

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 mai 1977.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1)
sur le projet de loi portant validation de divers décrets instituant
des organismes professionnels ou interprofessionnels,

Par M. Jacques BRACONNIER,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Comme l'indique le Gouvernement dans l'exposé des motifs de ce texte, l'objectif du présent projet de loi est de légaliser des décisions prises jusqu'ici par voie réglementaire tendant à la création d'un certain nombre d'organismes professionnels ou interprofessionnels tirant l'essentiel de leurs ressources de taxes parafiscales.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, Michel Chauty, vice-présidents ; Jean-Marie Bouloux, Fernand Chatelain, Marcel Lemaire, Jules Pinsard, secrétaires ; Charles Alliès, Octave Bajeux, André Barroux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Auguste Billiemaz, Amédée Bouquerel, Frédéric Bourguet, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Paul Caron, Auguste Chupin, Jean Colin, Francisque Collomb, Jacques Coudert, Maurice Coutrot, Pierre Croze, Léon David, René Debesson, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Jean Filippi, Léon-Jean Grégory, Mme Brigitte Gros, MM. Paul Guillaumot, Rémi Herment, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Alfred Kieffer, Pierre Labonde, Maurice Lalloy, Robert Laucournet, Bernard Legrand, Léandre Létouart, Paul Malassagne, Louis Marré, Pierre Marzin, Guy Millot, Henri Olivier, Louis Orvoen, Robert Parenty, Albert Pen, Pierre Perrin, André Picard, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Henri Prêtre, Maurice PrévotEAU, Jean Proriot, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Jules Roujon, Guy Schmaus, Michel Sordel, Pierre Tajan, René Travert, Raoul Vadepiéd, Jacques Verneuil, Charles Zwickert.

Voir le numéro :

Sénat : 263 (1976-1977).

Organisations professionnelles. — Taxes parafiscales - Vins.

En effet, consulté par le Ministre de l'Industrie et de la Recherche sur le projet de décret portant validation du Comité professionnel interrégional de la montre et de l'horlogerie et d'une taxe parafiscale commune à ce comité et au Centre technique de l'industrie horlogère, le Conseil d'Etat a considéré comme illégale la procédure adoptée.

Il lui est apparu, en effet, qu'on ne peut créer par décret une personne morale de droit privé et que, sauf consentement de tous les intéressés, l'article 34 de la Constitution réserve cette matière à la loi.

Le Conseil d'Etat a jugé, d'autre part, que ce Comité n'ayant pas le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial, il n'est pas habilité à se voir affecter une taxe parafiscale dans les conditions prévues par le 3^e alinéa de l'article 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, portant loi organique, relative aux lois de finances.

Enfin, les dispositions de l'état E de la loi de finances pour 1977, tout en autorisant la perception de cette taxe parafiscale (d'un montant estimatif de 16 millions de francs), ne peuvent donner pour autant de valeur législative audit Comité.

Pour ces motifs, tous les décrets postérieurs à janvier 1959 ayant le même objet se trouvent entachés d'illégalité et les taxes parafiscales qui leur étaient destinées pourraient ainsi être contestées par les cotisants.

On peut, bien entendu, s'interroger sur les raisons qui ont amené le Conseil d'Etat à revenir sur une jurisprudence antérieure, mais, compte tenu de la décision de cette haute juridiction, on conçoit que le Gouvernement se soit trouvé dans l'obligation de nous demander la validation des textes réglementaires incriminés.

Ceci nous conduit à rappeler brièvement le rôle de ces comités interprofessionnels, le problème de leurs ressources et l'incidence des dispositions législatives soumises à notre examen.

*
* *

L'existence de ces organismes n'est pas nouvelle puisque certains d'entre eux ont été créés avant la Libération. Mais c'est surtout depuis 1948 que ces groupements se sont multipliés, en particulier dans l'agriculture et l'industrie.

Personne ne conteste l'intérêt de cette formule qui permet, entre autres, la mise en commun de moyens d'une profession pour : améliorer la qualité des produits et défendre leur image de marque, assurer la promotion et la commercialisation de ceux-ci, notamment sur les marchés extérieurs, développer les activités de recherche d'une production ou d'une profession, régulariser les cours des marchés (exemple : fruits et légumes), financer, enfin, la formation professionnelle, plus particulièrement dans l'artisanat et, accessoirement, la mise en place d'un dispositif social permettant des départs en pré-retraite.

