

N° 347062

N° 350236

Coordination rurale - Union nationale

3^e et 8^e sous-sections réunies

Séance du 12 septembre 2012

Lecture du 21 septembre 2012

CONCLUSIONS

Vincent Daumas, rapporteur public

La loi (n° 2010-874) du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche contient une série de dispositions destinées à renforcer le pouvoir de négociation des agriculteurs dans la vente de leurs produits. Parmi ces dispositions, certaines encadrent plus étroitement les relations contractuelles nouées par les agriculteurs avec leurs acheteurs – industriels ou distributeurs. Ainsi, l'article 12 de la loi introduit au sein du code rural et de la pêche maritime (CRPM) un article L. 631-24 dont les dispositions prévoient la possibilité de rendre obligatoire la conclusion entre les agriculteurs et leurs acheteurs, sur proposition écrite de l'acheteur, de contrats de vente écrits pour les produits agricoles destinés à la revente ou à la transformation, dont les clauses doivent porter sur un certain nombre de points énumérés par ce texte, notamment la durée du contrat, les volumes et caractéristiques des produits à livrer ou encore les modalités de détermination du prix de vente. L'objectif poursuivi par le législateur est de favoriser la stabilisation des prix et de permettre aux producteurs d'avoir une meilleure visibilité sur leurs débouchés. Les dispositions de l'article L. 631-24 ouvrent deux voies distinctes permettant de rendre ces contrats obligatoires : une voie principale, consistant à étendre ou homologuer un accord interprofessionnel ; une voie subsidiaire, ouverte à défaut d'extension ou d'homologation d'un accord interprofessionnel, consistant à prendre un décret en Conseil d'Etat.

Faute d'accord interprofessionnel conclu sur ce sujet dans le secteur du lait de vache et dans celui des fruits et légumes frais, deux décrets du 30 décembre 2010 (respectivement n° 2010-1753 et 2010-1754), pris en application des dispositions de l'article L. 631-24 du CRPM, ont rendu obligatoires les contrats prévus par la loi dans ces deux secteurs particulièrement touchés par la volatilité des prix à la production. Comme le législateur l'y a expressément habilité, le pouvoir réglementaire, au travers de ces décrets, a également précisé le contenu et le régime de ces contrats, notamment leur durée minimale.

Regrettant peut-être que le gouvernement n'ait pas laissé plus de temps aux interprofessions pour parvenir à s'accorder, le syndicat d'exploitants agricoles Coordination rurale – Union nationale, que nous appellerons plus simplement par la suite Coordination rurale, vous demande l'annulation, pour excès de pouvoir, de ces deux décrets. Précisons que, dans l'affaire n° 350236, elle vous demande également d'annuler la décision implicite par laquelle le Premier ministre a refusé de retirer le décret intervenu dans le secteur des fruits et légumes.

1. Il faut tout d'abord dire un mot de la recevabilité des requêtes.

Aux termes de ses statuts, la Coordination rurale est une union syndicale qui comporte parmi ses membres un syndicat spécialisé dans la défense des intérêts des producteurs de lait de vache, l'Organisation des producteurs de lait (OPL). Or vous jugez qu'une union de syndicats ne peut en principe agir contre une décision n'affectant directement qu'un seul de ses membres. Vous n'êtes pas revenus sur cette orientation jurisprudentielle, même si vous y avez admis une dérogation en jugeant qu'une union de syndicats peut avoir un intérêt pour agir à l'encontre d'une décision qui n'affecte directement qu'un de ses membres, eu égard à la portée de cette décision (CE assemblée, 12 décembre 2003, USPAC-CGT et syndicat CGT des personnels des affaires culturelles, n° 239507, au Recueil p. 508). Il est permis de s'interroger, au vu du décret attaqué, sur la question de savoir si, eu égard à sa portée, la Coordination rurale dispose d'un intérêt pour en demander l'annulation. Sur ce point, qui n'était initialement pas discuté en défense, votre sous-section a fait application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative. En réaction, le ministre de l'agriculture a soulevé une fin de non-recevoir à l'encontre de chacune des deux requêtes. Notre sentiment nous pousse à admettre la recevabilité des requêtes, au regard d'une double circonstance : d'une part, l'objet statutaire de la Coordination rurale – Union nationale est large et inclut parmi ses missions la défense des intérêts de la profession agricole auprès des pouvoirs publics et la défense en justice, devant toutes les juridictions, de l'intérêt collectif de la profession agricole ; d'autre part, si les décrets attaqués sont sectoriels, ils sont pris pour la mise en œuvre d'un dispositif législatif transversal dont la portée est grande et dont les implications, d'un secteur de la production agricole à l'autre, sont en substance similaires.

Quoiqu'il en soit, si vous nous suivez pour les rejeter, comme nous allons vous le proposer, vous n'aurez pas à prendre position sur la recevabilité des requêtes.

2. Nous examinons d'abord la requête n° 347062 dirigée contre le décret relatif au secteur laitier, qui nous paraît soulever les questions les plus délicates.

A son appui, la Coordination rurale soulève sept moyens, que nous abordons dans un ordre différent de celui de la requête, en commençant par trois moyens tirés de la méconnaissance du droit de l'Union européenne.

21. En premier lieu, elle soutient que le décret attaqué est illégal dès lors qu'il intervient dans une matière régie par le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007, dit règlement « OCM unique ». Pour le dire autrement, les autorités françaises n'avaient plus compétence, selon le syndicat requérant, pour réglementer les contrats de vente entre les producteurs agricoles et leurs acheteurs, dès lors que l'Union européenne avait déjà exercé sa compétence dans ce domaine.

La politique agricole constitue en effet, aux termes de l'article 4 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE), une compétence partagée entre l'Union et ses Etats membres. Il en résulte, en application du 2 de l'article 2 du même traité, que les Etats membres ne sont habilités à légiférer que dans les domaines où l'UE n'a pas exercé sa compétence.

