

**Pou TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N° 2103687

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SAS V.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Thurian Jouno
Président-rapporteur

Le tribunal administratif de Rennes,

(2^{ème} chambre)

M. Christophe Fraboulet
Rapporteur public

Audience du 4 octobre 2023
Décision du 18 octobre 2023

C+
14-02-01-07

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 16 juillet 2021, et des mémoires, enregistrés les 11 avril et 31 août 2023, la société par actions simplifiée (SAS) V., représentée par Me Lévy et Me Martin Saint-Léon, demande au tribunal :

1°) à titre principal, d'annuler la décision du 17 mai 2021 par laquelle le directeur régional de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités en région Bretagne lui a appliqué une amende administrative d'un montant de 350 000 euros ;

2°) à titre subsidiaire, de réformer cette décision en modulant à la baisse l'amende appliquée ou d'enjoindre au directeur régional de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités de procéder à une telle modulation dans un délai d'un mois à compter du jugement, sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de le condamner aux éventuels dépens.

La SAS V. soutient que :

- le droit à un procès équitable a été méconnu ;
- la procédure administrative suivie à son encontre n'était pas contradictoire, en méconnaissance des dispositions du IV de l'article L. 470-2 et de l'article L. 450-2 du code de commerce ainsi que des articles L. 122-1 et L. 122-2 du code des relations entre le public et l'administration ; en effet, les auditions du laboratoire J. et des représentants des producteurs n'ont pas été soumises au contradictoire dès lors qu'elles sont intervenues postérieurement à l'établissement du procès-verbal et du courrier du 9 juin 2020 ; en outre, l'administration n'a apporté, avant l'intervention de la décision attaquée, aucune précision sur les modalités de

l'audition du laboratoire J. et n'a, en particulier, précisé ni la période concernée par l'audition ni les questions posées ni le nom des personnes auditionnées ; elle a procédé de même s'agissant de l'audition des représentants des producteurs, durant laquelle ces derniers – non désignés nommément - auraient, selon elle, fait état de tensions avec la société et décrit un modèle économique se rapprochant du monopsonne ; le non-respect du caractère contradictoire de la procédure ayant conduit à l'infliction de l'amende a eu un effet direct sur la détermination de celle-ci dès lors que les éléments obtenus par l'administration lors des auditions en cause ont été pris en compte par elle pour la fixation du montant de l'amende ;

- en vertu de l'article L. 443-1 du code de commerce, dans sa rédaction en vigueur à la date des faits reprochés, le délai de paiement, pour tout producteur, ne peut être supérieur à trente jours après la fin de la décade de livraison pour les achats de produits alimentaires périssables ; ainsi, il résulte des termes mêmes de cet article, de même au demeurant que des travaux préparatoires à la loi n° 2020-1508 du 3 décembre 2020, que, dans tous les cas, le point de départ de ce délai de trente jours est la fin de la décade de chaque livraison et que les fins de décade sont fixées au dixième jour, au vingtième jour et au dernier jour de chaque mois quelle qu'en soit sa durée ; contrairement à ce qu'a retenu l'administration, le code de commerce ne prévoit pas qu'en cas de facture récapitulative, la date de règlement du montant total de celle-ci ne puisse être postérieure à trente jours après la fin de la décade (période de 10 jours) au cours de laquelle est intervenue la première livraison mentionnée sur la facture récapitulative ; en réalité, ce code prévoit qu'en règle générale comme en cas de facture périodique, le point de départ des délais de paiement est la fin de la décade au cours de laquelle a eu lieu chaque livraison, soit le dixième jour, le vingtième jour ou le dernier jour de chaque mois (quelle qu'en soit sa durée) et non pas la date de la première livraison mentionnée sur la facture ou la date de la fin de la décade de cette première livraison ; en cas, comme en l'espèce, de facture périodique, le délai de paiement est même de trente jours à compter de la fin du mois de livraison ; l'interprétation de l'article L. 443-1 du code de commerce, retenue par l'administration, est ainsi inexacte et contraire aux principes de sécurité juridique et d'interprétation stricte de la loi pénale ;

- à supposer que les règles applicables aux délais de paiement interprofessionnels aient été assouplies par l'effet de l'ordonnance n° 2021-859 du 30 juin 2021, laquelle a transposé la directive (UE) 2019/633 du 17 avril 2019 et a réécrit l'article L. 441-11 du code de commerce, ces règles nouvelles plus douces doivent être appliquées, par application du principe de la rétroactivité *in mitius* ;