On notera que ces actions, destinées à favoriser des activités spécifiques et souvent de caractère artisanal sont souvent — et c'est là le paradoxe — mal perçues par les petits producteurs et les entreprises de faible importance alors que les grosses sociétés acceptent plus volontiers cette sujétion.

S'agit-il d'un néo-corporatisme et d'une façon indirecte de protéger les droits acquis ou de promouvoir des activités nouvelles ? Peut-on considérer que cette formule constitue un des facteurs de blocage de l'évolution de notre société, comme parfois on l'a laissé entendre, ou qu'elle contribue au contraire au développement économique, technologique et social d'une profession ou d'une production ? L'objet de ce rapport n'est pas de trancher sur ce point. Mais il apparaît cependant qu'il serait nécessaire de procéder à une étude très précise et approfondie sur le fonctionnement et le rôle de certains de ces organismes.

Voyons maintenant quelles sont les ressources de ces comités. Ils peuvent certes recevoir des cotisations volontaires mais il faut reconnaître que celles-ci ne permettent pas des actions d'envergure et que leur caractère facultatif en limite l'importance à la fois dans l'action et dans le temps. D'où l'idée de recourir à des taxes parafiscales instituées par décret. Mais dont la perception est soumise, chaque année, au vote du Parlement dans le cadre de l'état E de la loi de finances.

Ces taxes parafiscales étaient en 1976 au nombre de 110. Regroupées en 1977, elles sont maintenant ramenées à 84. Elles représentent 1 % de la fiscalité totale, soit environ 3 milliards de francs. Elles sont limitées à une catégorie de producteurs pouvant se rattacher à un ensemble plus vaste.

L'objectif du présent projet de loi est bien loin de remettre en cause l'ensemble de ce dispositif parafiscal. Ne sont concernés,

en effet, que les organismes qui doivent leur existence à une décision réglementaire. La loi va donc les fixer en leur état et aucune modification ne pourra leur être apportée hors la voie législative. Ceci concerne douze groupements de caractère agricole et quatre à destination industrielle.

Bien que cette validation conduite à un blocage de la situation, il semble toutefois impossible de refuser cette procédure sous peine de mettre fin à l'activité d'associations dont le rôle, faut-il le rappeler, n'est pas sérieusement contesté.

Par ailleurs, votre commission doit tenir compte du fait que ces organismes ayant perçu dans le passé des contributions, pourraient se trouver dans l'obligation de les rembourser, ce que la plupart seraient hors d'état de faire.

Votre commission se doit, cependant, de souligner le caractère transitoire de la solution adoptée et elle regrette que le Gouvernement n'ait pas profité de ce projet pour présenter au Parlement un dispositif législatif plus vaste, lui permettant de créer ou de modifier, selon les circonstances, de tels groupements.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Cet article, faut-il le rappeler, ne vise en fait que les comités ou organismes professionnels ou interprofessionnels créés par des décrets spécifiques, à l'exclusion de ceux institués par la loi ou s'inscrivant dans un cadre législatif plus vaste.

Votre commission remarque, par ailleurs, que la validation demandée au Parlement ne concerne que les dispositions des décrets énumérés relatifs à l'institution même des organismes et comités professionnels et interprofessionnels.

~~Ceci nous conduit à constater que les titres des deux derniers décrets manquent de clarté, car ils ne font pas référence directement aux comités qu'ils instituent.~~

En ce qui concerne l'avant-dernier décret, précisons que celui-ci concerne en fait le Comité national de la pomme de terre qui a plus précisément comme vocation la commercialisation de la pomme de terre de conservation.

Dans le premier cas, si la formulation est mauvaise, elle ne change rien à l'esprit de la loi. Mais il n'en est pas de même pour le dernier décret qui paraît viser uniquement l'institution d'une taxe parafiscale alors que la création de celle-ci ressort expressément du domaine réglementaire.

Or, il s'agit, en fait, d'instituer par ce texte un comité de gestion de l'imprimerie de labeur et ceci nous conduit à juger de l'opportunité du maintien de cet organisme.

En refusant d'autoriser la perception de la taxe destinée à ce comité lors du vote de la loi de finances pour 1977, le Parlement a, en effet, vivement contesté l'utilité même de ce groupement et votre commission a été unanime à partager ce point de vue.

