

REUNION DES DIRECTEURS

JEUDI 13 AVRIL 2017

PRESENTS : BERGEON Vincent (IVBD) – BOVA Fabien (CIVB) - EYMARD Brice (CIVP) - NAULIN Sylvain (INTERLOIRE) -- NEUSCH Gilles (CIVA) - PERRIN Vincent (CIVC) – ROUMET Benoît (BIVC) - VANIER Christian (BIVB) – VEZIEN Jean-Louis (CIVA) - Jérôme AGOSTINI, Marie-Henriette IMBERTI et Dorothee FRANJUS-GUIGUES (CNIV).

Gilles Neusch, actuellement directeur adjoint du CIVA, est présenté aux Directeurs. Ancien directeur adjoint de la Chambre d'Agriculture de la région Alsace, il remplacera Jean-Louis Vézien à la direction de l'Interprofession à la fin de l'année 2017.

1. DOSSIERS EUROPEENS

L'étude relative aux Interprofessions réalisée par la société Arcadia, à la demande de la Commission Européenne, a été présentée à Bruxelles le 24 mars dernier en présence de nombreux représentants français d'Interprofessions, mais également d'autres pays européens.

Cette journée d'échanges a montré l'acceptation globale de la notion d'Interprofessions et la compréhension du rôle de l'extension, sans lequel il ne peut y avoir de fonctionnement interprofessionnel, par l'ensemble des Etats membres, mais également une véritable appropriation de ces notions par les services de la Commission Européenne.

En revanche, il a été constaté une confusion, aussi bien dans leur constitution que dans leur fonctionnement, entre Interprofession et groupement de producteurs, vécu souvent comme des systèmes alternatifs, alors qu'ils sont, en réalité, complémentaires.

En parallèle, un règlement dit « omnibus » est en discussion. C'est un texte qui modifie entre autre l'OCM, sans apporter dans le texte initial de la Commission de véritables grandes évolutions, celles-ci devant avoir lieu au moment de la réforme de la PAC. Toutefois, le projet de rapport parlementaire soumis prochainement au Parlement ouvre un débat profond sur la modification des règles de concurrence applicables à l'agriculture et concerne ainsi directement les Interprofessions et les organisations de producteurs.

La Commission, comme de tradition, a lancé une consultation publique sur la réforme de la PAC à laquelle il doit être répondu avant le 2 mai.

Enfin, une décision de la Cour de Justice est en préparation concernant le « cartel des endives ». Les écritures de l'avocat général, qui éclairent la Cour sans engager sa décision, sont maintenant connues. Elles proposent une condamnation extrêmement sévère, en particulier sur le plan financier.

Les Directeurs proposent au Conseil Exécutif de donner mandat au CNIV pour :

- Dans le cadre d'une consultation publique sur la modernisation et la simplification de la PAC, ne pas répondre aux questions soulevées qui concernent plutôt les organisations professionnelles, mais déposer une note sur les enjeux et les principaux objectifs des Interprofessions françaises,
- Porter ces positions au sein des débats et des échanges au Cliaa dans la mesure où le statut interprofessionnel et les règles de concurrence sont horizontales.

2. REPRESENTATIVITE

Lors du dernier Conseil Exécutif du Cniv, une proposition de création d'un groupe de travail sur la représentativité a été adoptée et une feuille de route demandée aux Directeurs.

L'objectif de ce travail est, à la fois de sécuriser le processus d'extension et de justifier la pertinence des missions exercées.

Les Directeurs proposent au Conseil Exécutif de retenir comme guide de travail au sein de ce groupe les trois points suivants :

- La définition du champ des possibles et des principes à retenir
Il s'agit de définir clairement la représentativité, assez facile pour la production, mais plus compliquée à déterminer pour le négoce qui, jusqu'à présent, s'appuyait sur la notion d' « intérêt prépondérant et permanent ».
- Les effets du cadre communautaire de 2013
Il semblerait que la nouvelle OCM privilégie une analyse fonctionnelle, au détriment d'une analyse structurelle.
- Des analyses régionales conduisant à déterminer les flux commerciaux, et les outils d'informations fiables et indispensables.

