

Organisations interprofessionnelles agricoles : Jurisprudence récente du Conseil d'État

Le Conseil d'État a apporté durant l'été d'importantes réponses aux questions qui lui étaient posées, tant sur les conditions de reconnaissance des organisations interprofessionnelles agricoles, notamment en termes de représentativité, que sur les effets de l'extension des accords interprofessionnels et leur insertion dans le cadre juridique communautaire.

Statuant au contentieux et en sous-sections réunies, le Conseil d'État, par quatre décisions, a affirmé ou précisé ses positions¹²³⁴.

1. Reconnaissance et représentativité

1.1 Principe

Le Conseil rappelle que l'article L. 632-1-I du Code rural n'impose pas, pour que les groupements soient reconnus en qualité d'organisations interprofessionnelles agricoles, qu'ils réunissent la totalité des organisations représentatives du secteur concerné, ni respectent des principes de pluralisme ou d'indépendance syndicales : peu importe qu'un collège professionnel, en l'occurrence le collège « production », ne comporte que deux organisations professionnelles liées à une même fédération de syndicats d'exploitants agricoles, et peu importe que le groupement auquel la reconnaissance a été accordée ait refusé d'intégrer en son sein une autre organisation professionnelle, dont le Conseil d'État ne s'interroge d'ailleurs pas sur le poids dans le secteur concerné.

Ce qui vaut légalement pour les organismes créés par l'État n'est donc pas applicable aux organisations interprofessionnelles de droit privé.

1.2 Critères de la représentativité

Le Conseil relève, pour valider les reconnaissances conférées, que les organisations professionnelles adhérentes sont au nombre des organisations les plus représentatives, « eu égard à la part significative de la production qu'elles représentent et au nombre de leurs adhérents » (première espèce), et abandonne même toute référence au nombre d'adhérents pour ne conserver que la part de la production représentée (deuxième espèce).

La représentativité peut donc être appréciée sur le seul critère de la « part de marché ».

1.3 Appréciation de l'administration

Le Conseil précise que la répartition des dif-

férentes professions entre les collèges relève du régime du contrôle sommaire portant sur l'erreur manifeste d'appréciation et en donne une application concrète en jugeant que les ministres peuvent admettre qu'une fédération de coopératives, souvent considérée comme représentative de la production, peut également l'être de la transformation (deuxième espèce).

Une grande souplesse est donc offerte, laissant place au pragmatisme plutôt qu'à des principes théoriques.

« Ce n'est pas le marché, mais le produit, qui délimite la compétence de l'interprofession »

2. Procédure et effets de l'extension

2.1 Absence de nécessité d'une consultation préalable

Le Conseil rappelle que, contrairement à la reconnaissance, la décision d'extension d'un accord interprofessionnel n'a pas à être précédée d'un avis du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et agro-alimentaire (quatrième espèce).

2.2 Champ d'application des accords et professions concernées

Un syndicat professionnel, regroupant des entreprises spécialisées dans le commerce et la distribution de produits surgelés et non membre de l'organisation, prétendait qu'un accord interprofessionnel instaurant des cotisations perçues sur les ventes de produits « réfrigérés,

congelés ou surgelés » ne pouvait être opposé à ses adhérents.

Le Conseil relève quatre points pour rejeter son recours (troisième espèce) :

- La commercialisation et la distribution des produits en cause entrent bien dans le champ de compétence statutaire de l'organisation interprofessionnelle concernée.

- Cette organisation comporte dans son collège « distribution » une fédération qui est l'une des plus représentatives dans le domaine de la distribution des produits alimentaires, de sorte que les entreprises assurant la vente en gros ou au détail des produits concernés, quels qu'en soient les modes de conservation et de conditionnement au stade de la vente au consommateur, doivent être regardées comme relevant de l'une des professions constituant l'interprofession et comme représentées au sein de celle-ci.

- L'accord a été adopté par l'ensemble des organisations représentées, y compris celles composant le collège « distribution ».

- Il a pu en conséquence être rendu opposable à l'ensemble des professions regroupées, notamment les grossistes et détaillants spécialisés en surgelés, bien que leur syndicat ne soit pas membre de l'organisation, que les produits surgelés relèvent d'un marché distinct de celui des produits frais, et que le produit concerné ne représente qu'une part très faible des produits commercialisés par ces professionnels.

L'importance de cette décision n'échappera pas, à un moment où chacun prétend se trouver sur un marché spécifique et exercer une profession distincte de celles représentées au sein des organisations interprofessionnelles, prétendant ainsi bénéficier des actions de celles-ci sans participer à leur financement.

2.3 Effets publics d'une éventuelle irrégularité statuaire

Appliquant la règle de l'effet relatif des contrats et distinguant nettement ce qui ressort des relations entre membres et ce qui a trait à la légalité administrative, le Conseil juge que l'absence de déclaration en préfecture de modifications des statuts ou de la composition de l'organisation interprofessionnelle est sans influence sur la légalité de l'arrêté d'extension, dès lors que les modifications en cause sont sans effet sur la règle de représentativité des

professions, ni sur celle de l'unanimité des collèges, seules règles dont l'administration ait le devoir de vérifier le respect (quatrième espèce).

