

N° 346421

Confédération paysanne

3^e et 8^e sous-sections réunies

Séance du 29 octobre 2012

Lecture du 21 novembre 2012

CONCLUSIONS

Vincent Daumas, rapporteur public

La création de nouvelles variétés végétales est couverte par un régime particulier de propriété intellectuelle dont le cadre a été fixé par la convention internationale pour la protection des obtentions végétales du 2 décembre 1961. Ces stipulations ont été mises en œuvre dans la Communauté européenne par le règlement (CE) n° 2100/94 du Conseil du 27 juillet 1994 instituant un régime de protection communautaire des obtentions végétales. En application de ce règlement, toute personne qui a découvert et développé une nouvelle variété végétale peut devenir titulaire d'une protection, qui prend en France l'appellation de certificat d'obtention végétale. Pendant une durée de 25 ans, l'autorisation de ce titulaire ou de ses ayant-droits sera alors requise pour produire, reproduire, conditionner, vendre ou exporter cette variété végétale.

L'article 14 du règlement prévoit néanmoins une dérogation à cette protection dans le cas de ce qu'on appelle communément les « semences de ferme », c'est-à-dire la partie du produit de leur récolte qu'utilisent certains agriculteurs pour semer la récolte suivante. Cette utilisation est autorisée en contrepartie du versement par les agriculteurs aux titulaires des droits d'une « rémunération équitable », laquelle est d'un montant sensiblement inférieur à celui dû pour l'acquisition sous licence de la variété considérée.

Le 8 avril 2010, six organisations professionnelles agricoles, membres de la section « céréales à paille et protéagineux » du groupement national interprofessionnel des semences et plants (GNIS) ont signé un accord interprofessionnel « relatif au renforcement de l'obtention dans le domaine du blé tendre ». Un des objectifs de cet accord est de fixer, pour la France et pour l'espèce du blé tendre, les conditions de mise en œuvre de la « rémunération équitable » prévue à l'article 14 du règlement communautaire de 1994 en faveur des titulaires de certificats d'obtention. Indépendamment de cette question, l'accord a également pour objet de renforcer les moyens financiers consacrés à l'obtention de variétés nouvelles de blé tendre.

A cette double fin, cet accord institue une cotisation volontaire obligatoire (CVO) à laquelle sont assujettis tous les producteurs de blé tendre. Cette cotisation, qui s'élève à 0,5 euro par tonne produite, est remboursée aux « petits agriculteurs » – notion définie par la réglementation communautaire. La répartition du produit de la CVO est confiée à la SICASOV (société coopérative d'intérêt collectif agricole anonyme des sélectionneurs obtenteurs de variétés végétales). Cette répartition est effectuée selon la clé suivante : une partie va aux sociétés ayant vendu des semences protégées par un certificat d'obtention, à charge pour elles de reverser aux agriculteurs qui se fournissent auprès d'elles une fraction de leur cotisation (2 euros par quintal de semences acheté soit 20 euros la tonne) ; ce qui reste est affecté, à hauteur de 85 %, aux obtenteurs de variétés effectuant des recherches sur le blé tendre, au

prorata des quantités de semences produites et commercialisées, et, à hauteur de 15 %, au fonds de soutien à l'obtention végétale (FSOV), qui est chargé de financer des programmes de recherche.

Il est important de souligner deux points à ce stade, qui découlent du double objet de l'accord interprofessionnel : d'une part, cet accord impose le paiement de la CVO à tous les producteurs, et non seulement à ceux qui utilisent des semences de ferme ; d'autre part, le produit de la CVO sert à verser la rémunération équitable due aux titulaires de certificats d'obtention, mais aussi à financer les opérateurs qui font de la recherche sur le blé tendre.

Par arrêté ministériel du 4 août 2010 pris en application des articles L. 632-3 à L. 632-7 et L. 632-9 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), les ministres chargés de l'économie et de l'agriculture ont étendu cet accord à tous les membres des professions concernées. La Confédération paysanne a formé un recours gracieux à l'encontre de cet arrêté d'extension auprès du ministre chargé de l'agriculture. A défaut de réponse du ministre, elle vous demande l'annulation de cet arrêté.

A l'appui de sa requête, la Confédération paysanne nous semble soulever cinq moyens. Leur difficulté est inégale.

1. Le premier ne vous retiendra pas. Contrairement à ce qui est soutenu, les deux fonctionnaires qui ont signé l'arrêté attaqué au nom, respectivement, du ministre chargé de l'agriculture et du ministre chargé de l'économie disposaient, en vertu du décret (n° 2005-850) du 27 juillet 2005, d'une délégation pour ce faire.