- en optant pour une facturation mensuelle, la société et ses fournisseurs n'ont pas entendu rendre indissociables l'ensemble des livraisons faites au cours du mois ;

- en l'espèce, les factures mensuelles de lait comprennent les trois décades d'un mois et sont toutes payées le vingtième jour du mois suivant en sorte que, contrairement à ce qu'a retenu l'administration, les livraisons des deuxième et troisième décades sont toujours payées respectivement en temps utile et en avance ; elles ne peuvent donner lieu à l'application d'une sanction sur le fondement de l'article L. 443-1 du code de commerce ; autrement dit, seules les livraisons faites au cours de la première décade de chaque mois peuvent éventuellement être prises en compte pour établir le montant des livraisons payées en retard ; de ce montant doit être déduit celui des acomptes versés par la société au premier jour du mois concerné ; ainsi, le montant des sommes payées tardivement représente au maximum 933 033 euros hors taxes pour la période litigieuse, déduction faite des acomptes d'un montant total de 360 000 euros ;

- si, s'agissant des livraisons de lait, une seule facture est établie mensuellement, cela tient à ce que le prix du lait n'est déterminé qu'une fois par mois après que la société a pris connaissance des résultats des analyses du lait ; mais une telle circonstance n'a aucune incidence sur l'application de l'article L. 443-1 du code de commerce ;

- l'article D. 654-29 du code rural et de la pêche maritime prévoit que le lait de vache est payé aux producteurs en fonction de sa composition et de sa qualité hygiénique et sanitaire et l'article 3 de l'arrêté du 9 novembre 2012 (relatif aux modalités de paiement du lait de vache, de brebis ou de chèvre en fonction de sa composition et de sa qualité hygiénique et sanitaire) dispose que la transmission des résultats prend au minimum la forme d'un récapitulatif mensuel élaboré

par le laboratoire ; or les résultats des analyses du lait parviennent à la société le 6^{ème} jour du mois suivant la livraison de celui-ci, ce qui rend difficile la définition du prix du lait avant le 10^{ème} jour de ce même mois de même que son paiement avant cette même date dès lors que, une fois les analyses reçues, il faut encore quelques jours à la société pour traiter les données transmises par le laboratoire d'analyses et les vérifier afin d'établir les factures ; en toute hypothèse, ces résultats d'analyse ne parvenaient pas à la société, en 2018, année litigieuse, le 3^{ème} jour ouvré du mois suivant la livraison du lait, comme le prétend l'administration ; de même, les informations permettant de procéder au paiement du lait n'étaient pas réunies dès le 2^{ème} jour du mois suivant la livraison ;

- il n'existe ni déséquilibre ni tension entre la société et les producteurs de lait ;

- le montant de l'amende est disproportionné ; en effet, premièrement, si la sanction avait été déterminée en prenant en compte l'effet réel des retards de paiement retenus par l'administration sur la trésorerie des producteurs, seule une amende de 5 700 euros aurait été infligée ; à cet égard, il y a lieu de s'appuyer sur la méthodologie retenue par les lignes directrices publiées le 2 décembre 2021 pour déterminer le montant de l'éventuelle rétention de trésorerie, lequel doit être évalué par référence au gain en besoin de fonds de roulement généré par les retards de paiements invoqués par l'administration ; deuxièmement, en l'absence de prise en compte du critère de la rétention de trésorerie, la sanction n'est pas individualisée ; troisièmement, dès lors que les retards de paiement ne sont pas établis, les producteurs n'ont subi aucun préjudice patrimonial tenant à une baisse de trésorerie ; quatrièmement, l'amende équivaut à 62 % du montant des disponibilités de la société en 2016 et à 44,5 % de celles-ci en 2017, ce qui est excessif ; cinquièmement, l'administration n'a pas tenu compte de ce que la société avait proposé des mesures correctrices.

Par un mémoire en défense, enregistré le 2 janvier 2023, et un mémoire, enregistré le 27 juin 2023, le préfet de la région Bretagne conclut au rejet de la requête.

Il soutient qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de commerce ;
- le code général des impôts ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Jouno,
- les conclusions de M. Fraboulet, rapporteur public ;
- et les observations de Me Lévy, représentant la SAS V., ainsi que de M. Caroff, représentant le préfet de la région Bretagne.

