

N° 439178
Société Saint-Louis Sucre

3^e et 8^e chambres réunies
Séance du 11 février 2022
Lecture du 10 mars 2022

CONCLUSIONS

Laurent Cytermann, Rapporteur public

Lors d'une conférence de presse donnée en 1964, un dirigeant de la FNSEA vantait la « *discipline collective des agriculteurs et de leurs organisations* » comme seule alternative à « *l'étatisation* » ou à la « *prolétarisation* »¹. Le syndicalisme agricole français entretient des relations anciennes avec les diverses formes de groupements d'agriculteurs, y compris dans le domaine économique. Cela rend d'autant plus délicates les questions qui vous sont posées par la présente affaire, où la reconnaissance d'une organisation de producteurs est contestée en raison des liens entre cette organisation et un syndicat.

L'acte attaqué est un arrêté du 20 décembre 2019 du ministre de l'agriculture portant reconnaissance de la société d'intérêt collectif agricole (SICA) des betteraviers d'Étrepagny en qualité d'organisation de producteurs (OP) dans le secteur du sucre pour la betterave sucrière. La requérante est la société Saint-Louis-Sucre (SLS), société française filiale du groupe allemand Südzucker, spécialisée dans la transformation des betteraves en sucre et la commercialisation de celui-ci. Elle est propriétaire de la sucrerie d'Étrepagny, dans l'Eure. L'acte attaqué est le premier à reconnaître une OP dans ce secteur et a été suivi peu de temps après par la reconnaissance d'une autre OP dans la Somme², la SICA Roye-Déshydratation, que la société SLS avait également contestée avant de se désister.

1. Nous présenterons d'abord sommairement le cadre juridique des OP.

Celui-ci est défini aujourd'hui par les articles 152 à 156 du règlement européen dit « OCM unique » du 17 décembre 2013³. L'article 152.1 prévoit que les Etats membres

¹ « *Depuis le groupement de base d'exploitants jusqu'aux sociétés financières nationales interbancaires, l'élément essentiel demeure la discipline collective des agriculteurs et de leurs organisations.* », M. Louis Perrin, cité par Le Monde, 22 février 1964.

² Arrêté du 7 avril 2020 portant reconnaissance de la société d'intérêt collectif agricole (SICA) ROYE-DESHYDRATATION en qualité d'organisation de producteurs dans le secteur du sucre pour la betterave sucrière.

³ Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

peuvent, sur demande, reconnaître les organisations de producteurs, qui se composent de producteurs et contrôlées par ceux-ci, sont constituées à leur initiative et poursuivent un ou plusieurs des objectifs qu'il énumère, parmi lesquels figure la « *programmation de la production et son adaptation à la demande* » ainsi que la concentration de l'offre et la mise sur le marché de « *la production de leurs membres, y compris via une commercialisation directe* ». L'objet des organisations de producteurs est de renforcer le pouvoir de marché des exploitants agricoles, le plus souvent nombreux et de petite taille, face à des transformateurs et des distributeurs dont le poids économique est bien plus important⁴. Les OP reconnues peuvent demander à l'Etat de rendre obligatoires pour les producteurs non-membres, par voie d'extension, des règles ou pratiques qu'elles ont définies (article 164) ainsi que le paiement de contributions financières (article 165).

Le droit français organise notamment la procédure de reconnaissance des OP. Il définit le contenu du dossier de demande de reconnaissance (article D. 553-4 du code rural et de la pêche maritime (CRPM)). La demande est soumise à la consultation obligatoire de la commission nationale technique du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (article D. 611-4).