Il ne lui a donc pas paru nécessaire de valider ce dernier décret, étant entendu que le Gouvernement pourra en reprendre les dispositions dans un texte législatif ultérieur.

*
* *

Sous réserve de ces observations et de l'amendement qu'elle vous propose, votre commission vous demande d'adopter le présent projet de loi.

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Article unique.

Amendement : Supprimer le dernier alinéa de cet article.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article unique.

Les décrets énumérés ci-après, ainsi que les textes qui les ont modifiés, sont validés en tant que leurs dispositions portent sur des matières relevant du domaine de la loi :

— décret du 25 septembre 1959 créant un comité interprofessionnel des vins de Gaillac ;

— décret du 25 septembre 1959 créant une union interprofessionnelle des vins du Beaujolais ;

— décret n° 60-889 du 12 août 1960 portant création d'un comité interprofessionnel de Saône-et-Loire pour les vins d'appellation d'origine contrôlée de Bourgogne et de Mâcon ;

— décret n° 62-20 du 8 janvier 1962 relatif au bureau national interprofessionnel de l'Armagnac ;

— décret n° 62-585 du 18 mai 1962 relatif au groupement national interprofessionnel des semences, graines et plants ;

— décret du 22 avril 1963 portant création d'un comité interprofessionnel du vin d'Alsace ;

— décret n° 63-989 du 20 septembre 1963 instituant un comité professionnel interrégional de la montre, pour la période antérieure au 1^{er} avril 1977 ;

— décret n° 64-283 du 26 mars 1964 portant création et organisation du comité national interprofessionnel de l'horticulture florale et ornementale et des pépinières non forestières ;

— décret n° 66-369 du 8 juin 1966 modifiant la loi n° 56-210 du 27 février 1956 portant création du conseil interprofessionnel des vins de Fitou, Corbières, Minervois, Clape et Quatourze ;

— décret n° 66-513 du 6 juillet 1966 portant création d'un comité interprofessionnel de la Côte-d'Or et de l'Yonne pour les vins d'appellation d'origine contrôlée de Bourgogne ;

— décret du 11 octobre 1966 portant création d'un bureau national interprofessionnel des calvados et eaux-de-vie de cidre et de poiré ;

— décret n° ~~66-866~~ du 18 novembre 1966 et décret n° 76-164 du 16 février 1976 portant réorganisation du conseil interprofessionnel du vin de Bordeaux ;

— décret n° 71-490 du 23 juin 1971 instituant un comité de développement des industries françaises de l'ameublement et créant une taxe parafiscale au profit de ce comité ;

— décret n° ~~71-876~~ du 26 octobre 1971 instituant un comité de développement de l'industrie de la chaussure et des articles chaussants, et créant une taxe parafiscale au profit de ce comité ;

— décret n° 73-31 du 4 janvier 1973 relatif à la commercialisation de la pomme de terre de conservation ;

— décret n° 75-1365 du 31 décembre 1975 instituant une taxe parafiscale destinée à favoriser la rénovation de l'imprimerie de labeur.

ANNEXE

DISPOSITIONS CONCERNANT LES TAXES PARAFISCALES

I. — Ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959.

Article 4. — L'autorisation de percevoir les impôts est annuelle.

Le rendement des impôts dont le produit est affecté à l'Etat est évalué par les lois de finances.

Les taxes parafiscales, perçues dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs, sont établies par décret en Conseil d'Etat, pris sur le rapport du ministre des finances et du ministre intéressé. La perception de ces taxes au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement doit être autorisée chaque année par une loi de finances.

II. — Décret n° 61.960 du 24 août 1961 relatif aux taxes parafiscales.

Le Premier Ministre,

Sur le rapport du Ministre des Finances et des Affaires économiques,

Vu la Constitution, et notamment son article 37 ;

Vu l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, et notamment ses articles 4 et 45 ;

Vu l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 relative aux prix ;

Vu la loi n° 48-60 du 12 janvier 1948 relative aux droits de plaidoirie ;

Vu la loi n° 48-1228 du 22 juillet 1948 fixant le statut juridique des centres techniques industriels, et notamment ses articles 8 et 9 ;

Vu la loi n° 49-1650 du 31 décembre 1949 relative au contrôle de la Cour des Comptes sur les organismes de la Sécurité sociale ;

