

CONCLUSIONS

M. Laurent CYTERMANN, rapporteur public

Vous êtes saisis d'un nouvel épisode de ce que la confédération requérante qualifie sur son site internet de « guerre des semences ».

Bien que la troisième chambre de la section du contentieux en soit familière, rappelons en quelques mots le contexte juridique et économique de ces litiges. Les obtentions végétales, que la loi définit comme les variétés nouvelles, homogènes et stables¹, sont couvertes par un droit de propriété intellectuelle spécifique, le certificat d'obtention végétale, qui confère à son titulaire ou « *obteneur* » un droit exclusif de produire, de reproduire et de commercialiser la variété protégée. Consacré au niveau international par la convention pour la protection des obtentions végétales du 2 décembre 1961 et au niveau de l'Union européenne par le règlement (CE) n° 2100/94 du Conseil du 27 juillet 1994 instituant un régime de protection communautaire des obtentions végétales, ce droit reconnu pour une durée de 25 ans impose à l'agriculteur exploitant la variété protégée d'obtenir une licence du titulaire du certificat, qui est en pratique un semencier, à peine de contrefaçon.

Toutefois, une exception a été reconnue en faveur des semences de ferme, d'abord dans le cadre du règlement européen (article 14) puis en droit français, en vertu de la loi n° 2011-1843 du 8 décembre 2011 relative aux certificats d'obtention végétale qui en a défini le régime juridique aux articles L. 623-24-1 à L. 623-24-5 du code de la propriété intellectuelle. Ce régime permet aux agriculteurs de réensemencer une variété protégée en utilisant le produit de leur propre récolte, sans avoir besoin de l'autorisation de l'obteneur. Les agriculteurs doivent alors seulement payer aux obtenteurs, selon l'expression employée par le règlement, une « *rémunération équitable* » qui est cependant inférieure à ce qui serait perçu pour une production sous licence. En France, cette rémunération équitable a été mise en œuvre dans le cadre de « *cotisations volontaires obligatoires* » prévues par des accords conclus dans le cadre d'une organisation interprofessionnelle et étendus par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et de l'économie, ce qui les rend obligatoires pour tous les membres des professions dans le champ de l'accord, même s'ils ne sont pas adhérents des organisations signataires. Un premier accord concernant uniquement le blé tendre a été conclu le 28 juin 2001, puis reconduit à plusieurs reprises ; la démarche a été étendue à l'ensemble des céréales à paille (blé dur, blé tendre, orge, avoine, seigle, triticale, riz et épeautre) par un accord entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014.

¹ Cf. l'article L. 623-2 du code de la propriété intellectuelle.

Le syndicat Confédération paysanne a toujours refusé le principe de cette rémunération des obtenteurs. La confédération considère que le droit des agriculteurs de ressemer leur propre récolte, qui s'inscrit dans une pratique ancestrale, ne devrait faire l'objet d'aucune compensation financière. Elle conteste donc systématiquement les arrêtés d'extension des accords interprofessionnels instaurant ces contributions.

L'arrêté du 24 juin 2016 dont la Confédération paysanne vous demande aujourd'hui l'annulation, ensemble la décision implicite de rejet de son recours gracieux, porte extension d'un accord interprofessionnel conclu le 29 avril 2016 relatif au renforcement des moyens de l'obtention végétale dans le domaine des céréales à paille, qui reconduit pour l'essentiel l'accord antérieur pour les campagnes 2016/2017 à 2018/2019.

1. Le Groupement national interprofessionnel des semences et des plants (GNIS), qui est l'organisation interprofessionnelle dans le cadre de laquelle a été conclu l'accord critiqué, oppose une fin de non-recevoir qui est fondée. Elle est tirée de ce que le secrétariat national n'avait pas qualité pour décider de l'action en justice au nom de la Confédération paysanne.

Aux termes de l'article 16 des statuts de la confédération, le comité national, qui est élu par l'assemblée générale ordinaire, « *a pouvoir d'engager toute action en justice au nom de la Confédération paysanne* ». L'article 17 stipule que le secrétariat national, qui est désigné par le comité national, a un tel pouvoir « *en cas d'urgence, entre deux réunions du comité national* ». Or la confédération n'a produit qu'un procès-verbal du secrétariat national du 20 juillet 2016, décidant de la requête devant le Conseil d'Etat et mentionnant seulement que le comité national serait « *informé de cette décision* ». Elle n'a pas produit de mémoire en réplique et n'avait pas justifié dans sa requête introductive de l'urgence ayant conduit à ce que la requête soit décidée par le secrétariat national.