La jurisprudence de la Cour de justice a précisé quelles étaient les marges de manœuvre des Etats membres en matière agricole une fois que l'UE a mis en place une organisation commune de marché (OCM). Il en résulte que, dans les domaines couverts par une OCM, « les Etats membres ne peuvent plus intervenir, par des dispositions nationales prises unilatéralement, dans le mécanisme de la formation des prix tel qu'il résulte de l'organisation commune » (CJCE, 23 janvier 1975, Galli, aff. C-31/74, Rec. p. 00047, point 29 ; CJCE, 26

mai 2005, Kuipers, aff. C-283/03, Rec. p. I-04255, point 42), et cela, même si ces dispositions sont « de nature à servir de soutien à la politique commune » de l'Union (CJCE, 14 juillet 1988, Zoni, aff. C-90/86, Rec. p. 04285, point 26 ; CJCE, 6 novembre 1990, Commission c/ Italie, aff. C-86/89, Rec. p. I-3891, point 19 ; CJCE, 29 juin 2006, Commission c/ Italie, aff. C-487/04, point 28). Il en va bien sûr autrement pour les mesures nationales qui ne relèvent pas de la compétence de l'Union, comme la détermination des autorités nationales compétentes ou les procédures de contrôle. Mais les Etats membres peuvent aussi intervenir unilatéralement lorsque le règlement portant OCM les a lui-même habilités à le faire (CJCE, 16 janvier 1979, Sukkerfabriken-Nykoébing, aff. C-151/78, Rec. p. 00001, point 17-18) ou encore lorsque l'OCM se limite à certains aspects seulement de la réglementation, sans régir de façon exhaustive la matière, à condition toutefois, dans ces deux derniers cas, que les mesures prises ne fassent pas obstacle au bon fonctionnement de l'OCM en question (CJCE, 25 novembre 1986, « Cerafel », aff. C-218/85, Rec. p. 03513, points 12-13 ; CJCE, 25 mars 2004, Industrias de Deshidratación Agrícola, aff. C-118/02, Rec. p. I-3073, points 19-20).

Pour la mise en œuvre cette jurisprudence, vous avez adopté un considérant de principe qui en synthétise les exigences, en jugeant « qu'en présence d'un règlement portant OCM dans un secteur déterminé, les Etats membres doivent s'abstenir de toute mesure unilatérale qui relève de la compétence de [l'Union], même si cette mesure est de nature à servir de soutien à la politique agricole commune ; que ce n'est que dans l'hypothèse où ce règlement ne serait pas exhaustif ou réserverait expressément aux Etats membres la faculté d'intervenir dans le secteur, que ces derniers seraient compétents pour adopter des mesures dans les domaines non régis par le règlement ou qui leur seraient réservés, et que, dans cette hypothèse, les Etats membres doivent s'abstenir d'adopter (...) toute mesure unilatérale qui serait de nature soit à déroger ou à porter atteinte à ce règlement, soit à faire obstacle au bon fonctionnement de l'OCM que celui-ci a instituée » (CE 28 octobre 2009, Coopérative agricole L'Armorique maraichère, n° 306708, au Recueil p. 405, concl. E. Glaser).

L'application de cette grille de lecture doit vous conduire à écarter le moyen tiré de ce que le décret attaqué empiéterait sur les compétences de l'Union. Le règlement du 22 octobre 2007, certes, n'habilite pas les Etats membres à adopter des mesures régissant les relations entre les producteurs de lait et leurs acheteurs. Et, bien sûr, les interventions sur le marché qu'il continue de prévoir (quotas de production, aides relevant du dispositif du « filet de sécurité »), à la mise en œuvre desquelles les acheteurs participent, influent indirectement sur les relations entre producteurs et acheteurs. Toutefois, ce règlement ne contient aucune disposition régissant directement la forme ou la teneur des rapports contractuels entre producteurs et acheteurs dans le secteur laitier.

Cette analyse de la teneur du règlement de 2007, dans sa rédaction en vigueur au moment de l'adoption des décrets du 30 décembre 2010, est d'ailleurs confortée par son évolution ultérieure. En effet, à l'instigation de la France, ce règlement a été complété, en ce qui concerne les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers, par un règlement (UE) n° 261/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012. Celui-ci autorise les Etats membres à prévoir que toute livraison de lait sur leur territoire devra faire l'objet d'un contrat écrit. Dans ce cas, le contenu de ce contrat est soumis à des normes minimales portant sur sa forme et son contenu, très largement inspirées par les dispositions de l'article L. 621-24 du CRPM, dont nous vous avons décrit l'économie. Ces dispositions figurent désormais à l'article 185 septies du règlement « OCM unique ». Le neuvième considérant de ce règlement est particulièrement explicite sur l'analyse faite par le législateur européen de l'état du droit de l'UE : « Étant donné que ces contrats ne font l'objet d'aucune

réglementation au niveau de l'Union, il est loisible aux États membres, dans le cadre de leur propre droit des contrats, de décider de rendre obligatoire la conclusion de tels contrats, dès lors que le respect du droit de l'Union est assuré, notamment en ce qui concerne le bon fonctionnement du marché intérieur et de l'organisation commune de marché ».

Ajoutons, même si le syndicat requérant n'argumente pas sur ce terrain, que les mesures nationales adoptées par la France ne nous paraissent porter atteinte à aucune disposition du règlement « OCM unique », pas plus qu'au bon fonctionnement de l'OCM du lait. Au contraire, puisque l'un des objectifs du règlement « OCM unique » (cf. son considérant 10) et de la politique agricole commune dans son ensemble (cf. art. 39 du TFUE) reste d'assurer à la population agricole un « niveau de vie équitable », objectif que le règlement « OCM unique » poursuit au travers, notamment, de mesures de soutien des prix à la production.

Il nous semble donc que les autorités françaises pouvaient, sans méconnaître l'étendue des compétences de l'UE, adopter des dispositions encadrant la forme et la teneur des relations contractuelles entre producteurs et acheteurs dans le secteur laitier.