1. Une question préalable se pose concernant votre compétence pour connaître de cette requête en premier et dernier ressort, qui dépend du caractère réglementaire de l'arrêté de reconnaissance. Si le Conseil d'Etat a déjà admis ce caractère (CE, 7 août 2008, *Comité économique agricole fruits et légumes du bassin Rhône-Méditerranée*, n° 291158, Tab. sur ce point, aux conclusions contraires d'Emmanuel Glaser), c'était avant que la décision *Institut d'ostéopathie de Bordeaux* (CE, Sect., 1^{er} juillet 2016, n° 393082, Rec.) ne vienne restreindre l'acceptation de l'acte réglementaire en tant qu'il a pour objet l'organisation d'un service public : alors qu'il suffisait auparavant qu'un acte fasse participer une personne privée à l'organisation d'un service public (CE, Sect., 13 juin 1969, *Commune de Clefcy*, n° 76261, Rec.), vous écarterez désormais cette qualification lorsque le régime juridique de ce service public est entièrement défini par des lois et décrets et que l'acte n'y ajoute rien. Cette évolution n'est pas restée cantonnée au cas des instituts d'ostéopathie : les arrêtés d'agrément des fédérations sportives, autrefois qualifiés d'acte réglementaires, ne le sont plus aujourd'hui et ce alors même que ces fédérations participent à la mise en œuvre de missions de service public (CE, 26 avril 2017, *Fédération de boxe américaine et disciplines associées*, n° 399945, Tab.). Le fichage de cette décision distingue les fédérations sportives agréées des fédérations sportives délégataires, qui seules ont le pouvoir d'édicter des règles qui s'imposent aux licenciés et associations dans la discipline sportive en cause.

Les OP n'ont pas le pouvoir d'édicter des règles qui s'imposent aux producteurs qui n'en sont pas membres : seul un arrêté ministériel d'extension, qui présente un caractère réglementaire (CE, 4 octobre 2013, *Syndicat des producteurs de carottes de Créances*, n°

commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n o 922/72, (CEE) n o 234/79, (CE) n o 1037/2001 et (CE) n o 1234/2007 du Conseil.

⁴ Selon la formule curieuse du considérant 131 du règlement, les organisations de producteurs contribuent « *au renforcement de la position qu'occupent les producteurs dans la chaîne alimentaire* ».

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

355299, Tab.), peut créer une telle obligation. En outre, nous partageons les doutes exprimés par Emmanuel Glaser sur l'existence d'une mission de service public des OP. Si l'on se réfère aux critères énoncés par la décision *APREI* (CE, Sect., 22 février 2007, n° 264541, Rec.) pour reconnaître qu'une personne privée est chargée de l'exécution d'une mission de service public, force est de constater que les OP sont dépourvues de prérogatives de puissance publique (cf. déjà, dans un état antérieur du droit, CE, Sect., 21 mai 1976, *GIE Brousse-Cardell*, n° 89507, Rec.). Si leur activité est d'intérêt général, les OP sont créées de manière autonome par les producteurs, qui définissent librement les missions confiées à l'organisation, et l'administration se borne à les reconnaître *ex post* ; il est ainsi difficile de considérer que l'administration a entendu leur confier une mission de service public qu'elle aurait préalablement définie.

Nous vous proposons pourtant de réaffirmer votre compétence en raison de la portée singulière de ces arrêtés de reconnaissance, qui ont pour effet de soustraire en partie les membres de l'organisation à l'application du droit de la concurrence, notamment à l'interdiction des ententes. Selon la jurisprudence dite « des endives » (CJUE, Gr. Ch., *Président de l'Autorité de la concurrence c/ APVE*, C-671/15), « *l'inapplicabilité des règles de concurrence de l'Union justifiée par le fait que la pratique concernée est nécessaire pour atteindre un ou plusieurs des objectifs de l'organisation commune du marché concerné suppose que cette pratique soit mise en œuvre par une entité qui (...) a fait l'objet d'une reconnaissance par un État membre* » (§53)⁵. Il ne s'agit pas que d'une décision individuelle de dérogation⁶ : à travers l'OP, ce sont l'ensemble des producteurs adhérents qui bénéficient du régime dérogatoire ; l'adhésion restant ouverte postérieurement à la reconnaissance⁷, tous les producteurs d'un produit et d'un périmètre géographique donné sont donc concernés. L'inapplicabilité des règles de concurrence valant dans la mesure nécessaire à l'accomplissement des missions de l'OP, qui sont choisies par les producteurs dans le menu défini par l'article 152.1 du règlement, chaque arrêté de reconnaissance définit le périmètre des dérogations qu'il entraîne et peut ainsi être regardé comme un acte de réglementation de l'organisation de la production agricole.

