

Le financement des interprofessions Enfin légalement conforté !

*Bruno Néouze**

**La Cour européenne de justice a décidé
que les cotisations interprofessionnelles étendues
n'étaient pas des aides d'État.**

L'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne déclare incompatibles avec le marché intérieur, dès lors qu'elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par ceux-ci ou au moyen de leurs ressources, sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. L'article 108 soumet à l'approbation préalable de la Commission tout projet tendant à instituer ou modifier de telles aides et ce sous peine de nullité et de restitution des aides perçues.

La question de savoir si les cotisations interprofessionnelles étendues doivent être considérées comme relevant du régime des aides d'État, du fait de l'intervention de celui-ci pour les rendre obligatoires, agite les milieux interprofessionnels, les administrations et les commentateurs français et communautaires depuis toujours.

COTISATIONS PRIVÉES OU AIDES PUBLIQUES ?

L'enjeu immédiat de cette question réside dans le fait que la soumission des cotisations interprofessionnelles au régime des aides d'État implique la notification préalable à la Commission de tout projet destiné à en instaurer ou à les modifier. Celle-ci a la possibilité d'en refuser la mise en œuvre

* Bruno Néouze est diplômé de Sciences Po (Service public) et chargé d'enseignement à l'Université de Paris I (Master 2 européen de droit de l'agriculture et des filières agroalimentaires). Avocat au barreau de Paris au sein du cabinet Racine, il suit depuis plus de trente ans les questions relatives à l'organisation économique de l'agriculture et des filières agricoles. Il conseille de nombreuses interprofessions agricoles ou organisations de producteurs.

dès lors qu'elle considère qu'une action ainsi financée serait susceptible d'affecter le commerce entre États membres. A défaut, la mise en œuvre des cotisations peut être déclarée nulle, y compris par les juridictions nationales.

L'enjeu primordial a trait à la philosophie même des interprofessions : sont-elles un outil mis en œuvre par et pour les professionnels, ou un instrument de la politique des pouvoirs publics ?

AU DÉPART, UN DÉBAT FRANCO-FRANÇAIS

Longtemps divisée entre le ministère de l'Agriculture, tenant de la nature privée des ressources des interprofessions, et le ministère de l'Économie, qui considérait que leur caractère obligatoire leur conférait un statut public, la doctrine interministérielle a été unifiée par un arbitrage de Maignon au profit de la thèse de la rue de Varenne et de la majeure partie des interprofessions. Cependant, la Cour des comptes, plus proche de Bercy et soucieuse d'accroître le contrôle de l'État, a préconisé une notification préalable à titre de sécurisation juridique.

LE MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
FACE À CELUI
DE L'ÉCONOMIE

C'est ainsi que l'administration française a notifié en 2008 le régime des organisations interprofessionnelles agricoles à la Commission. Celle-ci s'est empressée de le qualifier d'aide d'État, ce qu'elle avait, à de multiples reprises, affirmé, tout en déclarant compatibles avec le traité les actions financées telles qu'elles lui avaient été décrites et en les validant pour la période 2008/2013. Cette position de principe a été contestée par l'État et quelques interprofessions devant le Tribunal de première instance de l'Union européenne. De nombreuses juridictions devant statuer sur le recouvrement de cotisations interprofessionnelles ont alors sursis à statuer, du moins pour celles dues antérieurement à la période validée par la Commission, dans l'attente de connaître la qualification qui serait retenue par la justice européenne.

Le Conseil d'État, qui avait systématiquement écarté jusqu'alors la qualification d'aide d'État au vu de la jurisprudence antérieure de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) sur des questions similaires, a pris acte de l'obstination de la Commission (celle-ci avait parallèlement ouvert plusieurs enquêtes contre différentes interprofessions) et décidé de saisir la CJUE pour qu'elle dise le droit et tranche le débat. Ce qu'elle a fait dans sa décision du 30 mai 2013¹,

¹ CJUE 30 mai 2013, *Doux Elevage et autre*, C-677-11.

rendue conformément aux conclusions de l'avocat général Melchior Wathelet.

La Cour, après avoir passé au crible toutes les dispositions pertinentes du Code rural, et rappelé le contexte ci-dessus exposé, souligne que, pour qu'il y ait aide d'État incompatible, il faut cumulativement : une intervention de celui-ci, une action financée par ses ressources, susceptible d'affecter les échanges entre États membres, accordant un avantage à son bénéficiaire et faussant ou menaçant de fausser la concurrence.

LA COUR DE JUSTICE A TRANCHÉ...

LES ORGANISATIONS
INTERPROFESSIONNELLES
NE FONT PAS PARTIE
DE L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE

S'en tenant à l'analyse de la première condition, elle invoque sa jurisprudence antérieure soulignant que le financement au moyen de ressources d'État est un élément constitutif de la notion d'aide d'État. Mais, elle ajoute que le mécanisme des cotisations volontaires étendues n'implique aucun transfert direct ou indirect de ressources d'État, les fonds ne transitant même pas par l'État ou une entité publique et l'État ne renonçant à aucune ressource : « Ces cotisations conservent leur caractère privé pendant tout leur parcours et, en cas de défaut de paiement, l'organisation interprofessionnelle doit suivre en vue de leur perception la procédure judiciaire normale civile ou commerciale, ne disposant d'aucune prérogative étatique ». La Cour souligne encore : « Il ne fait aucun doute que les organisations interprofessionnelles sont des associations de droit privé et ne font pas partie de l'administration publique ».