22. En deuxième lieu, il est soutenu que le décret attaqué méconnaît les stipulations des articles 34 et 35 du TFUE qui prohibent, respectivement, les mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation de marchandises. La requête critique plus particulièrement, sur ce point, les dispositions du décret selon lesquelles les contrats doivent avoir une durée minimale de cinq ans et ne peuvent pas être résiliés sans un préavis d'au moins douze mois.

Vous savez que la CJUE a développé une définition très extensive de la mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative aux échanges. Constitue une telle mesure « toute réglementation commerciale des Etats membres susceptible d'entraver, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire » (CJCE, 11 juillet 1974, Dassonville, aff. C-8/74, Rec. p. 835, point 5).

S'agissant tout d'abord de la méconnaissance alléguée de l'article 35 du TFUE, il nous semble que vous ne pourrez que l'écarter. Les dispositions du décret attaqué en effet, conformément au III de l'article L. 631-24 du CRPM, ne s'appliquent qu'à « l'achat de lait de vache livré sur le territoire français ». On ne voit donc pas de quelle manière les dispositions critiquées pourraient affecter les exportations de lait produit sur le territoire français. N'ayant ni pour objet, ni pour effet de modifier les conditions dans lesquelles le lait produit en France est exporté, ces dispositions ne peuvent être regardées comme assimilables à une restriction quantitative à l'exportation.

S'agissant ensuite de la méconnaissance alléguée de l'article 34 du TFUE, vous savez que les réglementations relatives aux modalités de vente des produits ne tombent plus sous le coup de ses stipulations, pourvu qu'elles s'appliquent à tous les opérateurs concernés exerçant leur activité sur le territoire national et pourvu qu'elles affectent de la même manière, en droit comme en fait, la commercialisation des produits nationaux et de ceux en provenance d'autres États membres (CJCE, 24 novembre 1993, Keck et Mithouard, aff. C-267/91 et C-268/91, Rec. p. I-6097, point 16 ; CJUE, 2 décembre 2010, Ker-Optika bt, aff. C-108/09, Rec p. I-12213, point 51). Ainsi la CJUE a-t-elle par exemple jugé que, « pour autant qu'une réglementation nationale sur le prix des livres (...) ne porte pas sur les caractéristiques de ces produits, mais concerne uniquement les modalités selon lesquelles ceux-ci peuvent être vendus, celle-ci doit

être considérée comme portant sur des modalités de vente au sens de l'arrêt *Keck et Mithouard* » (CJCE, 30 avril 2009, LIBRO, aff. C-531/07, Rec. p. I-03717, point 20).

Nous n'ignorons pas les interrogations, voire les critiques qu'a suscitées la jurisprudence *Keck et Mithouard* et sa descendance. Mais la CJUE l'a maintenue jusqu'à ce jour et dans le cas d'espèce, ses conditions d'application nous semblent assurément réunies. La réglementation qui est en cause ne porte aucunement sur les caractéristiques des produits vendus. Il s'agit bien d'une réglementation des modalités de vente, dont l'effet est indistinct dès lors qu'elle concerne tous les opérateurs exerçant leur activité sur le territoire national et nous paraît peser de la même façon, en droit comme en fait, sur tous les produits commercialisés en France, quelle que soit leur provenance. Au demeurant, le syndicat requérant ne présente aucun début d'argumentation tendant à démontrer en quoi le formalisme imposé par le décret contesté pèserait plus lourdement sur les producteurs d'autres Etats membres livrant du lait en France que sur les producteurs français.

Vous écarterez donc le moyen tiré de la méconnaissance des articles 34 et 35 du TFUE.

23. En troisième lieu, il est soutenu que le décret attaqué méconnaît les stipulations de l'article 101 du TFUE, dès lors qu'il autorise les cocontractants, pour la fixation des critères à prendre en compte pour la détermination du prix de base du lait, à se référer aux indices et valeurs mentionnés à l'article L. 632-14 du code rural et de la pêche maritime.

L'article 101 du TFUE, ancien article 81 du traité instituant la Communauté européenne, interdit en principe les ententes entre entreprises qui sont susceptibles de porter atteinte à la concurrence sur le marché intérieur, notamment celles qui « fixe[nt] de façon directe ou indirecte des prix d'achat ou de vente ». Ces dispositions ne concernent pas, en principe, les Etats. Mais vous savez que la CJUE juge, par une lecture combinée de ces dispositions avec l'obligation de coopération loyale à laquelle sont soumis les Etats membres, qu'elles imposent à ces derniers « de ne pas prendre ou maintenir en vigueur des mesures, même de nature législative ou réglementaire, susceptibles d'éliminer l'effet utile des règles de concurrence applicables aux entreprises », ce qui leur interdit « [d'imposer] ou [de favoriser] la conclusion d'ententes contraires à l'article [101] ou [de renforcer] les effets de telles ententes » (CJCE, 21 septembre 1998, Van Eycke, aff. C-267/86, Rec. p. 04769, point 16). Le moyen soulevé est donc opérant à l'encontre de dispositions réglementaires.

Mais peut-il être utilement soulevé alors que les dispositions en question sont intervenues en matière agricole ? La question doit être posée dès lors que, si l'article 42 du TFUE prévoit qu'en principe, les règles relatives à la concurrence énoncées par le traité s'appliquent aux produits agricoles, c'est seulement dans la mesure décidée par le Parlement européen et le Conseil dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles. En l'occurrence, le législateur communautaire, en adoptant les articles 175 et 176 du règlement « OCM unique », a prévu que l'interdiction de principe des ententes s'appliquait, sauf exceptions, aux produits couverts par ce règlement. Des exceptions sont prévues concernant certains produits agricoles, mais parmi eux ne figurent pas le lait et les produits laitiers. Le moyen est donc pleinement opérant.

Pour y répondre, il faut examiner si, en adoptant les dispositions critiquées, le pouvoir réglementaire a entendu favoriser la conclusion d'ententes entre producteurs de lait, ainsi qu'il est soutenu.