En l'absence d'argumentation du syndicat requérant, il est difficile de déterminer ce qui pourrait caractériser une telle urgence. Il s'agit d'un recours pour excès de pouvoir, soumis au délai de recours de droit commun de deux mois et précédé qui plus est d'un recours gracieux le 17 août 2016 : le comité national a donc eu de fait près de six mois – soit le délai entre la publication de l'arrêté et l'expiration du délai de recours contre la décision implicite de rejet du recours gracieux – pour se réunir. Au demeurant, depuis l'introduction de la requête, le comité national aurait eu amplement le temps de la régulariser.

2. Nous vous invitons cependant plutôt à rejeter la requête au fond. Vous pourrez en effet écarter les moyens soulevés, qui reprennent des moyens déjà présentés par le même requérant dans de précédents litiges relatifs à des arrêtés d'extension.

2.1. Le syndicat soulève d'abord un moyen de légalité externe tiré de ce que l'accord interprofessionnel n'a pas été joint à l'avis de consultation publié le 26 mai 2016 au bulletin officiel du ministère de l'agriculture, ce qui entacherait l'arrêté d'extension d'un vice de procédure.

Pour répondre à ce moyen, il vous faut d'abord déterminer les obligations procédurales qui s'imposaient à l'administration. Le ministre de l'agriculture et le GNIS soutiennent en défense qu'il s'agissait d'une consultation facultative, soumise aux dispositions de l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration, selon lequel : « *Lorsque l'administration décide, en dehors des cas régis par des dispositions législatives ou réglementaires, d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un*

projet ou d'un acte, elle rend publiques les modalités de cette procédure, met à disposition des personnes concernées les informations utiles, leur assure un délai raisonnable pour y participer et veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics. ».

Pourtant, la publication de cet avis préalablement à l'extension s'imposait bien à l'administration. L'article 165 du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles, dit « règlement OCM », dispose que la consultation préalable des acteurs concernés est obligatoire lorsque l'Etat décide de rendre obligatoires pour les non-membres d'une organisation interprofessionnelle des contributions financières à cette organisation, destinées à couvrir les coûts directement liés à la conduite d'activités présentant un « *intérêt économique général* » pour tous les opérateurs concernés. Ces dispositions sont transposées en France par l'article D. 632-4-4 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), qui renvoie lui-même à un arrêté ministériel du 26 février 2015 relatif aux demandes d'extension des accords conclus dans le cadre d'une organisation interprofessionnelle reconnue. Tant l'article D. 632-4-4 du CRPM que l'article 3 de cet arrêté ne prévoient la publication préalable d'un avis de consultation que dans les cas régis par l'article 165 du règlement OCM.

Pour déterminer si la publication de l'avis de consultation était obligatoire, il vous faut donc apprécier si les CVO mises à la charge des agriculteurs financent des activités bénéficiant à tous les opérateurs concernés. Vous jugez que tel n'est pas le cas lorsque l'accord se borne à prévoir la « *rémunération équitable* » compensant la dérogation accordée aux semences de ferme, puisque cette rémunération ne bénéficie qu'aux obtenteurs et non à l'ensemble des opérateurs (5 octobre 2016, *Confédération paysanne et Coordination rurale Union nationale*, n° 389648, Inédit). En l'espèce, le produit de la cotisation à la charge des producteurs, de 0,70 euros par tonne, est selon l'article 5 de l'accord réparti en trois parts : la première constitue une ristourne aux agriculteurs ayant acheté des semences certifiées (c'est-à-dire couvertes par le certificat d'obtention végétale), à hauteur de 2,8 euros par quintal de semences achetées ; la deuxième, qui constitue 15 % de la part restante, est affectée au Fonds de soutien à l'obtention végétale (FSOV), géré par le GNIS, pour financer des programmes collectifs de recherche sur les céréales à paille ; la troisième, qui constitue 85 % de la part restante, est versée aux obtenteurs au titre de la rémunération équitable. Même si la deuxième part ne représente qu'une part limitée des sommes collectées, elle finance bien des actions d'intérêt général pour tous les acteurs concernés et relevait en conséquence de l'article 165 du règlement OCM. Vous avez déjà retenu une telle analyse pour un autre accord conclu dans le cadre du GNIS qui finançait notamment des actions de recherche-développement (22 décembre 2017, *Confédération paysanne*, n° 396339, Inédit).