Considérant ce qui suit :

1. La société par actions simplifiée (SAS) V. a pour activité la collecte de lait, la transformation du lait et la vente de produits laitiers. Le 13 décembre 2018, elle a été contrôlée par des agents de la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités en région Bretagne. Ce contrôle visait à s'assurer du respect, au titre de la période du 1^{er} janvier au

31 octobre 2018, des dispositions du code de commerce relatives aux délais de paiement interprofessionnels. A l'issue des opérations de contrôle, le 7 août 2019, ces mêmes agents ont établi un procès-verbal, lequel relevait plusieurs manquements à ces dispositions. Par courrier du 26 août 2019, le directeur régional de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités en région Bretagne a informé la SAS V. qu'il envisageait de lui infliger une amende administrative d'un montant de 350 000 euros, pour avoir méconnu les dispositions du 1° de l'article L. 443-1 du code de commerce relatives aux délais maximaux de paiement interprofessionnels applicables en cas d'achats de produits alimentaires périssables. Par un courrier du 27 novembre 2019, la SAS V. a présenté ses observations. Par une décision du 30 décembre 2019, le directeur régional de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités en région Bretagne lui a appliqué l'amende dont il avait antérieurement fait état. Le 22 janvier 2020, cette décision a été retirée. Par courrier du 9 juin 2020, le directeur régional de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités en région Bretagne a informé la SAS V. qu'il entendait néanmoins adopter à nouveau une décision lui appliquant une amende de 350 000 euros. Par des lettres du 3 août 2020 et 23 mars 2021, la SAS V. a présenté ses observations. Par une décision du 17 mai 2021, une amende de 350 000 euros lui a été appliquée. Par la présente requête, la SAS V. demande à titre principal l'annulation de cette dernière décision.

Sur les conclusions principales :

2. Aux termes du 1 de l'article 3 de la directive (UE) 2019/633 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019, entrée en vigueur, conformément à son article 14, le cinquième jour suivant le 25 avril 2019, date de sa publication, et devant être transposée avant le 1er mai 2021 : « *Les États membres veillent à ce qu'au moins toutes les pratiques commerciales déloyales suivantes soient interdites : / l'acheteur paie le fournisseur : / i) lorsque l'accord de fourniture prévoit la livraison de produits de manière régulière : / - pour les produits agricoles et alimentaires périssables, plus de trente jours après l'expiration d'un délai de livraison convenu au cours duquel les livraisons ont été effectuées, ou plus de trente jours après la date d'établissement du montant à payer pour ce délai de livraison, la plus tardive de ces deux dates étant retenue (...)* ».

3. Aux termes de l'article L. 443-1 du code de commerce, en vigueur à la date des faits litigieux : « *Le délai de paiement, par tout producteur, revendeur ou prestataire de services, ne peut être supérieur : / 1° à trente jours après la fin de la décade de livraison pour les achats de produits alimentaires périssables (...)* / Les manquements aux dispositions du présent article (...) sont passibles d'une amende administrative dont le montant ne peut excéder (...) deux millions d'euros pour une personne morale. L'amende est prononcée dans les conditions prévues à l'article L. 470-2 du présent code. (...) ».

4. Aux termes du II de l'article L. 441-11 du même code, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2019-359 du 24 avril 2019, lequel régit les délais maximaux de paiement interprofessionnels à la date de la décision attaquée : « *Le délai de paiement, par tout producteur, revendeur ou prestataire de services, ne peut dépasser : 1° trente jours après la fin de la décade de livraison pour les achats de produits alimentaires périssables (...)* ». Dans leur rédaction résultant de l'ordonnance n° 2021-859 du 30 juin 2021, en vigueur à la date du présent jugement, ces mêmes dispositions prévoient d'ailleurs : « *Le délai de paiement, par tout producteur, revendeur ou prestataire de services, ne peut dépasser : / 1° pour les achats de produits agricoles et alimentaires périssables (...)* : / a) trente jours après la date de livraison ; / b) ou, en cas de facture périodique au sens du 3 du I de l'article 289 du code général des impôts, trente jours après la fin de la décade de livraison (...) ». Aux termes du 3 de l'article 289 du code général des impôts : « *La facture est, en principe, émise dès la réalisation de la livraison ou de la prestation de services. / (...)* / Elle peut être établie de manière périodique pour plusieurs livraisons de biens ou prestations de services distinctes réalisées au profit d'un même acquéreur ou preneur pour

lesquelles la taxe devient exigible au cours d'un même mois civil. Cette facture est établie au plus tard à la fin de ce même mois. ». Aux termes de l'article L. 441-16 du code de commerce, dans sa rédaction applicable à la date de la décision attaquée, laquelle ne diffère d'ailleurs pas, en substance, de celle en vigueur à la date du présent jugement : « *Est passible d'une amende administrative dont le montant ne peut excéder (...) deux millions d'euros pour une personne morale, le fait de : / a) ne pas respecter les délais de paiement prévus (...) [au] 1° (...) du II de l'article L. 441-11 (...)* ». Il résulte des termes mêmes de ces dispositions que, s'agissant des achats de produits agricoles et alimentaires périssables faisant l'objet de factures périodiques au sens de l'article 289 du code général des impôts, les règles régissant, à la date de la décision attaquée, les délais maximaux de paiement interprofessionnels ne diffèrent ni de celles en vigueur à la date des faits litigieux, soit du 1^{er} au 31 octobre 2018, ni, d'ailleurs, de celles applicables à la date du présent jugement.