Le décret codifie au 4° de l'article R. 631-10 du CRPM les obligations relatives au prix que les contrats de vente de lait de vache doivent respecter. Ces dispositions prévoient tout d'abord que les contrats conclus entre producteurs et acheteurs doivent comporter « les modalités de détermination du prix du lait, conformes aux dispositions des articles L. 654-30 et D. 654-29 à D. 654-31 [du CRPM] ainsi que, le cas échéant, aux dispositions de l'article L. 441-6 du code de commerce ». Le décret n'est pas critiqué sur ce point : les premières dispositions auxquelles il renvoie sont celles du CRPM qui déterminent les modalités selon lesquelles le prix du lait de vache peut varier en fonction de sa composition et de sa qualité ; les secondes sont les dispositions générales du code de commerce encadrant la négociation commerciale. Les dispositions litigieuses sont celles selon lesquelles : « Le contrat fixe les critères et les références pris en compte pour la détermination du prix de base du lait. Il peut faire référence aux dispositions de l'article L. 632-14 du [code rural], ou à tout autre indicateur ou référence pertinent, sous réserve que les modalités de détermination du prix fassent l'objet d'une description détaillée ».

Pour comprendre de quoi il s'agit, il faut se reporter aux dispositions de l'article L. 632-14 du CRPM. Contrairement à celles de l'article L. 631-24, elles ne sont pas issues de la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture, mais d'une loi de finances, précisément de l'article 141 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, dont l'origine se trouve dans un amendement du Gouvernement déposé en cours de discussion devant l'Assemblée nationale. Selon les dispositions de l'article L. 632-14 : « Le Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL) peut élaborer et diffuser des indices de tendance, notamment prévisionnels, des marchés laitiers, ainsi que tout élément de nature à éclairer la situation des acteurs de la filière laitière. / Les centres régionaux interprofessionnels de l'économie laitière (CRIEL) peuvent élaborer et diffuser des valeurs qui entrent dans la composition du prix de cession du lait aux collecteurs ou aux transformateurs, en s'appuyant notamment sur les indices mentionnés à l'alinéa précédent. / Les opérateurs de la filière laitière peuvent se référer aux indices et valeurs mentionnés aux deux premiers alinéas dans le cadre de leurs relations contractuelles. / Ces pratiques ne sont pas soumises aux articles L. 420-1 et L. 420-2 du code de commerce ».

En adoptant cette dernière phrase, le législateur a mis les contrats qui se réfèrent aux indices et valeurs élaborés par l'interprofession laitière à l'abri de toute mise en cause de leur conformité au droit national de la concurrence. Mais ce faisant, il a aussi jeté la suspicion sur leur conformité au droit européen de la concurrence – lequel s'applique concurremment – sans pouvoir, bien évidemment, les immuniser au regard de ce dernier.

Toutefois, il ne s'agit pas ici d'examiner si telle ou telle pratique ayant cours dans le secteur du lait constitue une entente prohibée par l'article 101 du TFUE, question qui ne relèverait d'ailleurs pas de votre compétence juridictionnelle. Ce qu'il vous faut déterminer, sans aucunement préjuger de cette question, c'est seulement si le pouvoir réglementaire, en adoptant les dispositions du décret attaqué, a encouragé ou favorisé, ainsi que la Coordination rurale le soutient, la conclusion de telles ententes.

Il nous semble qu'il faut répondre par la négative à cette question, pour deux raisons.

La première tient au caractère purement indicatif des dispositions contestées. Le décret se borne à mentionner que le contrat de vente « peut » se référer aux indices et valeurs élaborés par l'interprofession laitière. Il n'impose nullement une telle référence. Il n'y encourage pas non plus, puisqu'il prévoit que le contrat peut aussi bien mentionner « tout autre indicateur ou

référence pertinent », ce qui est très vaste et ne nous paraît pas exclure, par exemple, la référence au prix jusque-là pratiqué entre le producteur et son acheteur. Nous avons bien conscience, cependant, que cette première raison serait, à elle seule, fragile : en prévoyant, par le décret attaqué, que les contrats de vente du lait peuvent faire référence, entre autres, aux indices et valeurs élaborés par l'interprofession, il est certain qu'il bénit une telle référence aux yeux des opérateurs. Il peut donc avoir pour effet, sinon pour objet, de les inciter à l'utiliser.

La seconde raison tient à ce que la référence aux indices et valeurs diffusés par l'interprofession laitière ne suffit pas à déterminer le prix de vente du lait. Il ne s'agit, aux termes mêmes du décret, que d'éléments « pris en compte pour la détermination du prix de base du lait ». Il revient donc aux parties, qui sur ce point ont toute liberté, de décider comment et dans quelle mesure ces indices et valeurs doivent être pris en compte pour aboutir à un prix de base. Autrement dit d'écrire la formule permettant, à partir de ces indices et valeurs mais aussi d'autres éléments propres au contrat, comme la quantité de lait livré, les modalités de livraison ou encore les conditions de production, de déterminer un prix de base. Les indices et valeurs que mentionne le décret attaqué, dont l'influence peut être tout à fait marginale dans la formule retenue par les parties, ne nous semblent donc pas assimilables, contrairement à ce que soutient la Coordination rurale, à des recommandations de prix, pratique de l'interprofession laitière qui, ainsi qu'elle le fait valoir, est regardée avec la plus grande suspicion par l'Autorité de la concurrence.

Le pouvoir réglementaire, en adoptant les dispositions critiquées, nous paraît simplement avoir voulu donner des armes aux producteurs dans la négociation de leurs prix de vente, afin de pallier le déficit d'information dans lequel se trouvent nombre d'entre eux quant au niveau des prix du marché, à sa tendance et à l'évolution prévisible de leurs coûts. Il s'agit de leur fournir des éléments d'information objectifs pour les éclairer sur l'état du marché laitier et ses perspectives, afin qu'ils puissent adapter leur offre et déterminer avec leurs acheteurs comment répartir entre eux, en connaissance de cause, les effets des variations du prix de vente des produits laitiers auprès des consommateurs et de celles des coûts de production et de distribution de ces produits. Relevons d'ailleurs, même si là non plus cet argument n'est pas décisif, que le règlement « OCM unique » a été modifié dans le même sens à la suite de l'adoption du règlement du 14 mars 2012 (voyez en particulier, sur le constat de la situation justifiant cette modification, les considérants 5 à 8 de ce dernier règlement). Les Etats membres sont désormais autorisés à imposer que les contrats de vente du lait comprennent un prix « calculé au moyen d'une combinaison de facteurs établis dans le contrat, lesquels peuvent inclure des indicateurs de marché reflétant l'évolution des conditions de marché » (art. 185 septies introduit dans le règlement « OCM unique », point 2, sous c, i).