2. Le deuxième moyen est tiré de ce que l'arrêté instituerait l'équivalent d'une taxe parafiscale, dont la perception annuelle ne peut être autorisée que par une disposition d'une loi de finances. La loi organique (n° 2001-692) du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ayant mis fin, depuis le 1^{er} janvier 2005, au régime des taxes parafiscales, nous comprenons le moyen comme tiré de ce que le prélèvement prévu par l'accord étendu ne pourrait, par sa nature, être autorisé que par une disposition d'une loi de finances. Vous ne pourrez que l'écarter.

Il est exact, comme le souligne la requérante, que l'on peut avoir un doute sur le point de savoir si les CVO, ou du moins certaines d'entre elles, devraient être qualifiées d'aides d'Etat au sens de l'article 107, paragraphe 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. C'est d'ailleurs ce qui vous a conduit, il y a peu de temps, à interroger sur ce point la Cour de justice de l'Union européenne (CE 28 novembre 2011, SNC Doux Elevage, n° 334183, à mentionner aux tables du Recueil).

Mais cette question est indépendante de celle de savoir si la CVO litigieuse devait être établie en loi de finances. Or la réponse à cette dernière ne fait plus aucun doute. Le législateur, en adoptant les dispositions de l'article L. 632-6 du CRPM, a habilité les organisations interprofessionnelles reconnues des secteurs de l'agriculture et de la pêche à prélever sur les membres des professions les constituant des cotisations. Il a expressément prévu que ces cotisations, malgré leur caractère obligatoire, sont des créances de droit privé. Et, saisi par la Cour de cassation d'une question prioritaire de constitutionnalité dirigée contre ces dispositions, le Conseil constitutionnel a expressément jugé que les CVO « ne constituent pas des impositions de toutes natures » (décision n° 2011-221 QPC du 17 février 2012, société Chaudet et Fille et autres, cons. 4). Par suite, elles ne sont pas au nombre des prélèvements

dont les dispositions de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances subordonnent la perception à une autorisation donnée en loi de finances.

3. Le troisième moyen que nous identifions est assez confusément argumenté. La Confédération paysanne se plaint de ce que le dispositif de reversement d'une fraction du produit de la CVO aux titulaires de la protection communautaire des obtentions végétales méconnaîtrait la réglementation européenne relative aux aides d'Etat. Ce qui est clair, c'est que, sur ce point, la requérante critique l'accord étendu par l'arrêté attaqué en tant seulement qu'il organise la rémunération de ces titulaires. Cette critique ne peut que tourner court : dès lors que le dispositif de reversement n'est contesté sur ce point qu'en tant qu'il a pour objet la mise en œuvre de l'article 14 du règlement communautaire du 27 juillet 1994, on ne voit pas comment il pourrait être qualifié d'aide d'Etat.

4. Selon un quatrième moyen, l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions de l'article 14, paragraphe 3, du règlement communautaire de 1994. Les dispositions de cet article, nous vous l'avons dit, organisent une dérogation à la protection dont bénéficient les titulaires de certificats d'obtention végétale pour permettre aux agriculteurs l'utilisation de semences de ferme. Celles de son paragraphe 3 précisent, entre autres, que « la responsabilité du contrôle de l'application du présent article ou des dispositions adoptées au titre du présent article incombe exclusivement aux titulaires ; dans l'organisation de ce contrôle, ils ne peuvent pas avoir recours aux services d'organismes officiels ».

La Confédération paysanne fait valoir que le GNIS, dans le cadre duquel l'accord interprofessionnel étendu a été négocié, n'est pas une organisation composée exclusivement de titulaires de la protection communautaire des obtentions végétales. Cela est incontestable : le GNIS, nous vous l'avons dit, est une organisation interprofessionnelle qui comporte par exemple, parmi ses membres, l'Association générale des producteurs de blé et autres céréales ou encore la Fédération du négoce agricole. La Confédération paysanne ajoute qu'en outre, le GNIS a le caractère d'un « organisme officiel » au sens des dispositions de l'article 14, paragraphe 3 du règlement de 1994. Cette seconde affirmation est moins évidente : si le GNIS est une organisation interprofessionnelle créée par décret¹, il est permis de se demander si cela en fait un « organisme officiel » au sens de ces dispositions, dont la portée n'est pas parfaitement claire.