Compte tenu de ce régime juridique particulier et du rôle confié aux OP dans la mise en œuvre de la politique agricole commune⁸, il nous paraît en outre très opportun que vous continuiez à contrôler en premier et dernier ressort ces arrêtés de reconnaissance.

2. Vous écarterez sans trop de difficultés la plupart des moyens de la requête.

⁵ L'article 152.1 *bis* du règlement OCM, issu du Règlement (UE) 2017/2393 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017, conditionne également les dérogations au droit de la concurrence qu'il prévoit à la reconnaissance de l'OP.

⁶ Une telle décision n'ayant pas non plus un caractère réglementaire depuis le resserrement entraîné par la jurisprudence *Institut d'ostéopathie de Bordeaux* (CE, 19 février 2021, *Syndicat CGT du personnel de l'hôpital Beaujon*, n° 439207, Tab.).

⁷ Ce qui résulte notamment de l'article D. 553-4 du CRPM, qui prévoit que le dossier de demande de reconnaissance comporte « *le modèle de bulletin d'adhésion des membres à l'organisation de producteurs* » (9°).

⁸ L'Autorité de la concurrence les qualifie de « *structures de base* » des organisations communes de marché (Avis n° 18-A-04 du 3 mai 2018 relatif au secteur agricole).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

2.1. Il est soutenu en premier lieu que la commission nationale technique (CNT) aurait rendu son avis sur la base d'informations erronées et incomplètes. La société pointe le fait que la fiche de synthèse préparée par les services du ministère n'explique pas les liens entre les trois membres non producteurs de la SICA et la Confédération générale des planteurs de betteraves (CGB), qui est la principale fédération syndicale du secteur. La SICA des betteraviers d'Étrepagny, reconnue par l'arrêté attaqué, compte trois membres non producteurs, qui sont la CGB-Eure, la CGB-Ile-de-France et le fonds Naples Investissement, dont il n'est pas contesté qu'il est détenu quasi exclusivement par la CGB.

Toutefois, le dossier de demande de reconnaissance comprenait bien les statuts de la SICA, qui mentionne de manière explicite la présence à son capital de CGB-Eure et de la CGB-Ile-de-France. S'agissant de Naples Investissement, il n'est pas exigé par la réglementation que la CNT ait connaissance de la répartition du capital de chacun des adhérents.

2.2. En deuxième lieu, si des réserves ont été formulées au cours de la procédure consultative concernant la formalisation des conditions d'évolution des volumes engagés dans l'OP par ses membres et l'introduction d'une clause de confidentialité pour les membres non producteurs, le règlement intérieur de la SICA a été modifié pour en tenir compte (articles 2 et 18) et rien n'indique que le ministre de l'agriculture n'aurait pas eu connaissance de ces suites.

2.3. En troisième lieu, l'absence du représentant de la DGCCRF à la réunion de la CNT n'a pas vicié la procédure, puisqu'il n'est pas soutenu que la règle de quorum prévue par l'article R. 133-10 du code des relations entre le public et l'administration, qui requiert seulement la présence de la moitié des membres d'une commission consultative, aurait été méconnue.

2.4. Sur le plan de la légalité interne, la société SLS soutient que la reconnaissance aurait été attribuée alors que la SICA ne présenterait pas les garanties suffisantes à l'exécution correcte de ses activités, ce qu'exige l'article 154.1.c) du règlement notamment en ce qui concerne la « mise à disposition effective de moyens d'assistance humains (...) à ses membres ». Toutefois, la SICA a conclu une « convention d'externalisation d'activités » avec la CGB, qui stipule la mise à disposition par la CGB d'un demi-équivalent temps plein (ETP). D'une part, l'externalisation est autorisée par l'article 155 du règlement. D'autre part, l'article D. 551-55 du CRPM, issu d'un décret du 8 novembre 2019⁹ adopté peu de temps avant l'arrêté litigieux, prévoit que dans le secteur du sucre, l'OP dispose de moyens en personnel « correspondant au moins à un demi-équivalent temps plein ». Le respect de cette règle générale n'exclut pas que vous contrôliez au cas par cas le caractère adéquat des moyens de l'OP, mais il ne peut s'agir que d'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. Bien que la