A supposer même que l'accord étendu n'entraîne pas dans le champ de l'article 165, il ressort des termes de l'avis de consultation que les auteurs de l'arrêté attaqué ont entendu se soumettre aux obligations en résultant. En effet, il y est écrit : « *En application de l'article 165 du règlement OCM, une consultation est ouverte pour une durée de 3 semaines à compter de la publication au bulletin officiel du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt du présent avis* » et l'avis était établi précisément selon le modèle prévu par l'arrêté du 26 février 2015. Or vous jugez que lorsque l'autorité administrative décide de recourir à une procédure qui, même si elle ne s'impose pas à elle, est définie par les textes, elle doit alors respecter ces textes (Sect., 14 novembre 1969, *D...*, n° 72330, Rec. p. 500). Lorsque l'administration fait application des règles de consultation définies en application de l'article

165 du règlement OCM alors qu'elle n'est pas tenue de le faire, ce sont ces règles spécifiques qu'elle doit respecter et non les règles générales de l'article L. 131-1 du CRPA.

La Confédération paysanne se borne à soutenir que la consultation serait irrégulière faute de publication de l'accord interprofessionnel dont l'extension était envisagée. Cependant, ni l'article 165 du règlement OCM, ni le CRPM ni l'arrêté du 26 février 2015 n'imposent une telle publication. L'arrêté du 26 février 2015 prévoit seulement la publication en annexe à l'avis de consultation d'une annexe comportant différentes rubriques, notamment la description des actions financées par les CVO. Cette annexe a été publiée en l'espèce et ce premier moyen sera donc écarté.

2.2. La confédération soutient ensuite que le GNIS n'était pas représentatif dans le champ de l'accord, ce qui entacherait l'arrêté attaqué d'une méconnaissance de l'article 164 du règlement OCM, qui subordonne l'extension à la représentativité. Vous contrôlez en effet celle-ci (cf. votre décision précitée du 5 octobre 2016).

Il ressort de la combinaison de l'article 164 du règlement OCM et de l'article L. 632-4 du CRPM que la représentativité d'une organisation interprofessionnelle s'apprécie selon les règles suivantes :

- elle est établie lorsqu'elle représente au moins deux tiers du volume de la production ou du commerce ou de la transformation du produit ou des produits concernés ;
- lorsque la détermination de cette proportion « *pose des problèmes pratiques* », l'article L. 632-4 énonce plusieurs critères alternatifs : l'organisation interprofessionnelle représente au moins deux tiers des opérateurs ou de leur chiffre d'affaires ; pour la production, lorsque des organisations syndicales d'exploitants agricoles représentant au total au moins 70 % des voix aux élections des chambres d'agriculture participent à l'organisation interprofessionnelle ; pour tout secteur, en l'absence d'opposition dans le mois suivant la publication de l'accord d'organisations professionnelles réunissant des opérateurs économiques de ce secteur d'activité représentant au total plus du tiers des volumes du secteur d'activité.

Relevons d'emblée que contrairement à ce que soutient la Confédération paysanne, la loi fixe ainsi bien les seuils à atteindre pour être reconnu comme représentatif.

Les arguments mis en avant par les parties dans leurs premières écritures ne suffisaient pas à vous éclairer car ils ne portaient que sur la sélection, la production ou la commercialisation de semences certifiées, alors que l'accord concerne également les semences de ferme. Votre troisième chambre a donc pris une mesure d'instruction pour disposer notamment d'éléments sur les volumes de semences certifiées et de semences de ferme de variétés protégées par un certificat d'obtention végétale produits au cours de la campagne précédant l'adoption de l'arrêté contesté (soit 2014-2015), et sur la part de ces volumes représentée par des producteurs adhérant au GNIS. Le ministre et le GNIS ont produit des réponses concordantes dont il ressort les éléments suivants :

- Au cours de cette campagne, 10,7 millions de quintaux de semences de céréales à paille ont été utilisés, dont 6,3 millions pour les semences certifiées commercialisées et 4,3 millions pour les semences de ferme ;
- Pour les semences certifiées, 5,92 millions de quintaux ont été produits par les producteurs représentés au sein de l'Union française des semenciers, l'une des organisations membres du GNIS, soit 92 % du volume ;

- Pour les semences de ferme, il n'est pas possible de déterminer avec précision le volume de semences utilisé par des producteurs adhérant au GNIS mais les défenseurs font l'hypothèse que cette proportion est équivalente à la part des producteurs adhérant à l'Association générale des producteurs de blé (AGPB), association membre du GNIS, dans la production de céréales à paille, soit 40 % ;
- Au total, le GNIS représenterait à travers l'UFS et l'AGPB qui en sont membres 71 % de la production de semences, dépassant ainsi le seuil des deux tiers ;
- Le GNIS ajoute enfin que la part des semences de variétés libres de droit (c'est-à-dire pour lesquelles la durée de 25 ans du certificat d'obtention végétale est expirée) est négligeable, ce qu'il déduit de l'absence de demande de remboursement de la CVO prélevée sur des variétés du domaine public. Dans le dernier état de ses écritures, il l'évalue à moins de 5 %, sur la base d'une analyse menée conjointement avec la SICASOV relative au pourcentage de variétés protégées parmi les variétés multipliées².