Vu la loi n° 50-586 du 27 mai 1950 relative aux comptes spéciaux du Trésor pour l'année 1950, et notamment son article 51, modifié par l'article 36 de la loi n° 53-75 du 6 février 1953 ;

Vu la loi n° 53-633 du 25 juillet 1953 portant aménagements fiscaux ;

Vu le décret n° 53-933 du 30 novembre 1953 relatif au statut, à l'organisation et au fonctionnement des organismes d'intervention économique de caractère privé ;

Vu le décret n° 55-733 du 26 mai 1955 portant codification et aménagement des textes relatifs au contrôle économique et financier de l'Etat ;

Vu le décret n° 58-277 du 17 mars 1958 relatif à la radio-télévision française ;

Le Conseil d'Etat (Section des finances) entendu,

Décrète :

Article premier. — Les taxes parafiscales dont la perception est autorisée en application de l'article 4 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 sont assises et recouvrées et leur taux est fixé suivant les règles prévues dans l'ordonnance précitée et dans le présent décret.

Demeurent exclues, en application de l'article 2 de la loi susvisée du 25 juillet 1953 de la présente réglementation, les taxes perçues au profit des organismes et services ci-après :

1° Les organismes de Sécurité sociale soumis au contrôle de la Cour des Comptes dans les conditions déterminées par la loi susvisée du 31 décembre 1949 ainsi que les comités d'entreprises, les services médicaux du travail et les organismes chargés du service des congés, des indemnités d'intempéries et du salaire de garantie des ouvriers dockers ;

2° Les organismes qui perçoivent des cotisations en vertu d'un statut réglementaire ou d'une convention collective de travail lorsque cette convention a fait l'objet d'une extension ;

3° Les barreaux ainsi que les ordres, chambres ou conseils concernant les professions libérales institués par la loi et la caisse nationale des barreaux créés par la loi susvisée du 12 janvier 1948 ;

4° Les chambres départementales et régionales d'agriculture ainsi que leurs assemblées des présidents, les chambres de commerce et d'industrie, les régions économiques et les chambres de métiers qui restent soumises aux régimes particuliers de contrôle financier institués par leur législation propre.

Article 2. — Les taxes parafiscales sont établies par décret en Conseil d'Etat pris sur le rapport du Ministre des Finances et des Affaires économiques et du ou des Ministres intéressés ; ces décrets fixent les règles générales d'assiette et de recouvrement de ces taxes ainsi que leur taux ou leur taux maximum.

Article 3. — Dans le cadre défini par le décret prévu à l'article 2, des arrêtés du Ministre des Finances et des Affaires économiques et du ou des Ministres intéressés fixent les modalités d'assiette et de recouvrement de chaque taxe ainsi que, s'il y a lieu, son taux.

Article 4. — La perception des taxes parafiscales au-delà du 31 décembre de l'année de leur institution doit être autorisée chaque année par la loi de finances. A cet effet, la liste des taxes parafiscales fait l'objet d'un état annexé à ladite loi.

Article 5. — Les organismes habilités à percevoir des taxes parafiscales ou gestionnaires de ressources d'origine parafiscale sont, en ce qui concerne le recouvrement de ces taxes, la gestion et l'utilisation desdites ressources, placés sous la tutelle du ou des Ministres intéressés et du Ministre des Finances et des Affaires économiques. Ils sont soumis au contrôle économique et financier de l'Etat prévu par le décret susvisé du 26 mai 1955 et aux vérifications de l'Inspection générale des finances.

Ils doivent retracer, dans une comptabilité distincte, les opérations faites au moyen de ressources parafiscales.

Pour les opérations dont il s'agit, les établissements publics, offices ou entreprises nationales soumis pour leur contrôle à une réglementation propre continuent à être contrôlés suivant ladite réglementation.

Article 6. — Les taxes parafiscales dont l'assiette est commune avec les impôts ou taxes perçus au profit de l'Etat ou de toute autre collectivité publique sont assises et recouvrées suivant les mêmes règles, sous les mêmes garanties et les mêmes sanctions que lesdits impôts et taxes.

