

N° 422055
Conseil interprofessionnel des vins de
Bordeaux (CIVB)

3^e et 8^e chambres réunies
Séance du 2 mars 2020
Lecture du 18 mars 2020

CONCLUSIONS

M. Laurent Cytermann, Rapporteur public

Au détour de quelques lignes d'apparence anodine figurant au bas de la page d'un formulaire, se cachent parfois de belles questions de droit. Nous tenterons du moins de vous en convaincre à la faveur de la présente affaire.

Le Conseil interprofessionnel des vins de Bordeaux (CIVB) est une organisation interprofessionnelle agricole¹, composée notamment des représentants de la Fédération des grands vins de Bordeaux, qui regroupe les producteurs, et de la Fédération des négociants de Bordeaux et Libourne. Le 24 avril 2017, les membres du CIVB ont conclu un accord interprofessionnel portant sur les campagnes 2017/2018, 2018/2019 et 2019/2020, qui a été étendu, c'est-à-dire rendu obligatoire pour tous les membres des professions constituant l'organisation interprofessionnelle, de manière tacite. Le 17 janvier 2018, le CIVB a sollicité l'extension de deux bordereaux de confirmation d'achat, l'un pour la retraitaison (c'est-à-dire le retrait des marchandises auprès d'un producteur) en vrac et l'autre pour la retraitaison en bouteilles. Cette extension a été refusée par un courrier du ministre de l'agriculture du 16 mars 2018, en raison de l'illégalité de l'article 10 des bordereaux, relatif à la clause de réserve de propriété. Le CIVB vous demande l'annulation de cette décision de refus d'extension ainsi que de la décision implicite de rejet opposée à son recours gracieux.

Vous êtes compétents pour statuer en premier et dernier ressort sur cette demande, la décision d'extension d'un accord interprofessionnel ayant un caractère réglementaire (CE, 11 décembre 1987, *D...*, n° 56645, Rec. ; 1^{er} octobre 2018, *Association interprofessionnelle de la banane*, n° 413681, Tab.).

¹ Le CIVB a été créé par une loi du 18 août 1948 et son fonctionnement est régi par le décret n° 66-866 du 18 novembre 1966. Il a été reconnu en tant qu'organisation interprofessionnelle agricole dans le nouveau cadre juridique issu du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles par un arrêté du 3 juin 2014.

Avant d'examiner les moyens de la requête, rappelons que les organisations interprofessionnelles et les accords qu'elles concluent sont régis par les dispositions des articles 157 à 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 et par celles des articles L. 632-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime. Les organisations interprofessionnelles sont reconnues par les ministres chargés de l'agriculture et de l'économie, par produit ou groupe de produits, lorsqu'elles regroupent des organisations professionnelles représentant une part significative des secteurs d'activité de la production et, selon les cas, la transformation, la commercialisation et la distribution (article L. 632-1 du CRPM). Les accords conclus par une organisation interprofessionnelle reconnue peuvent être étendus par arrêté des mêmes ministres, pour une durée déterminée, « *dès lors qu'ils prévoient des actions communes ou visant un intérêt commun conformes à l'intérêt général et compatibles avec la législation de l'Union européenne* » (article L. 632-3).

L'article L. 632-2-1 du CRPM, qui met en œuvre l'article 164.4.c) du règlement OCM du 17 décembre 2013, dispose, dans sa rédaction applicable au litige, que les organisations interprofessionnelles peuvent « *définir, dans le cadre d'accords interprofessionnels, des contrats types, dont elles peuvent demander l'extension à l'autorité administrative, intégrant des clauses types relatives aux modalités de détermination des prix, aux calendriers de livraison, aux durées de contrat, au principe de prix plancher, aux modalités de révision des conditions de vente en situation de fortes variations des cours des matières premières agricoles, ainsi qu'à des mesures de régulation des volumes dans le but d'adapter l'offre à la demande* ». Les bordaux en litige constituent de tels contrats types.