Dans la même ligne, mais plus audacieusement encore, le Conseil estime que la circonstance que les statuts de l'organisation en cause prohibent toute extension tacite est sans influence sur la régularité de l'extension, même si celle-ci est intervenue tacitement, dès lors qu'a été respectée la procédure d'extension fixée par la loi, qui prévaut nécessairement sur les statuts (même espèce).

2.4 Période de validité des accords interprofessionnels

Reprenant une jurisprudence ancienne, le Conseil d'État rappelle que dès lors que l'extension d'un avenant fixant une cotisation pour une année intervient avant la fin de la campagne, elle n'est pas entachée d'une rétroactivité illégale (quatrième espèce).

3. Articulation entre le régime français et le droit communautaire

La quatrième espèce apporte une contribution majeure à la réflexion sur la nature juridique des cotisations interprofessionnelles étendues et sur la spécificité des règles de financement par rapport aux autres règles rendues obligatoires.

3.1 Cotisations obligatoires et aides d'état

Prenant, à la suite de la Cour de justice des communautés européennes, le contre-pied de la doctrine de la commission (voir notre chronique dans *Décideurs*, n° 60), le Conseil dénie aux cotisations volontaires obligatoires le caractère d'aides d'État devant faire l'objet d'une notification préalable.

Le raisonnement comporte deux branches :

- L'article L.632-2 du Code rural précise que les organisations interprofessionnelles contribuent à la mise en œuvre des politiques natio-

nale et communautaire, et aucune disposition du droit national comme aucune disposition de leurs statuts ne permettent de limiter leurs actions aux produits nationaux ; par ailleurs, les cotisations en cause servent à financer des actions de promotion, de recherche, d'organisation de marché, sans distinction selon l'origine du produit ; en conséquence, ces cotisations ne constituent pas des impositions intérieures discriminatoires méconnaissant les dispositions de l'article 90 du Traité.

• L'article L.623-2 proscrit dans les accords interprofessionnels les restrictions de concurrence autres que celles qu'il autorise ; « *dès lors, les cotisations perçues par une organisation interprofessionnelle afin de poursuivre des objectifs tendant à mettre en place des actions ainsi encadrées ne constituent pas, quels que soient l'objet qu'elles poursuivent et l'origine des ressources sur lesquelles elles reposent, des aides d'État au sens de l'article 87 (...) qui auraient dû être notifiées (...)* ».

“ Les cotisations interprofessionnelles ne constituent pas des aides d'État à notifier ”

Ainsi, pour le Conseil d'État, dès lors que la loi a fixé les règles devant être respectées, les actions qu'elle encadre ne peuvent ressortir du régime des aides d'État. Le Conseil ajoute qu'en l'espèce, l'OCM concernée ne prévoit pas de notification préalable en ce qui concerne les cotisations rendues obligatoires.

3.2 Cotisations obligatoires et organisation commune de marché

S'appuyant sur les dispositions de l'OCM con-



BRUNO NÉOUZE, AVOCAT ASSOCIÉ

cernée – semblables à celles des autres OCM prévoyant des organisations interprofessionnelles - le Conseil d'État relève que la règle de mise en application volontaire pendant un an préalablement à toute extension des règles interprofessionnelles ne s'applique pas en ce qui concerne les cotisations. Il considère ensuite que les cotisations que l'article L.632-6 du Code rural permet de rendre obligatoires n'ont pas un objet et un champ différents de ceux définis par le règlement communautaire. Il en déduit qu'il ne saurait y avoir incompatibilité en l'espèce entre la réglementation communautaire et la législation nationale.

Prenant les textes en compte plutôt que les actes, le Conseil postule ainsi la régularité des organisations interprofessionnelles au regard du droit communautaire.

¹ CE 3ème et 8ème sous-sections réunies - 29 juin 2005 (Requêtes n° 265222 & 265223 – Organisation des producteurs de grains et Confédération Paysanne)

² CE 3ème et 8ème sous-sections réunies - 29 juin 2005 (Requêtes n° 264970 & 265224 – Organisation Nationale des Producteurs de Porcs et Confédération Paysanne)

³ CE 3ème et 8ème sous-sections réunies - 29 juin 2005 (Requête n° 265919 – Fédération Syndigel)

⁴ CE 6ème et 1ère sous-sections réunies - 10 août 2005 (Requêtes n° 253171 & 253196 – Syndicat régional des pisciculteurs du massif central et Association de défense des intérêts des pisciculteurs. Ces quatre décisions sont consultables sur notre site www.racine.tm.fr

LES POINTS CLÉS

- La production représentée constitue un critère suffisant de représentativité.
- La compétence se définit par rapport à un produit et non par rapport à un marché.
- Une irrégularité statutaire est sans effet sur la validité de l'extension.
- Les cotisations ne sont pas des impositions intérieures discriminatoires nécessitant une notification préalable.

SUR L'AUTEUR

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.