Article 7. — Sous réserve des modalités particulières du recouvrement prévu par les textes institutifs, les taxes parafiscales dont le recouvrement n'est pas assuré dans les conditions prévues à l'article précédent doivent être versées à l'organisme chargé de la perception dans le délai imparti aux débiteurs. En cas de retard dans le paiement de ces taxes et faute de règlement dans les quinze jours de la réception d'une mise en demeure par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, des majorations de retard, fixées par le décret mentionné à l'article 2 précédent, sont

appliquées au débiteur par l'organisme bénéficiaire ; le recouvrement de ces taxes et pénalités sera poursuivi, comme en matière de contributions directes, dans les conditions déterminées ci-après :

a) Ces taxes et majorations sont recouvrées par les comptables du Trésor en vertu de titres de perception établis par le représentant qualifié de chaque organisme et visés par le contrôleur d'Etat.

Ils sont rendus exécutoires par le préfet du département où le débiteur est domicilié et le demeurent jusqu'à opposition de la partie intéressée devant la juridiction compétente ;

b) L'opposition devra être faite, à peine de nullité, dans un délai de deux mois à compter de la notification, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, de l'état exécutoire et, à défaut, de la notification du commandement.

Le contentieux de l'assiette et du recouvrement des taxes visées par le présent article sera porté devant les juridictions compétentes en matière de contentieux des contributions directes.

L'action en recouvrement desdites taxes parafiscales s'exerce dans un délai de quatre ans à compter de la date d'émission du titre de perception ;

c) Pour chaque organisme, l'autorité qualifiée pour émettre les titres de perception de taxes parafiscales dont le recouvrement incombe aux comptables du Trésor en application des dispositions du présent article statue, après avis du trésorier-payeur général et du contrôleur d'Etat intéressés, sur les demandes des comptables tendant à l'admission en non-valeur de celles de ces taxes qui s'avèrent irrécouvrables.

Les comptables responsables du recouvrement peuvent se pourvoir contre la décision de ces organismes devant le Ministre des Finances et des Affaires économiques.

Article 8. — Un prélèvement représentant les frais d'assiette et de perception est effectué au profit du budget général sur tous les recouvrements de taxes parafiscales opérés par les administrations de l'Etat. Le taux de ce prélèvement est fixé à 5 %, sauf dérogation par arrêté du Ministre des Finances et du Ministre intéressé.

Le montant de ce prélèvement opéré sur les sommes recouvrées par les comptables du Trésor dans les conditions prévues à l'article 7 précédent ne peut, en aucun cas, être inférieur à 5 NF par titre de perception.

Article 9. — Les fonds libres des organismes bénéficiant de taxes parafiscales doivent être déposés en compte au Trésor, sauf dérogation spéciale accordée par le Ministre des Finances et des Affaires économiques.

Toutefois, le placement des fonds disponibles en bons à court terme émis par le Trésor ou avec les garanties de l'Etat peut être autorisé par le contrôleur d'Etat.

Article 10. — En application de l'article 9 de la loi susvisée du 25 juillet 1953, en cas de suppression d'une taxe parafiscale ou de dissolution de l'organisme chargé de la perception ou de la gestion d'une telle taxe, un arrêté conjoint des ministres de tutelle détermine les conditions dans lesquelles les comptes relatifs aux opérations en cours seront apurés. Le même arrêté décide, s'il y a lieu, la liquidation du patrimoine acquis au moyen du produit de la taxe et fixe les modalités de cette liquidation.

Les bonis de liquidation sont versés au Trésor. Toutefois, ils peuvent, par décret en Conseil d'Etat, pris sur le rapport du ministre de tutelle, être dévolus en tout ou en partie soit à l'organisme lui-même, soit à des organismes poursuivant un objet semblable à celui en vue duquel les taxes supprimées avaient été instituées.

Les organismes à qui des fonds d'origine parafiscale sont attribués sont soumis, jusqu'à extinction de ces apports, au contrôle économique et financier de l'Etat dans les conditions prévues à l'article 5 précédent.

Article 11. — Sont abrogés : le troisième paragraphe de l'article 9 de la loi n° 48-1228 du 22 juillet 1948, l'article 51 modifié de la loi n° 50-586 du 27 mai 1950, les articles 1^{er}, 3 à 8, 10 à 15 et 23 de la loi n° 53-633 du 25 juillet 1953 et le paragraphe II de l'article 26 de la loi n° 55-722 du 27 mai 1955.

Article 12. — Le Ministre des Finances et des Affaires économiques, le Secrétaire d'Etat aux Finances et le Secrétaire d'Etat au Commerce intérieur sont chargés de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.