Si vous nous suivez, vous écarterez donc le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 101 du TFUE.

24. En quatrième lieu, le syndicat soutient que le décret attaqué est entaché d'une « incompétence négative » au motif qu'il contraint les producteurs de lait de vache à contracter avec les acheteurs sans qu'un regroupement préalable des producteurs, en vue d'une concentration de leur offre, ait été entrepris.

La Coordination rurale vous explique longuement qu'un renforcement de la position de négociation des producteurs ne peut aboutir que si deux types de mesures, selon elle indissociables, sont concomitamment mis en œuvre : il s'agit, d'une part, de regrouper l'offre, qui est cruellement atomisée face à une demande beaucoup plus concentrée ; d'autre part, de

formaliser les relations contractuelles entre producteurs et acheteurs. Le pouvoir réglementaire, en prenant le décret attaqué, aurait agi sur ce second front sans faire progresser le premier, ce qui entacherait ce décret, selon les termes de la requête, d'« incompétence négative ».

L'argumentation de la Coordination rurale s'appuie, notamment, sur les travaux préparatoires de la loi de modernisation de l'agriculture du 27 juillet 2010 et sur l'analyse par l'Autorité de la concurrence du fonctionnement du secteur du lait. Il en ressort qu'effectivement, il aurait peut-être été de meilleure politique de mener de front les deux chantiers, celui de la concentration de l'offre et celui de la formalisation des relations contractuelles. Mais il s'agit de considérations d'opportunité dont vous n'êtes pas juges.

Certes, la requête tente d'habiller juridiquement cette contestation en se prévalant d'une méconnaissance, sinon de la lettre, du moins de l'esprit des dispositions de l'article L. 631-24 du CRPM. Mais le législateur ne nous semble nullement avoir eu l'intention de subordonner l'obligation de contractualisation dans le secteur laitier à un regroupement préalable de l'offre. Au contraire, le ministre déclarait tout à fait solennellement – ce sont ses propres termes – devant le Sénat, lors de la séance publique du 25 mai 2010, que dans l'hypothèse où les interprofessions ne décideraient pas elles-mêmes rapidement de rendre obligatoires les contrats, le Gouvernement interviendrait et, s'agissant du secteur du lait, il indiquait s'être engagé à le faire « avant la fin de l'année 2010 ».

Dès lors, nous ne voyons ni dans les dispositions de l'article L. 631-24 du CRPM, ni dans aucune autre disposition législative ou réglementaire, une règle qui conditionnerait l'entrée en vigueur de la contractualisation obligatoire dans le secteur laitier à un regroupement préalable des producteurs ou à un renforcement des attributions des organisations qui les représentent. Vous écarterez ce moyen.

25. En cinquième lieu, il est soutenu que le a du 2° de l'article R. 631-10 du CRPM créé par le II de l'article 1er du décret attaqué méconnaît les dispositions de l'article 1129 du code civil, dans la mesure où il contraindrait les producteurs et acheteurs de lait à conclure des contrats contraires à ces dispositions.

Ce moyen, tel qu'il est formulé, nous semble opérant (voyez, *mutatis mutandis*, pour un moyen tiré de la méconnaissance, par un décret de nomination, d'une disposition du code pénal, CE assemblée, 6 décembre 1996, société Lambda, n° 167502, au Recueil), mais il n'est pas sérieux. Les dispositions réglementaires critiquées prévoient que les contrats de vente de lait doivent comporter des stipulations relatives aux volumes à livrer et que, jusqu'à la fin du régime des quotas prévu par les articles 55 et suivants du règlement « OCM unique » (c'est-à-dire en 2015), ces volumes devront être établis par référence au quota individuel de chaque producteur. Par ailleurs, selon les dispositions de l'article 1129 du code civil : « Il faut que l'obligation ait pour objet une chose au moins déterminée quant à son espèce. / La quotité de la chose peut être incertaine, pourvu qu'elle puisse être déterminée ». Le syndicat requérant, se prévalant du second alinéa de cet article, soutient qu'à compter de la fin du régime des quotas laitiers, les volumes prévus par les contrats ne seront plus déterminables. Mais le décret ne se réfère aux quotas laitiers que tant qu'ils existent. Une fois ceux-ci disparus, l'obligation demeurera, aux termes mêmes du décret attaqué, que les contrats contiennent des stipulations sur les volumes à livrer. Ils devront simplement être déterminés par d'autres moyens que la référence au quota du producteur concerné.

26. En sixième lieu, la Coordination rurale soutient que le décret est illégal en ce qu'il est pris pour l'application de l'article L. 631-24 du CRPM, au motif que le 3^e alinéa du II de cet article méconnaîtrait les stipulations de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

Le syndicat requérant invoque ainsi, par la voie de l'exception, l'inconventionnalité de l'article L. 631-24 du CRPM, pour l'application duquel le décret contesté a été pris. Les dispositions du 3^e alinéa du II de cet article, spécifiquement visées, exemptent les sociétés coopératives, dont on connaît l'importance dans la collecte du lait, de l'obligation de soumettre à leurs associés-coopérateurs, à qui elles achètent leur lait, une proposition de contrat de vente conforme aux dispositions de la loi et du règlement. Cette exemption est soumise, toutefois, à la condition que les producteurs aient été destinataires d'un exemplaire des statuts ou du règlement intérieur intégrant les clauses contractuelles rendues obligatoires par le I de l'article L. 631-24.