⁹ Décret n° 2019-1163 du 8 novembre 2019 relatif à la reconnaissance d'organisations de producteurs dans le secteur du sucre pour la betterave sucrière.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

société SLS développe des arguments non dénués de pertinence sur la comparaison avec les statistiques de la Commission européenne, qui suggèrent que les OP comparables sont en moyenne mieux dotées, cela ne suffit pas à démontrer que l'OP serait manifestement incapable de remplir ses missions.

2.5. Le moyen suivant est tiré de ce que l'arrêté méconnaîtrait les articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et les articles L. 420-1 et L. 420-2 du code de commerce interdisant les ententes et les abus de position dominante. Ce moyen est présenté, pour partie, par voie de conséquence des moyens tirés de ce que la SICA ne remplirait pas les conditions légales de reconnaissance. La société SLS développe en outre deux arguments propres à ce moyen :

- La présence au capital de la SICA de membres non producteurs créerait un risque d'échange d'informations sensibles en dehors du périmètre de l'OP, ce que proscrit l'arrêt « endives » de la CJUE ; cependant, l'article 18 du règlement intérieur de la SICA limite l'information de ces membres quant aux conditions de vente et de paiement et leur impose une clause de confidentialité ; vous tenez compte de telles clauses pour apprécier l'existence d'un risque de coordination contraire au droit de la concurrence (CE, 8 novembre 2021, *Société Free et Société Iliad*, n° 435984, Inéd.) ;

- La règle d'apport de la totalité des betteraves à l'OP, contenue dans les statuts de la SICA, serait défavorable à SLS dès lors qu'elle comporte une exemption s'agissant des volumes « déjà engagés auprès d'une coopérative sucrière » et que des transformateurs concurrents de SLS, tels que Tereos, ont le statut de coopérative ; toutefois cette exemption favorable aux coopératives est prévue par l'article 152.1.bis du règlement, de sorte qu'il est difficile d'y voir une violation intrinsèque des règles de concurrence par l'arrêté, sauf à remettre en cause la validité de ce règlement ; par ailleurs, si l'OP adoptait un comportement d'exclusion de SLS, un tel comportement relèverait du contrôle *a posteriori* des pratiques anticoncurrentiels par l'Autorité de la concurrence ou les juridictions commerciales.

3. Les deux moyens de légalité interne que nous n'avons pas encore examinés soulèvent des questions plus délicates, qui justifient que vous en saisissiez la CJUE.

C'est d'abord le cas du moyen tiré de la méconnaissance de l'article 153.1.b) du règlement, qui prévoit que « *les statuts d'une OP exigent de ses membres de (...) n'être membres que d'une seule organisation de producteurs pour un produit donné de l'exploitation* ». Or il est constant que la société Naples Investissement est également membre de la SICA Roye-Déshydratation, reconnue comme OP par un arrêté du 7 avril 2020. Les dossiers de reconnaissance des deux OP ont été déposés de manière simultanée et l'OP picarde existait donc déjà lorsque l'arrêté litigieux a été signé, même si elle n'était pas encore reconnue. Le moyen est donc opérant.

Le ministre et la SICA des betteraviers d'Étrepagny soutiennent en défense que la règle d'unicité d'appartenance ne vaudrait que pour les membres producteurs, la mention « *pour un produit donné de l'exploitation* » n'ayant de sens que pour eux. Toutefois, il est également possible de comprendre le texte comme énonçant une règle absolue pour les non-producteurs

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

et une règle par produit pour les producteurs. Deux arguments sont en ce sens : d'une part, les conditions relatives aux statuts énumérées par l'article 153.1 s'appliquent selon le texte aux « *membres* », sans restriction aux membres producteurs ; d'autre part, l'arrêt « *endives* » de la CJUE n'admet l'échange d'informations stratégiques qu'entre membres d'une même OP ou AOP (§63), limite que la bi-appartenance d'un membre non producteur risque de compromettre. Comme nous venons de le voir, des clauses de confidentialité peuvent limiter ce risque mais ceci n'exclut pas que l'article 153.1.b) doive être interprété comme ayant entendu le prévenir en empêchant toute appartenance multiple des non-producteurs. Une autre disposition du même règlement, l'article 152.1 *bis*, ne mentionne l'obligation d'appartenance unique que concernant les producteurs mais un doute sérieux nous paraît subsister.