En réplique, la Confédération paysanne, qui admet qu'il existe parmi les adhérents des organisations membres du GNIS des producteurs de semences de ferme, soutient néanmoins que le GNIS n'aurait aucune représentativité en ce qui les concerne, au motif qu'ils n'y seraient représentés qu'en tant qu'utilisateurs de semences certifiées. Cependant, le décret n°62-585 du 18 mai 1962 relatif à ce groupement dispose bien qu'il « *a pour objet de représenter les diverses professions et catégories professionnelles intéressées par la sélection, la multiplication, la production, le commerce et l'utilisation des graines de semence et des plants* », sans le limiter statutairement aux semences certifiées. L'organisation en collèges du GNIS permet d'y représenter pour chaque type de production (en l'espèce, au sein de la section des céréales à paille) l'ensemble des stades de la chaîne de valeur, dont celui des « utilisateurs » de semence, qui s'agissant des semences de ferme sont aussi par construction leurs producteurs puisque la semence de ferme est précisément celle qui est réutilisée par celui qui l'a produite.

De même, vous ne serez pas arrêtés par le moyen présenté dans un dernier mémoire de la Confédération tiré de ce qu'un accord conclu dans le cadre du GNIS ne pourrait être étendu, car le GNIS ne serait représentatif qu'au sein de la production alors que l'article 157 du règlement OCM n'autorise la reconnaissance des organisations interprofessionnelles que si elles représentent la production et au moins une autre étape de la chaîne d'approvisionnement. Il est en effet constant que le GNIS représente aussi la commercialisation et l'utilisation.

La Confédération paysanne propose également différents chiffrages alternatifs à ceux mobilisés par le GNIS et le ministre. Sans remettre en cause la justesse de ces chiffres, ils n'apparaissent pas pertinents pour la mesure de la représentativité. En effet, alors que les défenseurs fournissent des chiffres sur la part des semences certifiées dans la production totale de semences et la part des organisations adhérant au GNIS dans la production de semences certifiées, la Confédération donne sur ces deux items des éléments sur la proportion d'agriculteurs, par exemple sur la part d'agriculteurs utilisant des semences de ferme. Or, l'article 164.3 du règlement OCM dispose bien que la représentativité s'apprécie « *en proportion du volume de la production ou du commerce ou de la transformation du produit ou des produits concernés* ».

² La multiplication est l'activité, réalisée par un agriculteur multiplicateur, consistant à obtenir un grand nombre de semences identiques à partir de semences de base fournies par le semencier.

Enfin, même en retenant un pourcentage de semences de ferme de 45 %, comme l'affirme la Confédération paysanne, et non de 40 % comme le soutiennent les défenseurs, la part de production des membres du GNIS est de 69 % et dépasse donc encore la barre des deux tiers.

2.3. Les autres moyens vous retiendront moins longtemps. Le moyen tiré de ce que l'arrêté méconnaîtrait la liberté d'association en imposant une adhésion forcée au GNIS est inopérant : vous avez déjà jugé que l'extension prononcée sur le fondement de l'article L. 623-6 du CRPM n'a ni pour objet, ni pour effet d'imposer, directement ou indirectement, à quiconque l'adhésion ou le maintien de l'adhésion à une organisation syndicale (9 novembre 2007, *SNEFELT*, n° 257252, Inédit). La confédération tente d'étayer ce moyen en affirmant qu'une grande partie des CVO n'est pas utilisée pour des missions de service public mais est affectée aux seuls membres du GNIS, mais elle ne produit aucun élément pour corroborer ces allégations. Cela ne ressort pas en tout état de cause des stipulations de l'accord étendu.

2.4. De même, le moyen tiré de la méconnaissance du principe de liberté du commerce et de l'industrie est fondé uniquement sur l'affirmation du caractère excessif des cotisations, qui n'est assortie d'aucune précision vous permettant d'en apprécier le bien-fondé.

2.5. Le syndicat soutient enfin que l'article 164 du règlement OCM ne permettrait pas d'étendre des règles relatives à la rémunération des obtenteurs en contrepartie de l'autorisation des semences de ferme. Vous avez déjà écarté le même moyen dans votre décision précitée du 5 octobre 2016, relative à l'utilisation de semences de ferme dans le domaine des pommes de terre, en vous fondant sur le 1) du 4. de l'article 164, qui permet d'étendre des règles relatives à « *l'utilisation de semences certifiées* ».

PCMNC :

- **au rejet de la requête de la Confédération paysanne ;**
- **à ce qu'il soit mis à la charge de la Confédération le versement au GNIS d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.**