

Décision n° 2011-221 QPC du 17 février 2012

Société Chaudet et Fille et autres

*(Cotisations volontaires obligatoires instituées par les organisations
interprofessionnelles agricoles)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 16 décembre 2011 par la Cour de cassation (chambre commerciale, arrêt n° 1291 du 16 décembre 2011) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la société civile d'exploitation agricole (SCEA) Chaudet et Fille, la SCEA Le Meynot, la SCEA Famille Laval Pommerol et le groupement foncier agricole (GFA) Château Gombaude Guillot relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 632-6 du code rural et de la pêche maritime.

Dans sa décision n° 2011-221 QPC du 17 février 2012, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

I. – Dispositions contestées

A. – Historique

Le cadre légal applicable aux organisations interprofessionnelles agricoles a été fixé par la loi n° 75-600 du 10 juillet 1975 relative à l'organisation professionnelle agricole. Mais des organismes voisins existaient déjà avant cette loi, tel que le conseil interprofessionnel du vin de Bordeaux (C.I.V.B.)¹.

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi n° 75-600 : « *Les organismes constitués par les organisations professionnelles les plus représentatives de la production agricole et, selon les cas, de la transformation, du négoce et de la distribution, représentant les divers intérêts en présence, peuvent être reconnus en qualité d'organisations interprofessionnelles par arrêté conjoint du ministre de l'agriculture et du ministre de l'économie et des finances.*

« Il ne peut être reconnu qu'une seule organisation interprofessionnelle par produit ou groupe de produits déterminés ».

¹ Dans le secteur des produits laitiers, le Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (C.N.I.E.L.) a vu le jour en mars 1974. La loi n° 74-639 du 12 juillet 1974 relative à l'organisation interprofessionnelle laitière lui a donné les moyens juridiques et financiers nécessaires à son fonctionnement.

Cette même loi a prévu, en son article 2, que les accords conclus dans le cadre d'une organisation interprofessionnelle reconnue peuvent être étendus, pour une durée déterminée, en tout ou partie, par arrêté conjoint du ministre de l'agriculture et du ministre de l'économie et des finances et, en son article 3, que les organisations interprofessionnelles reconnues sont habilitées à prélever sur tous les membres des professions les constituant des cotisations résultant des accords étendus. Selon ce même article 3, ces cotisations, nonobstant leur caractère obligatoire, demeurent des créances de droit privé et ne sont pas exclusives de taxes parafiscales.

Si cette loi² a ensuite été modifiée, notamment, par la loi n° 80-502 du 4 juillet 1980 d'orientation agricole³, par la loi n° 95-95 du 1^{er} février 1995 de modernisation de l'agriculture⁴, par la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole⁵, par la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche⁶, les principes initialement posés sur l'organisation interprofessionnelle agricole n'ont pas été remis en cause.

Les dispositions relatives aux organisations interprofessionnelles agricoles figurent, depuis l'entrée en vigueur du nouveau code rural, dans le titre III, « *Les accords interprofessionnels agricoles* », du livre VI « *Production et marchés* ». Plus précisément, les articles L. 632-1 à L. 632-11 sont relatifs aux dispositions générales, les articles L. 632-12 à L. 632-14 traitent de l'organisation interprofessionnelle laitière.

La loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 précitée a modifié le code rural et de la pêche maritime, notamment l'article L. 632-1, inséré après cet article les articles L. 632-1-1 (relatif au secteur de la pêche maritime et de l'aquaculture), L. 632-1-2 (relatif au secteur de la forêt et des produits forestiers), L. 632-1-3 et modifié l'article L. 632-2. La même loi a modifié la procédure d'extension des accords interprofessionnels prévue aux articles L. 632-3 et L. 632-4.

La rédaction de l'article L. 632-6, qui était contesté dans la présente QPC, a été simplement retouchée pour tenir compte de l'ajout de certains articles dans le code rural et de la pêche maritime. Au lieu de viser, comme dans sa rédaction

² Loi non déférée au Conseil constitutionnel.

³ Loi que le Conseil constitutionnel a déclarée conforme à la Constitution dans sa décision n° 80-115 DC du 1^{er} juillet 1980, *Examen de la loi d'orientation agricole*. N'avait été contestée que la disposition confiant au pouvoir réglementaire le soin d'établir par décret en Conseil d'État une « directive nationale d'aménagement rural » déterminant les conditions d'application des orientations définies par la loi.

⁴ Loi non déférée au Conseil constitutionnel.