L'idée même d'extension d'un contrat-type peut surprendre au premier abord : on qualifie généralement de contrats-types des instruments facultatifs, qui constituent un modèle que les parties peuvent reprendre, ce qui facilite la rédaction des contrats, mais dont elles peuvent aussi s'écarter. Toutefois, dans le cadre de cette législation, le contrat-type étendu a bien une portée contraignante, ce que confirme la suite de l'article L. 632-2-1 qui prévoit aussi la possibilité pour les organisations interprofessionnelles d'établir « *des guides de bonnes pratiques contractuelles qui ne peuvent pas faire l'objet d'une extension* » : le législateur a donc distingué les contrats-types étendus, qui s'imposent aux opérateurs des professions concernées, des bonnes pratiques contractuelles qui demeurent facultatives car ne pouvant faire l'objet d'une extension. Les contrats conclus en méconnaissance d'un accord interprofessionnel étendu sont nuls de plein droit (article L. 632-7).

1. Il est soutenu en premier lieu que le ministre a commis une erreur de droit en estimant que l'article 2368 du code civil exigeait que les clauses de réserve de propriété soient expressément acceptées.

On sait qu'en droit français, la vente est régie par le principe du consensualisme, exprimé par l'article 1583 du code civil qui dispose qu'elle « *est parfaite entre les parties, et la propriété est acquise de droit à l'acheteur à l'égard du vendeur, dès qu'on est convenu de la chose et du prix, quoique la chose n'ait pas encore été livrée ni le prix payé* ». La clause de réserve de propriété déroge à ce principe général quant au transfert de propriété de la marchandise, en subordonnant celui-ci au paiement complet de son prix, l'acquéreur n'étant durant l'intervalle

entre la livraison et ce paiement que le possesseur de la chose². Alors qu'en règle générale, le vendeur d'un bien impayé ne peut agir contre l'acquéreur qu'en qualité de créancier, sans pouvoir remettre en cause la propriété de la chose vendue, lorsqu'une clause de réserve de propriété a été conclue, le vendeur peut exiger la restitution de celle-ci.

C'est une loi du 12 mai 1980³, dite loi Dubanchet, qui a consacré pour la première fois l'existence de ces clauses dans le cadre du droit des procédures collectives. Alors que le jugement d'ouverture de la procédure emporte en principe interdiction de payer toute créance née antérieurement⁴, le bénéficiaire d'une clause de réserve de propriété peut revendiquer la restitution du bien en nature. Le deuxième alinéa de l'article L. 624-16 du code de commerce dispose aujourd'hui : « *Peuvent également être revendiqués, s'ils se retrouvent en nature au moment de l'ouverture de la procédure, les biens vendus avec une clause de réserve de propriété. Cette clause doit avoir été convenue entre les parties dans un écrit au plus tard au moment de la livraison. (...)* ».

Une ordonnance du 23 mars 2006⁵ relative aux sûretés a défini de manière plus générale la portée de ces clauses. L'article 2367 du code civil, qui en est issu, dispose ainsi : « *La propriété d'un bien peut être retenue en garantie par l'effet d'une clause de réserve de propriété qui suspend l'effet translatif d'un contrat jusqu'au complet paiement de l'obligation qui en constitue la contrepartie. / La propriété ainsi réservée est l'accessoire de la créance dont elle garantit le paiement.* ». L'article 2368 prévoit que cette réserve est « *convenu par écrit* ». Enfin, l'article 2370 dispose qu'à « *défaut de complet paiement à l'échéance, le créancier peut demander la restitution du bien afin de recouvrer le droit d'en disposer* ». Cette ordonnance a clarifié la nature juridique des clauses de réserve de propriété en les classant parmi les sûretés, la rétention de la propriété par le vendeur tenant lieu de garantie de son paiement. Alors que certains auteurs avaient pu analyser la clause de réserve de propriété comme une condition suspensive⁶, il est désormais acquis qu'il s'agit d'une « *sûreté suspendant l'effet translatif de propriété du contrat de vente jusqu'à complet paiement du prix et qu'une telle suspension ne [remet] pas en cause le caractère ferme et définitif de la vente intervenue dès l'accord des parties sur la chose et sur le prix* » (Cass. Com., 17 octobre 2018, n° 17-14986, *Bull. com.*).

