

Chronique Droit de l'agriculture

N°60 - 15 décembre 2004 - 15 janvier 2005

En partenariat avec

DECIDEURS
STRATEGIE FINANCE DROIT

Le point sur...

Aides d'état : le radicalisme de l'administration française démenti par la CJCE

Par BRUNO NEOUZE

RACINE



BRUNO NEOUZE

Extrait du magazine
Décideurs N°60 :
15 décembre 2004
15 janvier 2005



Aides d'État : le radicalisme de l'administration française démenti par la CJCE

Sans que l'on sache si ses motivations n'étaient pas plus budgétaires que juridiques, le Ministère français de l'économie et des finances a pris, dans les premiers mois de 2004 des positions extrémistes en s'abritant derrière une interprétation tactique de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes. Celle-ci a opportunément rendu, au cours de l'été, un arrêt salvateur.

Pour mener leurs actions, les organisations interprofessionnelles agricoles ont besoin des ressources fournies par les pouvoirs publics, français et communautaires. Ceux-ci n'acceptent cependant de financer les projets que moyennant une participation sensible des professionnels. Le Code rural (article L.632-6) mais aussi certaines organisations communes de marché (tabac, fruits et légumes frais ou transformés, pêche et aquaculture, etc...) confèrent aux organisations interprofessionnelles agricoles l'outil de perception de leurs ressources auprès des professionnels : la Cotisation Volontaire Étendue, ou CVE (souvent dénommée, non sans humour, Cotisation Volontaire Obligatoire, ou CVO).

La folie du printemps

S'opposant au ministère de l'agriculture, le ministère de l'économie et des finances, à travers les offices agricoles et les contrôleurs d'État, a pris au début de l'année 2004 une position qui n'a fait l'objet d'aucune expression formelle et donc d'aucune motivation, mais qui a gelé toutes les actions en cours, fondée sur une analyse en trois temps :

- la CJCE a jugé que les taxes parafiscales constituaient des ressources publiques ;
- les CVE sont assimilées par la CJCE à des taxes parafiscales ;
- donc les CVE constituent des ressources publiques.

Assimiler les CVE à des ressources publiques, nier leur caractère de fonds professionnels et prétendre que les actions qu'elles permettent de financer ne peuvent de ce fait bénéficier d'un co-finance-

ment public revient à priver les organisations interprofessionnelles de tout moyen d'action.

Or, ni la CJCE, ni la Commission, ni le Conseil, ni le législateur français n'ont jamais pris une telle position.

“ Les cotisations interprofessionnelles étendues ne sont pas des ressources de l'État ”

La CJCE a jugé que le financement d'actions à l'aide de ressources provenant de taxes parafiscales, voire de cotisations obligatoires, pouvait être assimilé à une aide d'État ; mais elle a aussi jugé qu'« une aide ne doit pas nécessairement être financée par les ressources de l'État pour être qualifiée d'aide d'État ».

La Commission écarte toute assimilation entre aide d'État et ressources publiques. Dans aucune des décisions connues relatives aux cotisations obligatoires ou taxes parafiscales qui lui ont été notifiées, la Commission n'a qualifié leur produit de ressources d'État : elle les a parfois analysées comme des aides d'État si leur caractère obligatoire pouvait leur conférer un caractère discriminatoire à l'égard des produits ou opérateurs des États membres qui en seraient redevables : « la

Commission considère normalement que le financement d'une aide par le biais de charges obligatoires peut avoir une incidence sur l'aide en ayant un caractère protecteur allant au-delà de l'aide proprement dite »². Mais elle écrit également³ : « Les autorités françaises s'engagent à ce que le taux de financement public sera limité à 50 % maximum des actions conduites en matière de publicité. Le solde devra être apporté par les associations, organisations professionnelles ou interprofessions bénéficiaires, sur leurs ressources tirées des contributions obligatoires ou volontaires ou des taxes parafiscales » : on ne peut dire plus clairement que les ressources des organisations professionnelles ou interprofessionnelles, qu'elles soient volontaires, obligatoires ou parafiscales, ne constituent pas des financements publics.

Le Conseil, s'agissant plus spécifiquement des actions d'information et de promotion, déclare à travers ses Règlements (CE) 2702/1999 du 14 décembre 1999 et 286/2000 du 19 décembre 2000 que : « Les États membres concernés participent au financement des actions à concurrence de 20 % de leur coût réel, le reste du financement étant à la charge des organisations proposant. Le financement de la part des États membres et/ou des organisations professionnelles ou interprofessionnelles peut également provenir de recettes parafiscales » : c'est dire que le caractère obligatoire des contributions n'empêche nullement de les affecter à la part de financement professionnel ou interprofessionnel plutôt qu'à celle de l'État.