3. DEMATERIALISATION DES DRM

Une problématique lourde concerne le suivi des vinificateurs mixtes. La différence de contenu des déclarations entre la production et le négoce conduit à compliquer la gestion au sein du système mis en place dans la mesure où les données entrent sous le format production et sortent sous celui du négoce ce qui empêche le retour validé par le site des Douanes.

En effet, les données de la production prévoient un suivi par origine géographique ce qui permet de les relier à chaque Interprofession, alors que les données du négoce sont fournies par catégories de produits ce qui interdit toute gestion régionale.

Cette question, au-delà du sujet technique, pose un sujet de fond, en particulier à un moment où est lancée la réflexion sur la représentativité.

Des échanges sont en cours avec l'UMVin dans la mesure où il est difficile de proposer des solutions autres que nationales.

4. SUJETS PROMOTION

i. Mise en œuvre OCM

La presse a annoncé la validation du Plan national français ce qui n'est pas exact dans la mesure où il a été transmis récemment à la Commission européenne qui dispose de trois mois pour répondre.

Néanmoins, le Ministère a fait le choix de présenter le projet de décision de mise en œuvre de la Promotion au Conseil Spécialisé du 19 avril au motif que les retours de la Commission européenne ne seraient pas importants.

Cette décision pose la question du risque juridique et financier pour les opérateurs d'une éventuelle remise en cause ultérieure par la Commission européenne des éléments définis collectivement. Dans ce cas, l'engagement individuel de la responsabilité de l'Etat pourrait être envisagé.

ii. Simplification de la mesure Promotion

Au cours du rendez-vous avec le Ministre, les professionnels ont pris un engagement sur la mise en place d'une réflexion relative à la simplification de la mesure. Ce travail, notamment du fait de ses effets sur les années à venir, doit être mené avec beaucoup de prudence.

Deux périmètres peuvent faire l'objet de ce travail : les dépenses éligibles et l'examen par FranceAgriMer des dossiers de demande de solde. En effet, sur ce dernier point, il est constaté depuis quelques années une tendance à s'éloigner d'une instruction administrative pour se tourner vers un véritable contrôle post-paiement.

iii. Décision CIVB c/ FranceAgriMer

La note jointe au compte rendu tire les enseignements de cette décision qui a donné raison au dossier interprofessionnel.

iv. Règlement horizontal

Un mail récapitulatif sur les conditions d'éligibilité en vue de l'obtention des subventions dans le cadre du règlement horizontal a été transmis aux Directeurs.

v. Relations avec Business France

Les Directeurs sont informés de la proposition de Business France de réunir les opérationnels des Interprofessions et des collectives régionales pour faire un point sur Prowein et proposer une stratégie pour l'année 2018, contrairement aux principes qui avaient été définis entre le Président du Cniv et la Directrice Générale de Business France.

Les Directeurs demandent au Cniv d'informer Business France de leur demande d'annulation de la réunion et de l'organisation d'un échange avec eux sur les réflexions stratégiques France.

5. DESIGNATION DES REPRESENTANTS CNIV AU GROUPE DE TRAVAIL INAO/FRANCEAGRI-MER ENVIRONNEMENT ET RECHAUFFEMENT CLIMATIQUE

Cette représentation est nationale. Par conséquent, la ou les personnes désignées, professionnel et technicien, doivent représenter le Cniv.

La question sera posée au Conseil Exécutif du Cniv.

6. DELAIS DE PAIEMENT CAVISTES

Les Directeurs sont informés d'une demande de SCP, le syndicat professionnel des cavistes, concernant leur délai de paiement, et notamment la prise en compte de la saisonnalité de leur activité. Ils souhaiteraient passer des délais légaux actuels à 90 jours.