Les bordereaux litigieux se présentent comme des formulaires, comportant diverses rubriques (désignation des parties, désignation du produit, prix, etc), dont le remplissage permet de définir entièrement le contenu du contrat, et qui doivent être signés par le vendeur et l'acheteur ou le cas échéant par le courtier. Il s'agit bien d'un des contrats types dont l'article L. 632-2-1 du CRPM a prévu la possible extension. La rubrique n° 10, sur laquelle ce litige porte tout entier, est ainsi libellée : « *Réserve de propriété : Si les parties n'entendent pas placer le présent contrat sous le régime de la réserve de propriété prévue par le code civil, en*

² Au sens de l'article 2255 du code civil, selon lequel « *la possession est la détention ou la jouissance d'une chose* ».

³ Loi n° 80-335 du 12 mai 1980 relative aux effets des clauses de réserves de propriété dans les contrats de vente.

⁴ Cf. l'article L. 622-7 du code de commerce.

⁵ Ordonnance n° 2006-346.

⁶ Cf. notamment Simler Ph. et Delebecque Ph., *Droit civil, Les sûretés, La publicité foncière*, Dalloz 4^e éd., 2004, n° 364.

application de laquelle le vendeur se réserve la propriété des vins vendus jusqu'à parfait paiement de ceux-ci, cocher la case ci-contre. ». Figure en regard de ces deux lignes une case à cocher. Ajoutons, pour que votre visualisation soit complète, que les mots : « *Si les parties n'entendent pas placer le présent contrat sous le régime de la réserve de propriété prévue par le code civil* » sont en gras.

Dans son courrier du 16 mars 2018, le ministre a indiqué que l'article 2368 du code civil dispose que la clause « doit être expressément acceptée », qu'elle relève « de la liberté contractuelle » et qu'elle « ne peut être rendue obligatoire par accord interprofessionnel ». Il ajoute que « dans le cas où les co-contractants oublieraient de cocher la case prévue, ils seraient alors soumis au régime de réserve de propriété sans l'avoir réellement consenti ».

Le CIVB soutient à juste titre que le ministre a commis une erreur de droit en affirmant que l'article 2368 imposait que la clause de réserve de propriété soit « expressément acceptée ». Le sens de cette formule n'est pas très clair, mais on comprend à la lecture du courrier et des écritures en défense devant vous que le ministre a entendu exiger un système « d'opt-in », c'est-à-dire que les bordereaux devraient prévoir l'application de la clause de réserve uniquement si les parties en manifestent la volonté positive, alors que les bordereaux soumis à extension reposent sur une logique « d'opt-out » : la clause de réserve s'applique sauf si les parties décident de l'écarter.

Or, rien ne permet d'étayer une telle lecture des dispositions du code civil. L'article 2368 impose seulement que la clause soit écrite. La Cour de cassation juge même que « *l'opposabilité à l'acheteur d'une clause de réserve de propriété n'est pas subordonnée à l'existence d'une acceptation écrite de sa part* » ; dès lors qu'elle est « *stipulée par écrit par le vendeur et adressée à l'acheteur* », l'acceptation par celui-ci peut résulter de « *l'exécution du contrat en connaissance de cause* » (Cass. Com., 11 juillet 1995, n° 93-10385, *Bull. Com.*) ou de « *l'existence de relations d'affaires et de la réception par le débiteur, dans le courant de ces relations, de factures antérieures comportant la clause litigieuse, sans protestation de sa part* » (Cass. Com., 31 janvier 2012, n° 10-28407, *Bull. Com.*). Ces arrêts ont été rendus sur le fondement des dispositions de l'article L. 624-16 du code de commerce et il n'existe pas encore de jurisprudence sur celles, plus récentes, de l'article 2368 du code civil. Mais leur contenu sur ce point est identique, puisqu'elles prévoient seulement la forme écrite de la clause. Le rapport au Président de la République de l'ordonnance du 23 mars 2006 indique d'ailleurs que son article 13, dont est issu l'article 2368 du code civil, « *a pour objet d'intégrer dans le code civil les règles relatives à la clause de réserve de propriété* », ce qui suggère que les auteurs de l'ordonnance n'avaient pas l'intention de leur donner une portée différente de celle qui était la leur dans le code de commerce.