⁵ Dans sa décision n° 99-414 DC du 8 juillet 1999, *Loi d'orientation agricole*, le Conseil constitutionnel a censuré trois cavaliers législatifs.

⁶ Loi non déférée au Conseil constitutionnel.

antérieure à la loi n° 2010-874, « *les organisations interprofessionnelles reconnues, mentionnées aux articles L. 632-1 et L. 632-2* », il vise désormais « *les organisations interprofessionnelles reconnues, mentionnées aux articles L. 632-1 à L. 632-2* ».

Pour le reste, avant comme après la loi n° 2010-874, l'article L. 632-6 énonce que ces organisations interprofessionnelles « *sont habilitées à prélever, sur tous les membres des professions les constituant, des cotisations résultant des accords étendus selon la procédure fixée aux articles L. 632-3 et L. 632-4 et qui, nonobstant leur caractère obligatoire, demeurent des créances de droit privé.*

« *Lorsque l'assiette de la cotisation résulte d'une déclaration de l'assujetti et que celui-ci omet d'effectuer cette déclaration, l'organisation interprofessionnelle peut, après mise en demeure restée infructueuse au terme d'un délai d'un mois, procéder à une évaluation d'office dans les conditions précisées par l'accord étendu.*

« *Des cotisations peuvent en outre être prélevées sur les produits importés dans des conditions définies par décret. À la demande des interprofessions bénéficiaires, ces cotisations sont recouvrées en douane, à leurs frais.*

« *Ces cotisations ne sont pas exclusives de taxes parafiscales* ».

Les faits à l'origine de la présente QPC étant antérieurs à cette loi n° 2010-874, puisque la cotisation contestée découle d'un accord interprofessionnel datant de 2008, le contrôle du Conseil constitutionnel a porté sur l'article L. 632-6 dans sa rédaction alors applicable qui était issue de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999.

B. – Le litige à l'origine de la QPC

Le C.I.V.B. a été créé par la loi n° 48-1284 du 18 août 1948⁷, sous le statut d'« *établissement doté de la personnalité civile* »⁸. Cette loi a ensuite été modifiée par la loi n° 50-601 du 31 mai 1950 modifiant les articles 2, 7 et 8 de la loi du 18 août 1948 créant le conseil interprofessionnel du vin de Bordeaux et le décret n° 66-866 du 18 novembre 1966 portant réorganisation du conseil interprofessionnel du vin de Bordeaux. En vertu de ces textes, les recettes du C.I.V.B. étaient assurées par des cotisations à l'hectolitre perçues par les receveurs buralistes pour son compte.

⁷ Journal officiel, *Lois et décrets*, 19 août 1948, p. 8147.

⁸ Selon les termes mêmes de la loi, il prenait « lieu et place de l'organisme institué par l'arrêté du commissaire de la République de la région de Bordeaux en date du 22 février 1945 ».

Le C.I.V.B. fonctionne comme une organisation professionnelle au sens de l'article L. 632-1 du code rural et de la pêche maritime⁹. Dans le litige à l'origine de la présente QPC, était en cause la cotisation qu'il a instituée en application des dispositions contestées de l'article L. 632-6 du code rural et dont le barème, conformément à ce que prévoit cet article, a été fixé par un accord interprofessionnel du 15 juillet 2008. Conclu pour les campagnes 2008-2009, 2009-2010 et 2010-2011, cet accord a été étendu, par un arrêté interministériel du 13 octobre 2008, dans les régions de production des vins d'appellation d'origine du ressort du C.I.V.B., aux viticulteurs et groupements de producteurs produisant des vins bénéficiant de ces appellations et aux négociants en vins fins, gros et détail ainsi qu'aux courtiers en vins commercialisant ces appellations.

Plusieurs producteurs condamnés au paiement de cette cotisation, à la suite des actions en paiement du C.I.V.B. devant la juridiction de proximité de Libourne, ont formé opposition aux ordonnances d'injonction de payer et demandé à cette juridiction de transmettre à la Cour de cassation une QPC portant sur l'article L. 632-6 du code rural et de la pêche maritime. Par un arrêt du 16 décembre 2011, la Cour de cassation a renvoyé la QPC au Conseil constitutionnel¹⁰.