Le ministre défend en faisant valoir que, quel que soit le bien-fondé de la critique d'inconventionnalité adressée à cette disposition d'exemption, elle reste sans incidence sur la légalité du décret attaqué, dès lors qu'aucune disposition de ce décret n'a été prise pour son application. Selon le ministre, l'exception d'inconventionnalité soulevée serait donc inopérante. Mais il n'est pas évident de le suivre sur ce terrain car ce n'est que du fait de l'intervention du décret que l'obligation de contractualiser s'impose et donc, que la dérogation prévue par la loi en faveur des coopératives va trouver à s'appliquer. Il nous semble, ainsi, que le décret attaqué est bien un acte d'application de ces dispositions de la loi arguées d'inconventionnalité, en tant qu'il rend obligatoire, en principe, la contractualisation des rapports entre les sociétés coopératives agricoles et leurs associés producteurs.

Vous écarterez toutefois le moyen comme non fondé. En effet, l'argumentation présentée à son appui repose sur l'idée que les dispositions du 3^e alinéa du II de l'article L. 631-24 permettent la modification par le règlement intérieur de la coopérative des droits et obligations des associés-coopérateurs qui, toujours selon cette argumentation, seraient assimilables à des biens protégés par l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la CEDH. Mais, sans qu'il soit besoin de prendre position sur ce dernier point, vous constaterez que telle n'est absolument pas la portée des dispositions législatives critiquées.

27. En dernier lieu, le décret attaqué méconnaîtrait le principe de sécurité juridique en portant une atteinte excessive aux situations contractuelles en cours.

On retrouve ici l'argumentation selon laquelle le pouvoir réglementaire aurait dû repousser l'entrée en vigueur de l'obligation de contractualisation dans le secteur laitier jusqu'à l'adoption de mesures permettant la concentration de l'offre. Cette argumentation ne nous semble pas sérieuse, mais le moyen tiré de ce que le décret porterait atteinte à des situations contractuelles en cours nécessite un examen plus attentif.

Les dispositions de l'article 3 du décret fixent sa date d'entrée en vigueur au 1^{er} avril 2011. Elles prévoient, pour les contrats conclus avant cette date et se poursuivant au-delà du 1^{er} juillet 2011, l'obligation pour les acheteurs de proposer aux producteurs un avenant permettant leur mise en conformité avec les dispositions de l'article L. 631-24 du code rural et celles du décret. Au regard de ces dispositions, trois cas de figure sont donc envisageables : les nouvelles dispositions s'appliquent aux contrats conclus ou renouvelés à compter du 1^{er} avril 2011, ce qui a laissé aux opérateurs économiques concernés, compte tenu de la date de publication du

décret, trois mois pour adapter leurs comportements ; elles ne s'appliquent pas aux contrats conclus avant le 1^{er} avril 2011 et venant à expiration avant le 1^{er} juillet 2011, c'est-à-dire les contrats dont les effets ne se prolongeaient que peu de temps après la date d'entrée en vigueur du décret ; enfin, les nouvelles dispositions s'appliquent aux contrats conclus avant le 1^{er} avril 2011 et venant à expiration à une date postérieure au 1^{er} juillet 2011, puisque les acheteurs sont tenus de proposer aux agriculteurs un avenant mettant leurs relations contractuelles en conformité avec ces dispositions. C'est cette dernière modalité d'application dans le temps du décret qui pourrait seule paraître contestable au regard du principe de sécurité juridique.

Il s'agit en effet, indubitablement, d'une atteinte à des situations contractuelles en cours, ce que le pouvoir réglementaire ne peut légalement prévoir qu'en vertu d'une habilitation législative (CE 5 octobre 1998, Fédération française des pompes funèbres, n° 193261, p. 673). En l'occurrence, la loi du 27 juillet 2010 d'où sont issues les dispositions de l'article L. 631-24 du CRPM ne dit rien de l'application de ces dispositions aux situations contractuelles en cours. Toutefois, précisant votre jurisprudence sur ce point, vous avez jugé dans votre décision d'assemblée *Commune d'Olivet* du 8 avril 2009 (n° 271737, au Recueil p. 116), que « dans le cas où elle n'a pas expressément prévu, sous réserve, le cas échéant, de mesures transitoires, l'application des normes nouvelles qu'elle édicte à une situation contractuelle en cours à la date de son entrée en vigueur, la loi ne peut être interprétée comme autorisant implicitement une telle application de ses dispositions que si un motif d'intérêt général suffisant lié à un impératif d'ordre public le justifie et que s'il n'est dès lors pas porté une atteinte excessive à la liberté contractuelle ». Cette jurisprudence est, bien sûr, d'application restrictive. Toutefois, comme le résumait notre collègue Edouard Geffray dans ses conclusions sur l'affaire *Commune d'Olivet*, vous avez fréquemment reconnu l'existence d'impératifs d'ordre public justifiant que la loi fût regardée comme s'appliquant implicitement aux contrats en cours lorsqu'étaient en cause des législations par lesquelles l'Etat entendait intervenir directement dans le fonctionnement de l'économie. Nous sommes précisément dans ce cas : le législateur a entendu mettre fin à un déséquilibre manifeste – et même, à bien des égards, choquant – des relations contractuelles nouées entre les producteurs de lait et leurs acheteurs. L'effectivité de son intervention suppose de remettre en cause celles de ces relations contractuelles qui sont en cours (il y en a bien, même si pour la plupart elles prennent la forme difficilement saisissable de simples contrats verbaux...). Ainsi, nous n'avons pas d'hésitation à vous proposer de juger que, si la loi du 27 juillet 2010 est muette quant à la possibilité d'une atteinte aux situations contractuelles en cours, elle l'autorise implicitement, compte tenu de l'impératif d'ordre public lié à la nécessité de rééquilibrer les relations entre producteurs et acheteurs afin de stabiliser le marché du lait. En conséquence, le pouvoir réglementaire pouvait compétemment définir les mesures transitoires nécessitées par l'application de la loi aux contrats en cours (CE assemblée, 24 mars 2006, société KPMG et autres, n° 288460, au Recueil). Et ces mesures, à savoir l'application immédiate aux seuls contrats conclus avant le 1^{er} avril 2011 qui se prolongent au-delà du 1^{er} juillet 2011, nous semblent parfaitement conformes à l'intention du législateur.