Par ailleurs, le motif du courrier de refus tiré de ce que la clause ne pourrait être rendue obligatoire par accord interprofessionnel sans méconnaître la liberté contractuelle est également entaché d'erreur de droit. Un contrat-type qui imposerait l'adoption de la clause de réserve de propriété irait peut-être au-delà de ce que permet l'article L. 632-2-1. Mais en tout état de cause, les bordereaux litigieux ménagent la liberté contractuelle en permettant aux parties d'écarter la réserve de propriété.

2. Ce seul moyen suffit à entraîner l'annulation des décisions attaquées. Toutefois, le CIVB a présenté des conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint aux ministres, à titre principal et sur le fondement de l'article L. 911-1 du CJA, de procéder à l'extension des bordereaux, et à titre subsidiaire et sur le fondement de l'article L. 911-2, à réexaminer la demande d'extension. Dans une telle hypothèse, votre jurisprudence *Société Eden* (CE, Sect., 21 décembre 2018, n° 409678, Rec.) vous impose « *d'examiner prioritairement les moyens qui seraient de nature, étant fondés, à justifier le prononcé de l'injonction demandée* ». Dans cette optique, il nous paraît important d'examiner également le second moyen de la requête, tiré de l'erreur d'appréciation à avoir estimé que la rédaction de la clause ne permettait pas aux co-contractants d'y apporter réellement leur consentement.

Les ministres de l'économie et de l'agriculture font valoir que si les parties « oublient » de cocher la case, elles se verront liées par la clause de réserve de propriété sans y avoir réellement consenti. Cette volonté de protéger les parties contre leur éventuelle négligence, au nom de la liberté contractuelle, est assez curieuse. Les acteurs concernés sont des professionnels, familiers de ces transactions et l'on peut attendre d'un opérateur raisonnablement attentif qu'il lise la page recto verso que constitue le bordereau et prenne connaissance de la portée de cette case à cocher.

Ce qui compte est que la clause soit suffisamment apparente et clairement formulée. Sur le premier point, elle figure en bas de l'unique page à remplir (le verso du bordereau comprenant des explications) et est écrite dans des caractères de même taille que la plupart des autres rubriques, seules celles relatives aux délais de paiement et aux contrats pluriannuels étant écrites en plus gros caractères. De plus, comme indiqué, le début de la clause est écrit en caractères gras. La situation ne nous paraît donc pas analogue à celle de l'arrêt *Fralib c/ Codec* (Com., 11 juillet 1995, n° 93-11393), dans lequel la Cour de cassation n'a pas remis en cause l'appréciation souveraine d'une cour d'appel estimant que la preuve de la connaissance de la clause de réserve de propriété n'était pas apportée « *eu égard aux conditions matérielles dans lesquelles la clause de réserve de propriété était présentée au verso des bons de livraison, parmi les conditions générales de vente, avec les mêmes petits caractères que les autres stipulations* ». Sur le second point, la clause indique clairement que le régime de la réserve de propriété implique que « *le vendeur se réserve la propriété des vins vendus jusqu'à parfait paiement de ceux-ci* » et que les parties doivent cocher la case pour l'écarter.

Le moyen d'erreur d'appréciation doit donc être également accueilli.

3. Il reste à vous prononcer sur les conclusions aux fins d'injonction et la question la plus délicate posée par cette affaire est en réalité celle du choix entre une injonction d'étendre les bordereaux ou une simple injonction de réexamen. Pour reprendre les termes de l'article L. 911-1 du CJA, votre décision d'annulation, fondée sur l'un ou l'autres des motifs que nous avons présentés ou sur les deux, implique-t-elle nécessairement que l'administration prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé ?

