps les paiements tandis que le second renvoyait aux délais de paiement plus longs définis par un accord de l'Anivin. Toutefois, ces contrats ne sont pas produits et le ministre de l'économie soutient en défense, sans être contredit, que ce n'est que

⁸ Association nationale interprofessionnelle des vins de France.

⁹ Loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs.

depuis 2011 que l'accord Anivin a allongé les délais de paiement pour les raisins et moûts, et ceci uniquement pour les vins ne bénéficiant pas d'une indication géographique protégée – ce qui n'est pas le cas des vins concernés par la demande d'extension présentée par l'IVSO.

En sixième lieu, l'IVSO insiste sur les contraintes de trésorerie spécifiques aux acheteurs de raisins et de moûts – c'est-à-dire les producteurs qui vinifient sans récolter, ou qui vinifient davantage que les raisins et moûts issus de leur propre récolte. L'achat des raisins et des moûts intervient en une seule fois entre mi-septembre et mi-octobre, alors que le vin qui en résulte ne sera, au mieux, disponible que deux ou trois mois après et ne sera payé, en l'état de l'accord interprofessionnel en vigueur, que dans les 75 jours qui suivent la retraitaison par l'acheteur – étant précisé que les retraisaisons peuvent s'échelonner tout au long de la campagne selon les besoins des acheteurs de vin. Le délai de 240 jours de paiement fixé dans l'avenant du 3 juillet 2015 pour les achats de raisins et de moûts viserait ainsi à trouver un équilibre entre vendeurs et acheteurs tenant compte des contraintes spécifiques de ces derniers. Mais ces contraintes structurelles pesant sur les acheteurs de raisins et de moûts se vérifient dans l'ensemble du secteur viticole et ne sont donc pas de nature à justifier une dérogation aux délais légaux.

En septième lieu, la requérante insiste sur les effets induits qui résulteraient de l'application des délais de paiement légaux, compte tenu du décalage de trésorerie subi par les acheteurs de raisins et de moûts. Ce décalage, dont nous venons d'exposer les raisons, les conduirait à se détourner des achats de récolte, ce qui au final pénaliserait les vendeurs de raisins et de moûts, c'est-à-dire les producteurs qui ne peuvent ou ne veulent procéder eux-mêmes à la vinification. Mais outre qu'il s'agit, là aussi, d'une argumentation qui pourrait valoir dans l'ensemble du secteur viticole, elle n'est pas assortie du moindre élément concret ou chiffré. De surcroît, elle est quelque peu paradoxale puisqu'elle revient à soutenir que les vendeurs de raisins et de moûts devraient accepter de sacrifier leur propre trésorerie pour soulager celle de leurs acheteurs, afin d'obtenir des prix suffisamment rémunérateurs.

En huitième lieu, l'application des délais légaux conduirait à une distorsion de concurrence au détriment des vins protégés par une indication géographique, compte tenu du délai très étendu – 365 jours – prévu par l'accord Anivin, qui couvre les vins ne bénéficiant pas d'une telle protection. Mais il est douteux que ces deux types de vin soient réellement en concurrence. Quant au risque allégué que du raisin ou des moûts soient prétendument achetés pour produire des vins sans indication géographique, afin de bénéficier d'un délai de paiement étendu, alors qu'ils serviraient finalement à la production de vins bénéficiant d'une indication géographique, il appelle seulement un contrôle efficace de la réglementation applicable.

Au final, aucun des arguments avancés par l'IVSO et le CNIV, non plus que leur ensemble, ne nous paraît emporter la conviction. Ils ne font apparaître de manière étayée, s'agissant des vins du sud-ouest, aucun usage bien établi auquel le maintien des délais de paiement légaux viendrait porter atteinte, ni aucune spécificité de leurs conditions de production et de commercialisation justifiant d'y déroger. Signalons qu'en défense, les ministres indiquent, sans être contredits, que le taux d'anomalie constaté localement en matière de délais de paiement est passé de 55 % à 25 % entre 2012 et 2014, ce qui tend à démontrer que la situation des acheteurs de récoltes n'est pas si dramatique et qu'une grande majorité est en mesure de respecter les délais légaux. Sachant que tout délai de paiement supplémentaire consenti aux acheteurs de raisins et de moûts se fait au détriment des

récoltants, sachant aussi que ces derniers ne recueillent qu'au moment de la commercialisation de leur vendange le fruit du travail de toute une année, nous ne parvenons pas à nous convaincre que le ministre de l'agriculture aurait commis une erreur d'appréciation en refusant l'extension d'un avenant multipliant par quatre le délai de paiement légal.

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Dans les affaires n°s 388865 et 389311 :
 - admission de l'intervention du CNIV ;
 - non-lieu à statuer sur les conclusions principales des requêtes ;
 - rejet des conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
2. Dans l'affaire n° 398700 :
 - admission de l'intervention du CNIV ;
 - rejet au fond de la requête.