Certes, même en l'absence de transfert, les ressources pourraient être placées sous contrôle public. Mais la Cour relève que tel n'est pas le cas ici, les autorités publiques n'ayant aucune possibilité d'utiliser ces ressources dont seule l'organisation interprofessionnelle décide de l'utilisation, l'influence susceptible d'être exercée par les pouvoirs publics ne remettant pas en cause l'analyse. Le contrôle des autorités, avant de prononcer la reconnaissance de l'organisation puis l'extension, ne porte que sur la régularité et la conformité à la loi. Celui effectué a posteriori quant à l'utilisation des fonds ne permet pas, en effet, de conditionner l'extension à la poursuite d'objectifs politiques publics, et l'autorité publique n'a pas le pouvoir de diriger ou d'influencer l'administration des fonds. La Cour constate notamment que le Code rural, qui indique de manière non exhaustive les objectifs très généraux et variés qu'un accord

interprofessionnel doit favoriser pour pouvoir être étendu par l'autorité administrative compétente, ne permet pas de faire dépendre l'extension d'un accord de la poursuite d'objectifs politiques concrets, fixés et définis par les autorités publiques. Ainsi, « *les autorités publiques n'agissent que comme un « instrument » afin de rendre obligatoires les contributions instituées par les organisations interprofessionnelles pour la poursuite des fins qu'elles déterminent elles-mêmes* ». Dans le communiqué de presse de la Cour, il est souligné qu'« *il est en outre certain que les autorités françaises ne peuvent pas utiliser les ressources provenant de la CVO² pour soutenir certaines entreprises* » et que « *la législation française contestée ne confère pas à l'autorité compétente le pouvoir de diriger ou d'influencer l'administration des fonds* ».

SA DÉCISION S'IMPOSE À TOUTES LES JURIDICTIONS DE L'UNION

En conséquence, la Cour dit pour droit que : « *la décision d'une autorité nationale étendant à l'ensemble des professionnels d'une filière un accord qui [...] institue une cotisation dans le cadre d'une organisation interprofessionnelle reconnue par l'autorité nationale et la rend ainsi obligatoire, en vue de permettre la mise en œuvre d'actions de communication, de promotion, de relations extérieures, d'assurance qualité, de recherche, de défense des intérêts du secteur concerné ne constitue pas un élément d'une aide d'État* ».

LA DÉCISION
D'UNE AUTORITÉ NATIONALE
RENDANT UNE COTISATION
OBLIGATOIRE
« NE CONSTITUE PAS
UNE ÉLÉMENT
D'UNE AIDE DE L'ÉTAT »

Cette décision, émanant de la plus haute juridiction communautaire et qui s'impose à l'ensemble des juridictions du territoire de l'Union européenne, n'est pas sans conséquence. Elle a en effet une portée générale qui dépasse le cadre de l'affaire particulière ayant donné lieu à la question préjudicielle dont avait été saisie la Cour. Notamment, toutes les procédures qui avaient été suspendues dans son attente, non seulement devant le Conseil d'État, mais également devant le Tribunal de l'Union comme devant les juridictions nationales, vont pouvoir reprendre. De même, tous les arguments découlant de la qualification a priori d'aide d'État devront, à défaut d'autres éléments spécifiques, être rejetés. Concrètement, cela représente plusieurs centaines de demandes concernant de nombreuses interprofessions, qui voient ainsi leur financement conforté.

² CVO : cotisation volontaire obligatoire.

Par ailleurs, sans anticiper sur la décision du Tribunal de l'Union européenne, qui avait sursis à statuer dans l'attente de la décision de la Cour, les engagements pris dans le cadre de la notification effectuée par la France à la Commission sont susceptibles d'être reconsidérés. C'est le cas, par exemple, en ce qui concerne la perception de cotisations sur les produits importés, sous réserve que ceux-ci bénéficient à due concurrence des actions menées. En effet, le mécanisme s'étant vu exempté de la qualification d'aide d'État, la France, qui n'avait dès lors pas à notifier à la Commission, et n'aura désormais plus à le faire, devrait pouvoir obtenir l'annulation des décisions de celle-ci.

VEILLER AU RESPECT DE LA PHILOSOPHIE DÉGAGÉE PAR LA COUR

Pour l'avenir, trois considérations doivent prévaloir. Sur le plan interne, les pouvoirs publics, qui ont défendu les thèses retenues et consacrées par la Cour, devront faire une lecture et une application des dispositions du Code rural conformes aux considérations de cette dernière, respectant pleinement l'autonomie et la liberté des interprofessions dans le cadre des dispositions législatives qui leur sont applicables. Sur le plan communautaire, le fait d'échapper à la qualification d'aides d'État n'exonère pas du respect d'autres règles parfois redoutables : prohibition des ententes, respect du marché intérieur, non discrimination, etc. Surtout, les règles de la future PAC, qui consacrent le fait interprofessionnel en l'ouvrant à toutes les filières couvertes par les Organisations communes de marché (OCM) – OCM unique et OCM pêche –, donnent à la Commission un nouveau cadre de contrôle, qu'il faudra veiller à limiter pour que soit respectée la philosophie dégagée par la Cour de justice.

C'est une nouvelle page qui s'ouvre pour une institution paradoxale, dont l'audace a fait ses preuves. ■