En vertu du règlement OCM et des dispositions législatives qui la régissent, l'extension d'un accord interprofessionnel agricole est subordonnée à la réunion de cinq conditions :

- L'accord doit être conclu dans le cadre d'une organisation professionnelle reconnue ;

- Leur adoption doit faire l'objet d'une décision « *unanime* » des professions représentées dans l'organisation interprofessionnelle ;
- Cette organisation doit être représentative, la représentativité s'appréciant d'après les règles définies par l'article 164.3 du règlement OCM et l'article L. 632-4 du CRPM ;
- Les accords doivent respecter les conditions prévues par le droit de l'Union européenne qui leur sont applicables ; même si cela n'est pas expressément prévu par les textes, ils doivent de manière plus générale avoir un contenu licite, car l'administration ne saurait rendre obligatoires des règles illégales ;
- Les accords doivent prévoir « *des actions communes ou visant un intérêt commun conformes à l'intérêt général* » (article L. 632-3).

La réunion des trois premières conditions ne fait aucun doute. La représentativité du CIVB a été admise par l'administration lorsqu'elle a étendu l'accord interprofessionnel du 24 avril 2017. Certes, vous vous prononcez en tant que juge de l'injonction en fonction de la situation de fait et de droit à la date de votre décision et la représentativité peut évoluer. Mais l'administration n'a nullement laissé entendre en défense qu'une telle évolution serait intervenue.

S'agissant de la quatrième condition, le fait que le ministre ait commis une erreur d'appréciation et une erreur de droit en estimant que la clause pouvait conduire les cocontractants à se placer sous le régime de la réserve de propriété sans l'avoir réellement consenti n'exclut pas qu'un autre motif de légalité s'oppose à l'extension. Mais aucun autre motif n'a été avancé, alors que l'administration aurait pu vous demander une substitution de motifs dans le cadre de la jurisprudence *H...* (CE, Sect., 6 février 2004, n° 240560, Rec.).

S'agissant de la cinquième condition, le fait de faciliter l'adoption d'une clause protégeant les producteurs des défauts de paiement vise bien un intérêt commun conforme à l'intérêt général. Certes cette action est davantage dans l'intérêt des producteurs que de celui des négociants qui sont l'autre profession représentée au sein du CIVB ; toutefois on peut admettre que la protection des producteurs contre les défauts de paiement favorise leur bonne santé économique et bénéficie ainsi à l'ensemble de la filière.

Les ministres pourraient-ils refuser l'extension d'un accord interprofessionnel agricole pour un autre motif d'intérêt général ? Le CIVB soutient qu'ils n'ont pas ce pouvoir et qu'ils sont tenus d'étendre dès lors que les conditions que nous avons énumérées sont remplies. Certes, à la différence de l'article L. 2261-25 du code du travail sur l'extension des conventions collectives en droit du travail, les textes relatifs aux accords interprofessionnels agricoles ne prévoient pas expressément un tel pouvoir d'appréciation des ministres sur leur extension. Mais votre jurisprudence a reconnu un tel pouvoir au ministre du travail bien avant qu'il ne soit consacré par la loi (cf. notamment CE, 21 novembre 2008, *Syndicat national des cabinets de recouvrement de créances et de renseignements commerciaux*, n° 300135, Rec.). Tant l'article L. 632-3 du CRPM que l'article 164.1 du règlement OCM prévoient que les accords « *peuvent* » être étendus, ce qui ne va pas dans le sens d'une compétence liée des ministres dès lors que les conditions légales d'extension seraient réunies.

Toutefois, votre jurisprudence est déjà engagée dans le sens d'un contrôle limité à la légalité, s'agissant des accords interprofessionnels instituant des « cotisations volontaires obligatoires » (CVO). Vous avez en effet jugé à plusieurs reprises qu'un arrêté étendant un tel accord n'était pas relatif à une aide d'Etat au motif notamment que « *les actions financées par les cotisations sont établies et mises en œuvre de façon autonome par l'organisation interprofessionnelle percevant la cotisation, sans être soumises à un contrôle autre que de régularité et de conformité à la loi* » (CE, 21 juin 2006, *Confédération paysanne*, n° 271450, Tab. ; 7 mai 2008, *Coopérative Cooperl Hunaudaye et Société Syndigel*, n° 278820, Tab.), avant que la CJUE ne confirme l'absence d'aide d'Etat au vu de votre jurisprudence sur ce point (30 mai 2013, *Doux Elevage SNC*, C-677/11). Cette jurisprudence n'existe que pour les accords interprofessionnels instituant des CVO et a sans doute été largement motivée par le souci de les faire échapper à la qualification d'aide d'Etat, problématique qui ne se retrouve pas pour les autres accords. Cependant, la base légale de l'extension des accords interprofessionnels étant identique, que ces accords comportent ou non des CVO, nous ne voyons pas comment retenir une conception à géométrie variable du pouvoir d'appréciation des ministres. Il faut donc en déduire que les ministres ne peuvent s'opposer à l'extension des accords remplissant les conditions légales.