Selon les précisions apportées par le secrétaire général du Gouvernement (SGG), il est possible de dénombrer plus de soixante-dix interprofessions agricoles, dans les secteurs les plus variés qu'il s'agisse des vins, spiritueux et autres boissons (vingt-huit), des viandes, volailles et produits carnés (quatorze), des grandes cultures et semences (douze), des fruits et légumes, pommes de terre, fleurs et tabac (huit), des produits laitiers (sept), de l'aquaculture et des coquillages (deux), de la chasse, du cheval, du bois et de la forêt (trois). Cinquante-trois interprofessions demandent et obtiennent l'extension des accords interprofessionnels qu'elles concluent afin que les actions communes et les modalités de financement soient rendues obligatoires pour l'ensemble des professionnels de la filière.

La décision prise pour la cotisation dont il s'agit dans la présente QPC présente donc un intérêt pour les autres CVO. Le Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (C.N.I.E.L), qui avait demandé à intervenir en défense des dispositions contestées, a d'ailleurs vu son intervention admise sur le fondement de l'article 6 du règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité.

⁹ En vertu de l'article L. 632-9 du code rural et de la pêche maritime, « les organisations interprofessionnelles créées par voie législative ou réglementaire existant à la date du 11 juillet 1975 peuvent, sur leur demande, bénéficier des dispositions des articles L. 632-3 à L. 632-7 ».

¹⁰ Elle a toutefois déclaré irrecevable la QPC posée par l'un d'entre eux qui n'avait pas présenté cette question dans un écrit distinct et motivé, ainsi que l'impose l'article 126-2 du code de procédure civile à peine d'irrecevabilité.

II. – La constitutionnalité de la disposition contestée

A. – Les griefs

L'argumentation des requérants consistait à soutenir, en premier lieu, que les cotisations prévues par l'article L. 632-6 du code rural et de la pêche maritime constituent des contributions ou impositions de toutes natures au sens de l'article 34 de la Constitution et que les CVO constituent des aides d'État au sens du droit communautaire. Puisque, selon les requérants, ces CVO doivent être considérées comme des aides d'État, elles constituent des ressources publiques et s'apparentent donc à des impositions pour lesquelles le législateur est compétent. Aux termes de l'article 34 de la Constitution : « *La loi fixe les règles concernant (...) l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures (...)* ».

Les requérants s'appuyaient, dans leur démonstration, sur des rapports annuels de la Cour des comptes. Dans celui pour 2007, la Cour avait alerté les pouvoirs publics sur l'ambiguïté du statut des CVO et souligné l'imprécision des accords interprofessionnels autorisant le prélèvement de cotisations sans détailler la nature des actions qui auraient justifié leur recouvrement (p. 63). Dans ce même rapport de 2007, la Cour rappelait aussi que « *le caractère contraignant des CVO pourrait impliquer la qualification de celles-ci en aides d'État au sens de l'article 87 du traité instituant la communauté européenne ce qui nécessiterait qu'elles soient notifiées à la Commission européenne préalablement à leur mise en place* » (p. 64). La Cour notait alors que « *dans deux décisions, du 10 août 2005 et du 21 juin 2006, le Conseil d'État a en effet jugé que les CVO ne constituent pas des aides d'État et ne doivent donc pas être notifiées. Cependant la Commission a plusieurs fois affirmé l'inverse aux autorités françaises. Elle considère en effet que les CVO, "ayant nécessité un acte d'autorité publique pour produire tous leurs effets", sont des ressources publiques qui doivent lui être notifiées, ce qui n'est généralement pas le cas aujourd'hui* ».

Dans son rapport annuel de 2010, la Cour des comptes avait observé que sur le point de la notification des CVO à la Commission européenne, les progrès sont notables : « *Un document intitulé "Notification générale d'actions conduites par les interprofessions en matière d'assistance technique, de recherche et développement ainsi que de publicité" a été notifié officiellement à la Commission le 8 novembre 2008. La décision de la Commission du 10 décembre 2008 considère de nouveau que les CVO sont des taxes parafiscales, c'est-à-dire des ressources publiques, au motif essentiel que ce type de cotisations nécessite un acte d'autorité publique pour produire tous ses effets (...)* ».

Les requérants insistaient également sur la décision du 28 novembre 2011 par laquelle le Conseil d'État a saisi la Cour de justice de l'Union européenne de cette question préjudicielle¹¹ :

« l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, lu à la lumière de l'arrêt du 15 juillet 2004 Pearle BV e. a. (C-345/02), doit-il être interprété en ce sens que la décision d'une autorité nationale étendant à l'ensemble des professionnels d'une filière un accord qui, comme l'accord conclu au sein du comité interprofessionnel de la dinde française (CIDEF), 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, ainsi que l'acquisition d'études et de panels de consommateurs, est, eu égard à la nature des actions en cause, aux modalités de leur financement et aux conditions de leur mise en œuvre, relative à une aide d'État ? »

Selon les requérants, dès lors que le législateur a délégué sa compétence aux organisations interprofessionnelles en leur permettant de prélever des cotisations obligatoires sans déterminer leur assiette, leur taux et les modalités de leur recouvrement, ni encadrer les modalités de détermination de ces derniers, il a méconnu l'étendue de sa compétence.