La sécurité juridique nous semble donc sauve et vous écarterez ce dernier moyen.

3. Nous en venons à l'examen de la requête dirigée contre le décret intervenu dans le secteur des fruits et légumes frais. Il sera plus rapide : nous identifions onze moyens soulevés, mais plusieurs sont similaires à ceux présentés dans la précédente affaire.

C'est le cas des trois premiers moyens que nous examinons.

31. Il est soutenu, tout d'abord, que le décret attaqué est illégal dès lors qu'il intervient dans une matière régie par le règlement (CE) n° 2200/96 du Conseil du 28 octobre 1996 portant OCM dans le secteur des fruits et légumes. Vous requalifierez ce moyen : en effet, ce règlement a été abrogé à compter du 1^{er} juillet 2008 par l'article 3 du règlement (CE) n° 361/2008 du Conseil du 14 avril 2008 et il faut comprendre la référence faite au règlement abrogé comme visant le règlement « OCM unique » du 22 octobre 2007, dont nous avons déjà fait état.

Vous écarterez ce premier moyen, par un raisonnement similaire à celui tenu dans l'affaire précédente : les dispositions du règlement « OCM unique » contiennent, s'agissant de l'OCM des fruits et légumes, des règles relatives aux organisations de producteurs et aux associations d'organisations de producteurs et à l'extension des règles décidées par une organisation de producteurs regardée comme représentative à l'ensemble des producteurs d'une circonscription économique, ainsi que des règles en matière d'aides à l'amélioration de la qualité de la production, de normes de commercialisation des produits, de prévention et de gestion des crises, ou encore des règles en matière de concurrence. Mais aucune des dispositions du règlement ne porte directement sur la forme ou le contenu des contrats de vente conclus entre producteurs et acheteurs. La France pouvait donc prévoir des règles dans cette matière non régie par le règlement portant OCM, dès lors qu'elles ne portent atteinte ni aux dispositions du règlement, ni au bon fonctionnement de l'OCM, ce qui n'est pas soutenu, sauf sur un point sur lequel nous allons revenir dans quelques instants, dans la mesure où il nous semble s'agir là d'un moyen distinct.

32. La Coordination rurale soutient ensuite que le décret attaqué constitue une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative à l'importation et à l'exportation, en méconnaissance, respectivement, des stipulations des articles 34 et 35 du TFUE.

Ces deux moyens doivent aussi être écartés. L'article R. 631-12, que le décret attaqué insère dans le CRPM, rend obligatoire la conclusion de contrats écrits entre producteurs et acheteurs, quel que soit le lieu de leur établissement, pour l'achat de fruits et légumes livrés sur le territoire français. Comme dans l'affaire précédente, les dispositions contestées se bornent à réglementer les modalités de vente de ces produits, au sens de la jurisprudence *Keck et Mithouard* précitée ; dès lors qu'elles s'appliquent à tous les opérateurs intervenant sur le marché national et affectent de la même manière, en droit comme en fait, les produits d'origine nationale et les produits importés d'autres Etats membres, elles ne sont pas soumises aux stipulations de l'article 34 du TFUE. Et pas plus que dans l'affaire précédente on ne voit de quelle manière l'application de ces dispositions pourrait affecter les exportations de fruits et légumes produits en France vers les marchés des autres Etats membres. Certes, par rapport à la requête précédente, une argumentation plus spécifique est présentée, consistant à soutenir que l'obligation de contracter pour une durée minimale de trois ans empêcherait les producteurs français de profiter des opportunités du marché européen et mondial, ce qui découragerait les exportations. Mais si effectivement il existe de telles opportunités sur les marchés extérieurs, il nous semble que la mesure peut aussi bien inciter les producteurs français de fruits et légumes à développer leur offre à l'exportation, au détriment de la part de leur production écoulee sur le marché national. Si cette argumentation faisait naître un doute dans votre esprit, nous croyons que vous devriez néanmoins écarter la qualification de mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative aux échanges, compte tenu du caractère trop aléatoire et trop indirect des effets allégués de la disposition incriminée sur le commerce avec les autres Etats membres (CJCE, 7 mars 1990, Krantz, aff. C-69/88, Rec. p. I-683, point 11 ; CJCE, 13 octobre 1993, CMC Motorradcenter, aff. C-93/92, Rec. p. I-5009, point 12 ; CJCE, 14 juillet 1994, Peralta,

aff. C-379/92, Rec. p. I-03453, point 24 ; CJCE, 5 octobre 1995, Centro Servizi Spediporto, aff. C-96/94, Rec. p. I-2883, point 41 ; CJCE, 18 juin 1998, Corsica Ferries France, aff. C-266/96, Rec. p. I-3949, point 31). Au demeurant, comme on va le voir, la durée minimale de trois ans pour laquelle les contrats sont conclus ne doit pas dissimuler leur très grande plasticité.

33. Un moyen est ensuite soulevé, tiré de la méconnaissance par le décret attaqué du principe de la libre prestation de services protégée par l'article 56 du TFUE.

Ce moyen est inopérant. La Coordination rurale ne présente, en effet, aucun début d'argumentation tendant à démontrer que les dispositions contestées affecteraient les conditions dans lesquelles sont fournis des services. Or vous savez que, dans le traité, la notion de prestation de services est subsidiaire par rapport à celle de livraison de marchandises, qui doit être entendue de manière extensive. La livraison de lait, même en vue de sa transformation, ne peut être qualifiée de prestation de service, ainsi que l'a expressément jugé, au demeurant, la Cour de justice (CJCE, 9 septembre 2003, « Milk Marque », aff. C-137/00, Rec. p. I-07975, point 110).