Les Directeurs confirment que cette question, et la demande de soutien qui l'accompagne, concerne les fédérations d'entreprises qui n'ont pas été consultées. Le Cniv n'a pas à se positionner.

7. TOUR DE FRANCE

A la suite d'un échange qui a eu lieu sur le Pavillon des Vins au Salon International de l'Agriculture, les Présidents Barillère et Despey ont proposé un courrier présenté aux Directeurs visant à présenter l'opération et à faciliter l'éventuelle participation des Interprofessions.

Une note technique exposant les éléments logistiques est également présentée. Il est constaté que les remarques et retours des Interprofessions qui y ont participé l'année dernière, en particulier en ce qui concerne le nombre de bouteilles ont été pris en compte.

8. VALEUR AJOUTEE FRANCE

Un échange a lieu avec Etienne Laporte sur la poursuite de l'étude sur la Valeur Ajoutée France.

Il lui est demandé de faire une note complémentaire afin de rappeler l'état des réflexions sur ce que constituent la France et ses apports, ses limites et éventuellement de définir un ou deux marchés tests (un mature et un en développement) afin de le vérifier.

ENSEIGNEMENTS TIRES DE LA DECISION
DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTREUIL
CIVB C/ FRANCEAGRIMER
DU 23 FEVRIER 2017

Contexte

Le CIVB a conclu avec FranceAgriMer une convention dans le cadre d'un appel à propositions relatif à la mise en œuvre de la mesure OCM Promotion Pays Tiers. La décision de paiement du solde de FranceAgriMer a, par la suite, été contestée parce qu'elle conduisait à réduire le montant de l'aide initialement allouée, d'abord au travers d'un recours gracieux partiellement refusé, puis d'un recours contentieux.

Le Tribunal administratif de Montreuil a rendu une décision le 23 février 2017.

Pourquoi présenter cette décision ?

Cette décision a été prise par une juridiction de première instance. Néanmoins, le Conseil d'Etat a jugé que, pour ce qui est des questions relatives à la mise en œuvre de l'OCM couverte par des conventions entre opérateurs et FranceAgriMer, le tribunal compétent était celui de Montreuil. Par conséquent, non seulement les juges vont être amenés à connaître le sujet et maîtriser l'historique des dossiers, mais surtout ils ne devraient pas avoir vocation, a priori, à se contredire... tant qu'il n'y a pas d'appels aboutis et même si chaque contentieux reste un cas d'espèce.

Quel type de contentieux et quelles conséquences ?

Si le réflexe habituellement admis dans la contestation d'une décision administrative est un recours en excès de pouvoir, ce n'est finalement pas ce qui sera retenu ici. En effet, le tribunal considère qu'un refus partiel d'une demande de solde est un titre exécutoire et qu'à ce titre, le recours doit être analysé comme « de plein contentieux » suivant la jurisprudence. En effet, comme le précise le rapporteur public, « le présent litige ne se situe pas dans le cadre de la récupération d'indu, mais d'une décision se prononçant sur le versement d'une aide, ou autrement dit, qui détermine l'étendue des droits de l'intéressé au versement de cette aide conformément à la décision d'attribution initiale et à la convention définissant le budget et les conditions de l'aide. ».

- Quelles différences entre un recours pour excès de pouvoir et un recours de plein contentieux ?

Un recours pour excès de pouvoir conduit le requérant à demander uniquement au juge l'annulation d'une décision administrative qui se fonde sur la violation, par cette décision, d'une règle de droit.

Un recours en plein contentieux conduit le juge, non seulement à se prononcer sur la légalité de la décision administrative, mais également sur les droits du justiciable et, in fine, à réformer directement, lui-même, la décision contestée.