Le deuxième grief, lié au précédent, était tiré de ce que les dispositions contestées méconnaissaient le principe d'égalité devant les charges publiques et l'impôt, découlant de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. En laissant au C.I.V.B. toute latitude pour déterminer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement de la cotisation volontaire obligatoire, la loi n'aurait pas garanti l'égalité des assujettis devant ce prélèvement obligatoire.

B. – L'examen des griefs

Depuis sa décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, SNC Kimberly Clark, le Conseil constitutionnel juge que *« la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit »*¹².

¹¹ Conseil d'État, 28 novembre 2011, *SNC Doux élevage et Coopérative agricole UKL-Arrée*, req. n°s 334183, 334215.

¹² Conseil constitutionnel, décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, *SNC Kimberly Clark (Incompétence négative en matière fiscale)*, cons. 3.

– Le Conseil a commencé en l’espèce par écarter le grief tiré de l’incompétence négative.

L’article L. 632-6 du code rural et de la pêche maritime précise que ces « *cotisations, nonobstant leur caractère obligatoire, demeurent des créances de droit privé* ». Mais le Conseil n’était pas lié par cette qualification. Et il ne l’était pas davantage par les qualifications qui peuvent être données à ces cotisations par le législateur, ou par leur régime juridique, en droit communautaire. Peu importe donc ici, contrairement à ce que soutenaient les requérants, que ces CVO soient ou non rangées dans la catégorie des aides d’État. En tout état de cause, le Conseil constitutionnel n’avait pas à se prononcer sur la compatibilité de ce mécanisme de financement des organisations interprofessionnelles agricoles avec les principes du droit communautaire.

Selon le Conseil constitutionnel, relève de la catégorie des « *impositions de toute nature* » ou « *de toutes natures* »¹³ tout prélèvement qui ne répond pas au critère de la redevance pour service rendu, ni à celui de la cotisation sociale, ce qui inclut les impôts, taxes et autres prélèvements fiscaux proprement dits, mais également de nombreux autres prélèvements :

- frais d’assiette et de recouvrement des impôts locaux, prélevés par l’État en vertu de l’article 1641 du CGI¹⁴ ;
- versement destiné au financement des transports en commun¹⁵ ;
- redevances perçues par les agences financières de bassin¹⁶ ;
- contribution pour la collecte, la valorisation et l’élimination des déchets due par les entreprises et organismes de distribution gratuite d’imprimés et prospectus¹⁷ ;
- redevance d’archéologie préventive¹⁸ ;
- taxe due à l’Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé à

¹³ La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances fait référence aux impositions de « toute nature » (au singulier), dans ses articles 2, 3, 34, 36, 51, alors que l’article 34 de la Constitution emploie le pluriel.

¹⁴ Décision n° 2009-585 DC du 6 août 2009, *Loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l’année 2008*, cons. 5.

¹⁵ Décision n° 90-287 DC du 16 janvier 1991, *Loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales*, cons. 8.

¹⁶ Décision n° 82-124 L du 23 juin 1982, *Nature juridique des dispositions du premier alinéa de l’article 13 et du deuxième alinéa de l’article 14 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution*, cons. 2 ; Conseil d’État, 20 décembre 1985, *SA Établissements Outters*, req. 31927.

¹⁷ Décision n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003, *Loi de finances rectificative pour 2003*, cons. 9 et 10..

¹⁸ Décision n° 2003-480 DC du 31 juillet 2003, *Loi relative à l’archéologie préventive*, cons. 21.

l'occasion de toute demande d'inscription d'un dispositif médical à usage individuel sur la liste des médicaments, spécialités et produits remboursables¹⁹ ;

– ou encore redevances cynégétiques versées par les chasseurs lors de la validation de leur permis de chasser²⁰.

S'agissant des cotisations ne relevant pas de la catégorie des impositions de toutes natures, le Conseil constitutionnel avait jugé dans sa décision n° 2011-645 DC du 28 décembre 2011, que l'article 73 de la loi de finances rectificative pour 2011 qui aménageait les règles de calcul de la contribution annuelle versée par les associations de gestion et de comptabilité à l'ordre des experts-comptables avait été adopté selon une procédure contraire à la Constitution. Il avait en effet relevé que ces dispositions ne concernent « *ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État ; qu'elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État* »²¹.