34. Selon un cinquième moyen, le décret serait plus particulièrement incompatible avec les dispositions de l'article 21 du règlement (CE) n° 2200/96 du Conseil du 28 octobre 1996, selon lesquelles seules les organisations professionnelles sont compétentes pour élaborer des contrats-types ou des règles de commercialisation. Ici aussi, il faut au préalable requalifier le moyen en le regardant comme tiré de la méconnaissance de l'article 125 terdecies du règlement « OCM unique ».

Ces dispositions prévoient qu'un Etat membre, à la demande d'une organisation interprofessionnelle considérée comme représentative pour un produit agricole et une ou plusieurs régions déterminées, peut rendre obligatoires, pour tous les producteurs des régions concernées, certains accords, décisions ou pratiques arrêtés dans le cadre de l'interprofession. Contrairement à ce qui est soutenu, vous constaterez que ces dispositions n'interdisent pas aux Etats membres de prendre, indépendamment de ce que peuvent souhaiter les interprofessions, des mesures telles que celles prévues par le décret attaqué qui, en outre, ne sont relatives à la définition, ni de contrats-types, ni de règles de commercialisation des produits. Vous écarterez donc également ce moyen.

35. La Coordination rurale concentre ensuite sa critique sur la durée minimale des contrats fixée par le décret attaqué, en présentant cette critique sous le double chef d'une erreur manifeste d'appréciation et d'une atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

Selon elle, cette durée de trois ans, prévue par les dispositions du 1° de l'article R. 631-14 inséré dans le CRPM, est incompatible avec l'exercice de l'activité de production de fruits et légumes frais, compte tenu de ses particularités, notamment sa grande sensibilité aux aléas climatiques. Elle fait valoir que le pouvoir réglementaire ne pouvait, à tout le moins, prévoir une telle durée sans rendre obligatoire l'introduction dans les contrats de stipulations limitant la responsabilité des producteurs en cas de défaut de livraison. La Coordination rurale craint, concrètement, que les producteurs de fruits et légumes se retrouvent liés par des contrats impossibles à respecter.

Vous jugez que le respect de la liberté du commerce et de l'industrie implique que les personnes publiques n'apportent pas aux activités de production, de distribution ou de services exercées par des tiers des restrictions qui ne seraient pas justifiées par l'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi (CE 23 mai 2012, RATP, n° 348909, à publier au Recueil).

En l'espèce, la loi a elle-même prévu que le pouvoir réglementaire fixerait la durée minimale des contrats entre un et cinq ans, habilitant ainsi ce dernier, dans cette fourchette qu'il a respectée, à porter une atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie. Cela ne suffit pas, cependant, à écarter le moyen : en définissant cette fourchette et en prévoyant que la durée minimale des contrats devrait être adaptée en fonction, notamment, des produits ou catégories de produits (dernier alinéa du I de l'article L. 631-24 du CRPM), le législateur a laissé une marge de manœuvre au pouvoir réglementaire, dont il est possible de critiquer, à l'instar de la Coordination rurale, l'usage qu'il en a fait.

La durée minimale de trois ans retenue s'agissant des fruits et légumes est peut-être discutable. Mais il nous semble impossible d'estimer qu'en fixant une telle durée, le pouvoir réglementaire aurait, comme il est soutenu, commis une erreur manifeste d'appréciation ou porté une atteinte excessive à la liberté du commerce et de l'industrie.

En effet, l'article R. 631-14 du CRPM contient des dispositions qui répondent, en partie au moins, aux préoccupations manifestées par la Coordination rurale. Ainsi, les engagements auxquels les producteurs sont tenus par les contrats conclus doivent être définis avec précision, puisque le contrat doit prévoir les caractéristiques des produits livrés, le volume à livrer et le rythme auquel les livraisons doivent intervenir. Les aléas auxquels sont soumis les producteurs sont pris en compte puisque le contrat doit déterminer, d'une part, les conditions dans lesquelles le volume à livrer « peut être ajusté, le cas échéant par sous-périodes, à la hausse ou à la baisse en précisant les marges d'évolution tolérées ou prévues » (2°, b), d'autre part, « les règles applicables lorsque le producteur dépasse ou n'atteint pas le volume défini ou lorsque les produits livrés ne répondent pas aux caractéristiques définies (...) », ces règles pouvant prévoir « les cas de force majeure, notamment les situations d'aléa climatique » (2°, e). Enfin, les parties peuvent adapter aux particularités du secteur les modalités de révision et de résiliation du contrat (6° et 7°). Les contrats rendus obligatoires par le décret attaqué nous paraissent donc suffisamment modelables, même si leur durée est longue, pour s'adapter aux contraintes particulières de production des fruits et légumes.

Ainsi, en imposant une durée minimale de trois ans pour les contrats conclus dans le secteur des fruits et légumes tout en prévoyant de larges possibilités d'adaptation du contenu des contrats, le pouvoir réglementaire nous semble avoir fidèlement poursuivi l'objectif fixé par le législateur de rééquilibrage et de stabilisation des relations contractuelles entre producteurs et acheteurs, sans porter, eu égard à cet objectif d'intérêt général, une atteinte excessive à la liberté du commerce et de l'industrie, ni commettre d'erreur manifeste d'appréciation.

36. Le syndicat soulève, enfin, quatre moyens de légalité externe qui ne sont pas fondés. Contrairement à ce qui est soutenu, d'une part, le décret attaqué vise l'avis rendu par l'Autorité de la concurrence sur le projet de texte qui lui a été soumis, d'autre part, la mention « le Conseil d'Etat entendu » signifie que celui-ci a bel et bien été consulté avant son adoption. Et quant aux contreseings du ministre d'Etat chargé de l'écologie et du ministre chargé des affaires européennes, ils n'étaient nullement requis, les dispositions contestées n'appelant

aucune mesure d'exécution que l'un ou l'autre serait compétent pour prendre, au sens de votre jurisprudence d'assemblée du 27 avril 1962 (M. S... et autres, n° 50032, au Recueil p. 279).

Si vous nous suivez vous rejetterez les deux requêtes, y compris leurs conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.