C'est ce que précise le tribunal lorsqu'il juge que « la demande d'annulation d'une décision refusant le bénéfice d'une aide communautaire, qui conduit le juge à se prononcer sur l'éligibilité de l'opérateur à ladite aide ainsi que sur le montant de celle-ci, relève par nature du plein contentieux, quels que soient les termes du recours introduit par la société ; qu'ainsi, il appartient au juge administratif, eu égard tant à la finalité de son intervention dans la reconnaissance du droit à cette prestation d'aide communautaire qu'à sa qualité de juge de plein contentieux, non de se prononcer sur les éventuels vices propres de la décision attaquée, mais d'examiner les droits de l'intéressé sur lesquels l'administration s'est prononcée en tenant compte de l'ensemble des circonstances de fait qui résultent de l'instruction ; ».

➤ Quelles conséquences du recours en plein contentieux ?

Le choix d'apprécier la décision prise par FranceAgriMer de refus de paiement d'une aide en un recours de plein contentieux a plusieurs conséquences.

D'abord, contrairement au recours pour excès de pouvoir, ce type de démarche doit nécessairement se faire par l'intervention d'un avocat.

Ensuite, le juge est amené à définir lui-même l'étendue des droits du justiciable s'il conteste la décision administrative. Le grand avantage est que c'est potentiellement très efficace dans la mesure où un nouvel aller-retour avec les services administratifs n'est plus alors nécessaire.

Enfin, sur le plan purement juridique, d'une part, certains moyens de légalité externe sont inopérants (défaut de motivation, par exemple). L'« inopérance » concerne les moyens dont le juge considère qu'ils ne conduiront pas à l'annulation de la décision attaquée, même s'ils sont fondés. Autrement dit, il s'agit de moyens recevables, mais sans influence sur la solution du litige. Par souci d'économie, le juge refuse de se prononcer sur de tels moyens : il ne les « écarte » pas (ce qui signifierait qu'il les a jugés non fondés) mais refuse purement et simplement d'en connaître. Il est donc impératif de disposer d'arguments de légalité interne, c'est-à-dire de fond. D'autre part, si les motifs invoqués à l'appui de la décision administrative sont pour certains erronés, mais que le juge estime que le fond de la décision est juste, il la maintiendra (à la différence du juge pour excès de pouvoir qui l'annulera, mais alors l'administration pourra reprendre la même décision avec les bons arguments).

Par conséquent, et cela est extrêmement important, lorsque, dans ce type de contentieux, on est en présence d'une décision contenant plusieurs motifs dont un est contestable :

- Soit c'est une question de principe (on estime que l'administration ne doit pas écrire cet argument) et le recours peut être justifié afin que le juge écarte ledit argument.
- Soit c'est une question de fond (c'est la décision elle-même qui est contestée, dans ce cas, la réfaction) et le recours n'est plus justifié dans la mesure où le juge peut écarter le motif litigieux et malgré cela, maintenir la décision sur le fond sur le fondement des autres arguments.

L'administration a-t-elle une compétence liée¹ ?

L'administration connaît une compétence liée lorsqu'elle se trouve dans une situation où, lorsque certaines conditions sont remplies, elle est mécaniquement contrainte de décider dans un certain sens, ce qui exclut tout pouvoir d'appréciation ou de pouvoir discrétionnaire.

FranceAgriMer, lorsqu'il est conduit à analyser les éléments fournis par l'Interprofession à l'appui de sa demande de paiement et visant à en justifier le montant, n'est pas en situation de compétence liée. Il dispose donc d'une certaine marge de manœuvre dans son analyse, certes limitée et encadrée, mais pour apprécier les conditions de versement du solde.

Le tribunal précise, en effet, qu'« il résulte des textes précités que, lorsqu'elle procède au paiement de l'aide agricole régie par ces dispositions, l'autorité administrative est nécessairement conduite à apprécier si les différents éléments mentionnés par les textes applicables sont réunis pour que les dépenses présentées soient qualifiées d'éligibles à l'aide et à se prononcer ensuite sur le montant de chaque dépense éligible pour définir en dernier lieu celui de la subvention à accorder ; que l'appréciation de fait portée sur chacun de ces points exclut que l'administration puisse se trouver en situation de compétence liée [...] ».