Vous poserez donc à la Cour la question suivante : « *la règle énoncée par l'article 153.1 du règlement (UE) 1308/2013, selon laquelle les statuts d'une OP exigent de ses membres de "n'être membres que d'une seule organisation de producteurs pour un produit donné de l'exploitation", vaut-elle uniquement pour les membres producteurs ?* ».

4. Le dernier moyen, le plus complexe et le plus lourd d'enjeux, est tiré des principes de fonctionnement démocratique de l'OP et de contrôle de l'organisation par les producteurs.

4.1. Plusieurs règles de droit sont invoquées à cet égard. Au niveau du droit de l'Union, l'article 152.1.a) du règlement dispose que les organisations de producteurs sont « *contrôlées par ceux-ci* » et l'article 153.2.c) prévoit que les statuts de l'OP comportent des dispositions concernant « *les règles permettant aux producteurs membres d'une organisation de contrôler, de façon démocratique, leur organisation et les décisions prises par cette dernière* ». Aucun arrêt n'a été rendu à notre connaissance concernant ces dispositions au niveau de la Cour de justice. En revanche, le Tribunal de l'Union européenne a jugé que « *lors du contrôle par les États membres du fonctionnement démocratique d'une OP, il ne saurait être fait abstraction de l'identité des personnes physiques ou morales qui détiennent le capital des membres de l'OP* », un tel contrôle devant permettre de s'assurer qu'une même personne physique ou morale « *dissimulée derrière [les] membres* » ne soit pas en mesure de contrôler l'OP à travers eux (TUE, 6 mars 2012, *Espagne c/ Commission*, T-230/10, §50).

En droit interne, la société SLS invoque plusieurs règles relatives au fonctionnement des SICA. L'article L. 532-1 du CRPM impose que les personnes physiques ou morales énumérées à l'article L. 522-1 disposent de moins des quatre cinquièmes des voix à l'AG de la SICA ; il s'agit des personnes physiques ou morales ayant la qualité d'agriculteur, mais aussi de « *toutes associations et syndicats d'agriculteurs ayant avec la coopérative agricole un objet commun ou connexe* ». L'article R. 532-3 ajoute que les statuts de la SICA doivent comporter les clauses permettant à tout moment aux agriculteurs et aux groupements pouvant s'affilier aux caisses de crédit agricole mutuel de disposer ensemble au moins de la moitié des voix aux AG et qu'en présence de plus de dix sociétaires, aucun ne doit posséder de plus de 10 % des voix.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

4.2. La requête pointe le pouvoir de trois catégories de membres qui, prises ensemble, permettraient à la CGB de contrôler l'OP en méconnaissance des règles de contrôle par les producteurs :

- La première catégorie est constituée de Naples Investissement, dont le capital est détenu presque exclusivement par la CGB ;
- La deuxième est constituée de la CGB-Eure et de la CGB-Ile-de-France, syndicats locaux affiliés à la CGB ;
- La troisième est constituée d'une série d'exploitants agricoles exerçant des responsabilités de direction au sein de la CGB ou de ses syndicats locaux. La société requérante donne sans être contredite les fonctions de 6 membres de la SICA, qui sont respectivement présidents des syndicats CGB de l'Eure, de l'Ile-de-France et de l'Oise, présidents de commissions ou de groupes de travail nationaux de la CGB ou administrateurs de celle-ci.

L'article 21 *bis* des statuts de la SICA désignant les membres du conseil d'administration pour trois ans, il en résulte que 9 des 13 administrateurs (dont les syndicats CGB de l'Eure et de l'Ile-de-France) sont liés à la CGB. A cette présence au capital et au conseil d'administration s'ajoutent d'ailleurs les circonstances que les moyens humains de la SICA sont mis à disposition par la CGB et que le siège de la SICA a la même adresse que la CGB de l'Eure.