De son côté, le Conseil d'État avait déjà jugé, dans deux décisions du 23 octobre 1981²², à propos des cotisations obligatoires versées par les architectes inscrits au tableau régional en vue de couvrir les dépenses du conseil régional et du conseil national (article 22 de la loi du 3 janvier 1977), que le régime qui leur est applicable ne concerne ni l'assiette, le taux ou le recouvrement d'une imposition dont la définition relève du législateur en vertu de l'article 34 de la Constitution, ni celui d'une contribution au sens de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen²³.

Le Conseil constitutionnel a suivi une orientation comparable : il a relevé que les dispositions contestées ont pour objet de permettre aux organisations interprofessionnelles agricoles reconnues de prélever, sur tous les membres des professions les constituant, des cotisations résultant des accords étendus selon les modalités fixées par les articles L. 632-3 et L. 632-4 du code rural et de la pêche maritime ; que ces cotisations, perçues par des organismes de droit privé, et acquittées par les membres de ces organisations, tendent au financement d'activités menées, en faveur de leurs membres et dans le cadre défini par le législateur, par les organisations interprofessionnelles constituées par produit ou groupe de produits.

¹⁹ Décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000, *Loi de finances pour 2001*, cons. 30 à 32.

²⁰ Décision n° 2000-434 DC du 20 juillet 2000, *Loi relative à la chasse*, cons. 13.

²¹ Décision n° 2011-645 DC du 28 décembre 2011, *Loi de finances rectificative pour 2011*, cons. n°s 11 et 13.

²² Conseil d'État, 23 octobre 1981, *Syndicat de l'architecture*, req. 17983 et M. S., req. 16903

²³ Dans sa décision *Syndicat national des architectes des bâtiments de France*, req. 34658 du 22 mai 1991, le Conseil d'État a jugé que « la cotisation due par les membres de l'ordre des architectes n'a pas le caractère d'un impôt ; que, par suite, le décret attaqué n'empiète pas sur le pouvoir de fixer les règles "concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature" réservé au législateur par l'article 34 de la Constitution. Voir aussi la décision du 23 février 2000, M. G., req. 173290, 175242.

Les CVO ne constituent pas des impositions de toutes natures. Les organisations interprofessionnelles qui ne peuvent plus, nonobstant le dernier alinéa de l'article L. 632-6 du code rural et de la pêche maritime, bénéficier de taxes parafiscales puisque la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances les a supprimées²⁴, devraient sans doute recourir de plus en plus souvent à ce type de cotisations²⁵.

Le Conseil a donc jugé que le législateur n'avait pas méconnu les exigences découlant de l'article 34 de la Constitution en reconnaissant aux organisations interprofessionnelles le droit de prélever de telles cotisations.

Il a ensuite relevé que la disposition contestée, en elle-même, ne portait aucune atteinte au principe d'égalité. Le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité devant l'impôt était même en l'espèce inopérant puisque les CVO ne constituent pas des impositions de toutes natures.

Si les organisations interprofessionnelles méconnaissent le principe d'égalité dans la fixation du montant de la CVO, il revient au juge administratif, éventuellement saisi d'un recours en annulation à l'encontre d'un arrêté ministériel d'extension de l'accord fixant le montant des cotisations, de faire respecter ce principe. Dans les décisions précédemment citées, le Conseil d'État a appliqué le principe d'égalité devant les charges publiques à la délibération du conseil national de l'ordre des architectes fixant la cotisation annuelle de ces derniers²⁶.

Le Conseil constitutionnel a déclaré l'article L. 632-6 du code rural et de la pêche maritime dans sa rédaction issue de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole conforme à la Constitution.

²⁴ En prévoyant un régime transitoire à son article 63. Aux termes de son article 2, «*les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui et sous les réserves prévues par les articles 34, 36 et 51*», disposition qui soumet ces impositions à un contrôle plus important du Parlement lorsqu'il vote la loi de finances que celui qui existait pour les taxes parafiscales.

²⁵ Philippe Lamy, Gérald Sutter, Commentaire sous l'article 63 de la loi organique relative aux lois de finances, in *La réforme du budget de l'État*, Ouvrage coordonné par Jean-Pierre Camby, Paris, LGDJ. 2011.

²⁶ Conseil d'État, 23 octobre 1981, *Syndicat de l'architecture*, précitée.