Quel est le raisonnement du juge ?

Le juge, dans le cas d'espèce, raisonne pour analyser l'éligibilité des dépenses en trois temps.

D'abord, il regarde si la dépense n'est pas expressément incluse ou exclue. Si tel est le cas, la réponse à la question est (en principe) relativement simple (puisqu'elle est réglée par les textes directement).

Si la dépense en cause n'est ni expressément incluse, ni expressément exclue, le juge fait ensuite un exercice de qualification juridique visant à rattacher la dépense concernée à un type de dépense éligible, ou non. En effet, la liste des dépenses éligibles et non éligibles n'étant pas limitative, une dépense qui n'est pas expressément mentionnée dans les textes règlementaires n'est pas nécessairement exclue (elle ne l'est que si elle n'est pas susceptible de se rattacher à une dépense éligible).

Enfin, le juge s'assure que cette dépense est bien rattachée à une action entrant elle-même dans le champ du dispositif d'aide.

Quelles sont les autres précisions apportées par le juge ?

Le juge, dans cette décision, apporte trois précisions importantes.

La première est que la proratisation des dépenses est possible et que si des dépenses étaient initialement faites pour un pays éligible, et que par la suite, cela pourrait être utilisé pour un pays qui ne l'est pas, la dépense n'est pas inéligible par nature.

La seconde est qu'une dépense n'a pas à être indispensable pour être éligible. Les Interprofessions disposent, pour décider de leurs dépenses, d'une certaine marge d'appréciation.

¹ « Se dit du pouvoir qu'exerce une autorité quand elle n'a pas le choix entre plusieurs solutions. Par opposition à pouvoir discrétionnaire. ». Vocabulaire Juridique, Cornu.

Ce qui est intéressant dans la décision d'espèce est que le juge commence par écarter la décision de FranceAgrimer parce qu'elle est entachée d'une *erreur de droit* puisque, si « la dépense doit être en lien suffisamment direct avec l'action à laquelle elle se rapporte ; [...] l'existence d'un tel lien ne peut se déduire du seul caractère indispensable de la dépense à l'action de promotion. ». Ensuite, il l'écarte du fait d'une *erreur d'appréciation* de la part de FranceAgriMer puisqu'il estime « que le lien direct avec une opération de promotion étant établi, dans ces conditions, FranceAgriMer a commis une erreur d'appréciation en estimant que ces dépenses n'étaient pas suffisamment liées à la dégustation pour être qualifiées de dépenses éligibles à une telle aide. ». Et enfin, il corrige la décision en précisant quels sont les montants qui doivent être versés. Par conséquent, il détermine quelle est l'étendue des droits de l'Interprofession.

Quelles sont les problématiques probatoires ?

Le juge reconnaît que la certification par le commissaire aux comptes permet d'établir la réalité de l'acquittement des factures. Cela signifie concrètement qu'il faut, factuellement, apporter beaucoup d'éléments. Il faut démontrer, sur le plan des faits, le lien direct entre la dépense et l'action, la facture, la réalité des actions, etc. Cela entraîne une très lourde charge aussi bien pour le personnel de l'Interprofession que pour les avocats qui doivent réunir l'ensemble de ces éléments et les faire coïncider.

Par conséquent et sauf à ce qu'ils contiennent des éléments évidents, les dossiers doivent être « sélectionnés » pour leurs enjeux financiers au regard notamment des frais qu'ils peuvent impliquer et entraîner.

Par ailleurs, et toujours vis-à-vis des preuves utiles, si la notion de confiance légitime est reçue et admise par le juge, elle est confrontée à la réalité des faits : par exemple, le juge va distinguer un mail de FranceAgrimer qui montre que l'interlocuteur « a pris bonne note » d'une information fournie par l'Interprofession et qui va conduire à ne pas retenir cette notion de « confiance légitime », ou qui « confirme » une position de l'Etablissement où elle pourrait être retenue.