Dès lors, la situation est la suivante : il ressort de l'instruction que quatre des cinq conditions sont réunies ; il ne peut être tout à fait exclu qu'un motif de légalité autre que ceux avancés jusqu'ici puisse justifier le refus d'extension, mais les défendeurs ne produisent aucun élément en ce sens. Dans une telle situation, quelle injonction devez-vous prononcer ?

Cette problématique n'est pas inédite dans votre jurisprudence. A plusieurs reprises, s'agissant de décisions refusant la délivrance d'un visa ou d'un titre de séjour à un étranger annulées pour un motif de fond, ce qui n'excluait pas nécessairement qu'un refus puisse être justifié pour un autre motif, vous avez enjoint à l'administration de délivrer le visa ou le titre après qu'une mesure d'instruction ait permis de confirmer l'absence de changement dans la situation de fait et de droit (CE, 4 avril 1997, *Epoux Bourezak*, n° 156298, Rec. ; Avis, Sect., 30 novembre 1998, *Berrad*, n° 188350, Rec. ; 27 mars 2009, *Benarab et Mme Kias*, n° 286886, Rec.). Dans une autre affaire, relative à la décision de refus d'un maire de fournir un local demandé par des conseillers municipaux d'opposition, une mesure d'instruction analogue vous a conduit à juger que l'injonction demandée n'était plus justifiée (CE, 4 juillet 1997, *Leveau*, n° 161105, Rec.). Ces décisions manifestent toute la portée de l'office de plein contentieux du juge de l'injonction : celui-ci se prononce en réalité sur les droits de l'intéressé. Comme l'écrivent Daniel Chabanol et François Bourrachot⁷, « *de telles décisions donnent à penser que, en cas d'annulation d'une décision de refus comme non fondée, le juge peut, au terme d'une instruction complémentaire, reconnaître le droit de l'intéressé à ce qu'il demandait, et donc transformer les conclusions aux fins d'injonction en une sorte de recours individuel en déclaration de droits* ».

En l'espèce, votre 3^e chambre n'a pas procédé à une mesure supplémentaire d'instruction, mais vous ne l'estimez pas toujours nécessaire : dans une décision *MRAP* (CE, 6 novembre 2000, n° 214512, Rec., aux conclusions contraires d'Isabelle de Silva qui

⁷ Code de justice administrative, Editions Le Moniteur, 9^e édition.

proposait de s'en tenir à une injonction de réexamen), vous vous êtes contentés de relever qu'il ne ressort pas de l'instruction qu'à la date de la décision d'annulation, des éléments de droit ou de fait nouveaux justifieraient que le ministre refuse l'habilitation. Dans notre affaire, compte tenu du caractère très circonscrit de l'extension demandée, et de ce que les ministres ont eu tout loisir de faire état d'éventuels autres motifs de refus, le supplément d'instruction n'apparaît pas non plus utile. Vous enjoignez donc aux ministres d'étendre les bordereaux annexés à l'accord interprofessionnel.

PCMNC :

- à l'annulation des décisions attaquées ;
- à ce qu'il soit enjoint aux ministres chargés de l'agriculture et de l'économie d'étendre les bordereaux de confirmation d'achat en vrac dans un délai d'un mois à compter de la notification de votre décision ;
- à ce qu'il soit mis à la charge le versement au CIVB d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du CJA.