Mais il nous semble qu'il n'est pas nécessaire de répondre à ces questions, dans la mesure où les dispositions en cause ne concernent que le contrôle des conditions dans lesquelles s'applique la dérogation à la protection communautaire des obtentions végétales. Le terme de « contrôle » doit être entendu à la lettre, sans quoi ces dispositions auraient pour effet d'interdire toute intervention d'un « organisme officiel » dans la mise en œuvre de la dérogation prévue à l'article 14 du règlement de 1994, ce qui nous paraît difficilement concevable. Cette interprétation stricte de ce qui relève du contrôle de la dérogation ressort, au demeurant, des dispositions du chapitre 6, intitulé « Contrôle par les titulaires », du règlement (CE) n° 1768/95 de la Commission du 24 juillet 1995, pris pour l'application de l'article 14 du règlement de 1994 : les dispositions en question précisent les conditions dans lesquelles les titulaires de la protection communautaire peuvent vérifier auprès des agriculteurs et de leurs prestataires la manière dont il est fait usage de la dérogation. Dès lors, contrairement à ce que

¹ Décret n° 62-585 du 18 mai 1962, pris sur le fondement de la loi du 11 octobre 1941 sur l'organisation du marché des semences, graines et plants et de l'ordonnance du 3 août 1944 relative à l'organisation du ravitaillement et de la production agricole.

soutient la requérante, la circonstance que la signature de l'accord interprofessionnel litigieux soit intervenu dans le cadre du GNIS et que celui-ci ait demandé son extension, alors que cet accord met en œuvre la dérogation de l'article 14 du règlement de 1994, ne nous semble pas constituer, en soit, une méconnaissance des dispositions du paragraphe 3 de cet article.

Par ailleurs, l'accord en question ne confie au GNIS aucun rôle en matière de contrôle des conditions d'application de la dérogation. A vrai dire, il ne nous paraît pas aborder du tout cette question du contrôle. Le GNIS reçoit le produit des CVO prélevées par les collecteurs de céréales agréés (article 4 de l'accord) puis reverse les fonds ainsi perçus à la SICASOV (article 5). Il gère le fonds de soutien à l'obtention végétale (article 6). Enfin, les organisations professionnelles qui le constituent siègent au comité de surveillance (article 7 de l'accord), mais il s'agit seulement d'une instance chargée du suivi de l'application de l'accord dans sa globalité. A l'inverse, l'application de la partie de l'accord qui concerne la « rémunération équitable » due aux titulaires de la protection communautaire des obtentions végétales est confiée à la SICASOV : c'est elle, aux termes de l'article 5 de l'accord, qui est chargée de répartir le produit de la CVO et plus particulièrement la fraction destinée à rémunérer les obtenteurs de variétés. Or, d'une part, nul ne conteste que la SICASOV est une organisation composée exclusivement de titulaires de la protection communautaire ; d'autre part, l'accord ne prévoit nullement que, dans cette tâche qui lui incombe, cette organisation doive recourir aux services du GNIS ou d'une autre organisation susceptible d'être regardée comme un « organisme officiel ».

Dans ces conditions, vous écarterez ce quatrième moyen.

5. Un dernier moyen est tiré de ce que l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions de l'article 14 du règlement du 27 juillet 1994, dès lors que ne sont pas exonérés de cotisation les producteurs de blé tendre utilisant des semences qui ne disposent pas d'une protection communautaire. Mais, nous vous l'avons dit, la CVO n'a pas pour unique objet d'assurer la rémunération des titulaires de certificats d'obtention végétale. Son produit est aussi utilisé, dans l'intérêt de l'ensemble des producteurs de blé tendre, pour financer l'effort de recherche en vue de l'obtention de nouvelles variétés. Les dispositions communautaires invoquées n'ont ni pour objet, ni pour effet de l'interdire. Vous écarterez ce dernier moyen.

Vous rejetterez, en conséquence, la requête de la Confédération paysanne. Le GNIS, à qui vous avez communiqué la requête, présente des conclusions au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Vous jugez qu'une organisation signataire d'un accord étendu par arrêté est, au sens de ces dispositions, une partie à l'instance ayant pour objet l'annulation de l'arrêté d'extension (CE 31 mai 2002, Chambre nationale des professions libérales, n° 229574, au Recueil ; CE 11 décembre 2009, Syndicat national des entreprises exploitant les activités physiques et récréatives des loisirs marchands, n° 314885, aux tables). Le GNIS n'est pas, en tant que tel, signataire de l'accord étendu mais il représente les organisations signataires, qui en sont toutes membres. Dès lors nous pensons que vous pourrez faire droit à ses conclusions en mettant à la charge de la requérante le versement à son profit d'une somme de 3 000 euros sur les 5 000 demandés.

Par ces motifs nous concluons :

- au rejet de la requête de la Confédération paysanne ;
- à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à sa charge, au profit du GNIS, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du CJA.