5. Il résulte des dispositions citées aux points 3 et 4 ci-dessus, lesquelles, dès lors qu'elles prévoient une sanction, doivent être interprétées strictement, que, pour les achats de produits agricoles et alimentaires périssables faisant l'objet de factures périodiques au sens de l'article 289 du code général des impôts, le délai de paiement ne peut, eu égard à la nature et à l'objet particulier de ces factures, excéder trente jours à compter de la fin de la décade de la dernière livraison mentionnée sur une telle facture. Les fins de décades doivent s'entendre du dixième jour, du vingtième jour et du dernier jour du mois, quelle que soit la durée de celui-ci.

6. Il résulte de l'instruction que la SAS V. collecte, plusieurs fois par mois, du lait auprès des producteurs avec lesquels elle est en relation d'affaires habituelle. Les livraisons de lait ainsi réalisées donnent lieu à l'émission de factures à la fin de chaque mois calendaire, après que le lait eut été analysé, conformément à l'article D. 654-29 du code rural et de la pêche maritime. Ces factures mensuelles sont émises, non pas par les producteurs, mais par la SAS V. elle-même, selon un système d'autofacturation. Eu égard à leurs caractéristiques et à leur objet, de telles factures présentent le caractère de factures périodiques, au sens de l'article 289 du code général des impôts, et portent sur des produits agricoles et alimentaires périssables, au sens des articles précités du code de commerce. Elles doivent ainsi être payées dans un délai ne pouvant excéder trente jours, commençant à courir à compter de la fin de la décade au cours de laquelle est intervenue la dernière livraison du mois calendaire, et non pas, comme l'a retenu le directeur régional de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités en région Bretagne, à compter de la fin de la décade au cours de laquelle est intervenue la première livraison mensuelle.

7. Or, il ressort, d'une part, du procès-verbal du 7 août 2019 que, s'agissant des cent factures examinées par les agents chargés du contrôle, le paiement est intervenu entre le dix-huitième et le vingtième jour du mois suivant celui au titre duquel le lait avait été collecté. D'autre part, il ressort des énonciations des cent factures litigieuses, produites devant le tribunal, que l'intervalle entre chaque collecte de lait est, au maximum, de trois jours et que, dans la généralité des cas, il n'excède pas deux jours. Du lait a ainsi systématiquement été collecté par la SAS V. au titre de chacune des trois décades composant tout mois calendaire. Par conséquent, aucun élément issu du contrôle pratiqué par les agents de la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités en région Bretagne ne révèle que la SAS V. aurait, dans ses rapports avec les producteurs de lait, méconnu, au titre de la période du 1^{er} janvier au 31 octobre 2018, les délais maximaux de paiement mentionnés aux dispositions citées au point 3, applicables durant cette période. Par conséquent, et dès lors qu'aucun autre élément issu de l'instruction ne tend à révéler une telle méconnaissance, le directeur régional de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités en région Bretagne ne pouvait, sans commettre d'erreur de droit, infliger, par sa décision du 17 mai 2021, la sanction litigieuse à la SAS V., sur le fondement de l'article L. 441-16 du code de commerce, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2019-359 du 24 avril 2019. Cette décision doit ainsi être annulée et la SAS V. être déchargée de l'amende prévue par cette décision, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête.

Sur les frais liés au litige :

5. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances particulières de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D É C I D E :

Article 1^{er} : La décision du directeur régional de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités en région Bretagne en date du 17 mai 2021 est annulée.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la SAS V. et au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

Copie sera adressée au directeur régional de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités en région Bretagne.

Délibéré après l'audience du 4 octobre 2023 à laquelle siégeaient :

M. Jouno, président,
M. Albouy, premier conseiller,
M. Ambert, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 18 octobre 2023.

Le président-rapporteur,

L'assesseur le plus ancien,

signé

signé

T. Jouno

E. Albouy

La greffière,

signé

S. Guillou

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique en ce qui le concerne et à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.