4.3. Il ressort des pièces du dossier qu'à la date de la demande de reconnaissance, les membres producteurs détenaient 68,6 % des parts et les membres non producteurs 31,4 %, dont 15,1 % pour la CGB-Eure, 7,6% pour la CGB-Ile-de-France et 8,7 % pour Naples Investissement. La CGB-Eure détient donc plus de 10 % des parts mais l'article R. 532-3 porte sur la proportion de voix aux AG et l'article 43 des statuts de la SICA stipule que les droits de vote sont proportionnels aux parts « sous réserve du respect des articles L. 532-1 et R. 532-3 ».

La société SLS soutient cependant qu'à travers le contrôle exercé par la CGB sur plusieurs des membres, les règles relatives aux SICA ou les exigences de contrôle démocratique prévues par le règlement seraient en réalité méconnues. Une première manière de voir les choses serait de considérer que les syndicats locaux de la CGB et Naples Investissement agissent de concert et dépassent ainsi, prises ensemble, les limites prévues par le CRPM. L'article L. 233-10 du code de commerce, applicable à la SICA litigieuse car ses statuts renvoient à ceux des sociétés anonymes à capital variable¹⁰, dispose que sont « *considérées comme agissant de concert les personnes qui ont conclu un accord en vue (...) d'exercer des droits de vote, pour mettre en œuvre une politique commune vis-à-vis de la société ou pour obtenir le contrôle de cette société* ». Le II de cet article ajoute qu'un tel accord est présumé entre des sociétés contrôlées par la même ou les mêmes personnes. Toutefois, une telle application de la notion de concert, faisant intervenir dans l'analyse des

¹⁰ L'article L. 531-1 du CRPM prévoit que les SICA peuvent se constituer sous le régime des sociétés civiles ou « *dans les formes prévues pour les sociétés par actions et les sociétés à responsabilité limitée par le code de commerce* », ce qui est le cas en l'espèce.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

syndicats, serait très innovante et nous ne vous proposons pas de vous fonder de prime abord sur ce terrain de droit interne.

Les exigences de contrôle démocratique par les producteurs prévues par le règlement sont plus floues et se prêtent donc davantage à la prise en compte d'une diversité d'acteurs. S'agissant du contrôle capitalistique d'un des membres, à savoir Naples Investissement, la jurisprudence est déjà engagée mais si vous posez une question préjudicielle à la Cour de justice, vous pourrez lui demander de confirmer la position prise par le Tribunal.

S'agissant des syndicats locaux, il faut analyser leurs rapports avec la CGB. Tant les syndicats locaux que la confédération sont, aux termes de leurs statuts, des organisations professionnelles régies par le livre Ier de la deuxième partie du code du travail¹¹. Le code du travail est muet sur les rapports entre les confédérations et les organisations affiliées¹², qui sont ainsi entièrement définis par leurs statuts. Or l'article 4 des statuts de la CGB stipule que celle-ci a pour objet « d'unir les syndicats betteraviers membres et de leur transmettre pour exécution les directives de son conseil d'administration ». Elle peut aussi exclure un syndicat pour « motifs graves » (article 7). Ceci corrobore l'existence d'un contrôle de la CGB sur les syndicats locaux.

Reste le sujet des exploitants agricoles. Il est certain que la seule qualité de membre d'un syndicat, fut-elle partagée par la totalité des adhérents d'une OP, ne saurait remettre en cause le contrôle démocratique de celle-ci : les adhérents d'une OP conservent leur liberté syndicale et il ne peut être déduit de leur seule appartenance parallèle à un syndicat qu'ils exécuteraient les consignes de celui-ci dans la gouvernance de l'OP. Cependant, l'exercice de responsabilités de direction d'un syndicat local ou de mandats nationaux au sein de la confédération rend plausible l'application au sein de l'OP d'une politique définie par le syndicat. Cela ne poserait pas de difficulté si seuls quelques administrateurs étaient dans cette situation mais l'interrogation est plus forte lorsque la majorité des administrateurs est concernée.