Le législateur français exclut toute assimilation des CVE à des ressources d'État puisque i) contrairement aux organismes bénéficiaires de taxes fiscales ou parafiscales qui ont, pour la plupart, été créés par l'autorité publique, les organisations interprofessionnelles doivent, par application de l'article L. 632-1 du Code rural, être créées à l'initiative des professionnels et entre organisations professionnelles, et donc par des personnes privées ; ii) si les

organismes financés par des taxes fiscales ou parafiscales font systématiquement l'objet d'un contrôle d'État a priori, l'article L. 632-8-1 du Code rural n'organise, pour les organisations interprofessionnelles, qu'un contrôle a posteriori ; *iii*) la mise en recouvrement des taxes fiscales ou parafiscales s'opère par les voies du droit public, sous le contrôle de la juridiction administrative, alors que l'article L. 632-6 du Code rural précise expressément que les cotisations interprofessionnelles demeurent des créances de droit privé dont le recouvrement est opéré devant les juridictions judiciaires ; *iv*) l'article L.632-6 du Code rural précise que les CVE ne sont pas exclusives de taxes parafiscales, ce qui dénote la volonté du législateur de distinguer les premières des secondes ; *v*) alors que les taxes fiscales sont intégrées dans le budget de l'État et que les taxes parafiscales faisaient l'objet d'une annexe à ce budget, les cotisations interprofessionnelles ne sont jamais considérées, directement ou indirectement, comme des prélèvements obligatoires pouvant constituer des ressources d'État.

La sagesse de l'été

L'arrêt rendu par la Cour de Justice des Communautés Européennes le 15 juillet 2004¹ est de nature à mettre fin à ces discussions spéculatives. Il concerne, dans le cadre d'une question préjudicielle, la légalité de charges imposées à ses membres, en vue du financement d'une campagne publicitaire, par un organisme néerlandais dont la description faite par la Cour pourrait correspondre en tous points à celle d'une organisation interprofessionnelle française, à une notable exception près : il s'agit d'un organisme de droit public. Les demanderesse, auxquelles s'était associée la Commission, soutenaient que la notion d'aide visée à l'article 87 § 1 du traité incluait les avantages accordés par l'État directement ou par l'intermédiaire d'un organisme public ou privé désigné ou institué par lui² et qu'une mesure peut relever de cette disposition même si elle est entièrement financée au moyen de contributions prélevées sur les entreprises mais imposées par l'autorité publique³. La mesure devait donc être préalablement notifiée.

Retenant l'argumentation du défendeur et l'amplifiant, la Cour rappelle que si le mode de financement d'une aide, au moyen notamment de cotisations obligatoires, fait partie intégrante de la mesure d'aide et doit donc être prise en considération par la Commission dans le cadre de l'examen de celle-ci, la qualification d'aide requiert que soient remplies les quatre conditions visées à l'article 87 § 1 du traité : *i*) une intervention de l'État au moyen de ressources d'État, *ii*) susceptible d'affecter les échanges entre États membres, *iii*) accordant un avantage à son bénéficiaire et *iv*) faussant ou menaçant de fausser le jeu de la concurrence. Il faut donc avant toute chose, souligne la Cour, que les avantages querellés soient accordés directement ou indirectement au moyen de ressources d'État et soient imputables à l'État.

“ L'aide d'État nécessite des fonds dont un organisme public a la libre disposition ”

Or, d'une part il n'est pas apparu à la Cour que les campagnes publicitaires en cause aient été financées par des moyens laissés à la disposition des autorités nationales, mais au contraire que les frais exposés étaient entièrement compensés par les charges prélevées sur les entreprises, sans qu'il en résulte une charge supplémentaire pour l'État, et d'autre part que l'initiative était d'ordre privé, dans un objectif préalablement fixé par le milieu professionnel concerné et ne s'inscrivant pas



BRUNO NÉOUZE

Avocat associé au sein du Cabinet Racine, Bruno Néouze (I.E.P. Paris) y suit avec son équipe les questions relatives à l'agriculture et aux filières agro-alimentaires (production, transformation, commerce et distribution). Le Cabinet Racine conseille un grand nombre d'organisations professionnelles et interprofessionnelles agricoles, ainsi que de nombreuses entreprises du secteur de l'agroalimentaire. Il les assiste également devant les juridictions judiciaires, arbitrales ou communautaires.

dans le cadre d'une politique déterminée par l'État.

La Cour répond en conséquence à la question posée que « *des règlements adoptés par un organisme professionnel de droit public aux fins du financement d'une campagne publicitaire organisée en faveur de ses membres et décidée par eux, aux moyens de ressources prélevées auprès desdits membres et affectées obligatoirement au financement de ladite campagne, ne constituent pas une partie intégrante d'une mesure d'aide (./.) dès lors qu'il est établi que ce financement a été réalisé au moyen de ressources dont cet organisme professionnel de droit public n'a eu, à aucun moment, le pouvoir de disposer librement* ». On peut légitimement considérer qu'il en va de plus fort si l'organisme en cause est de droit privé.

Cet arrêt s'inscrit dans la ligne libérale de la Cour, bridant la Commission dans ses appétits de contrôle. Puisse-t-il également limiter les positions extrêmes de notre administration !

¹ CJCE 30 janvier 1985, 290/83

² Décision de la Commission du 25 juillet 2002, n°304/2002, CTSCCV ; voir également : n° 259/2002 du 2 septembre 2002, produits de l'horticulture ornementale ; n°163/2002 du 18 septembre 2002, BNIC ; n° 79/2001 du 1er septembre 2003, AFIDOL.

³ Décision 259/2002 précitée.

⁴ CJCE 15 juillet 2004 – C-345/02, Pearle BV et autres. Les conclusions de l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer sont particulièrement éclairantes.

⁵ CJCE 13 mars 2001 – C-379/98, PreussenElektra

⁶ CJCE 22 mars 1977 – 78/76, Steinike & Weinlig et 11 novembre 1987 – 259/85, France/Commission