4.4. A ce stade, on peut bien sûr se demander si dans son principe, le contrôle d'une OP par un syndicat est incompatible avec le contrôle par les producteurs. Comme l'OP, le syndicat regroupe des producteurs dans le but de défendre leurs intérêts. Historiquement, ces deux types d'organisation n'ont pas toujours été clairement dissociés : la loi d'orientation agricole du 8 août 1962¹³, qui a créé les OP – alors appelés « *groupements de producteurs* » - en droit français, mentionnait parmi les catégories de personnes morales pouvant être ainsi reconnues les « *syndicats agricoles autres que les syndicats à vocation générale régis par les*

¹¹ La loi du 21 mars 1884 relative à la création des syndicats professionnels, dite « loi Waldeck-Rousseau » et dont sont issues les dispositions actuelles du code du travail sur le droit syndical, mentionnait déjà à son article les « *intérêts agricoles* » parmi ceux que les syndicats devaient avoir pour objet exclusif de défendre.

¹² Le chapitre relatif aux « *unions de syndicats* » se borne à prévoir la faculté pour les syndicats de les créer et à leur appliquer le régime juridique des syndicats.

¹³ Loi n° 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole. Les dispositions relatives aux OP figuraient à l'article 14 de cette loi.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

dispositions de la loi du 21 mars 1884¹⁴ ». Les syndicats agricoles n'ont été rayés de cette liste que par une loi du 5 janvier 2006¹⁵, non pour un motif d'incompatibilité mais parce que le législateur voulait généraliser le transfert de propriété aux OP et que les syndicats n'en avaient pas la capacité juridique.

Ces arguments historiques ont leur poids mais celui-ci ne doit pas être exagéré, d'autant plus qu'aujourd'hui, les liens entre OP et syndicats ne semblent pas si répandus : en réponse à une mesure d'instruction, le ministre de l'agriculture a indiqué que parmi les 237 OP comportant des membres non producteurs, aucune autre organisation syndicale n'a pu être identifiée parmi ces derniers en dehors des 2 OP sucrières.

Il nous paraît en tout cas difficile de juger que par principe, le contrôle d'une OP par un syndicat n'est pas problématique. En énonçant une exigence de contrôle démocratique de l'organisation par les producteurs, le règlement européen semble bien exiger que ce contrôle soit exercé par les seuls producteurs adhérents, et non par l'ensemble plus large des producteurs membres du syndicat dans ses différents niveaux de représentation. Se pose aussi la question du pluralisme syndical. Si une OP est contrôlée par un seul syndicat, cela pourrait soulever des difficultés pour l'égal exercice par des producteurs non membres de ce syndicat de leur contrôle démocratique.

4.5. Ces difficultés sont sérieuses et justifient une seconde question préjudicielle, qui sera ainsi formulée :

« Afin de déterminer si le contrôle démocratique par les producteurs, prévu par les articles 152.1.a) et 153.2.c) du règlement (UE) 1308/2013, est assuré, y a-t-il lieu de tenir compte :

a) De la détention du capital des membres de l'OP par une même personne physique ou morale, ainsi que l'a jugé le TUE dans son arrêt Commission c/ Espagne, y compris lorsque cette personne est un syndicat agricole ;

b) De la présence parmi les adhérents et les organes de direction de syndicats affiliés à une même confédération syndicale ;

c) De la présence parmi les adhérents et les organes de direction de producteurs exerçant un rôle de direction de ces syndicats ou de ce cette confédération ;

d) Du cumul de ces différents facteurs ? ».

PCMNC :

**- à ce que vous posiez à la CJUE les QP que nous avons exposées ;
- à ce qu'il soit sursis à statuer sur la requête de la société SLS jusqu'à ce que la CJUE se soit prononcée sur ces questions.**

¹⁴ L'exclusion des « syndicats à vocation générale » doit sans doute être comprise comme désignant les organisations généralistes telles que la FNSEA ou la Confédération paysanne, par opposition aux organisations spécialisées dans certaines productions (cf. en ce sens l'article R. 514-37 du CRPM).

¹⁵ Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.