

N° 430261 – Coop de France

9^{ème} et 10^{ème} chambres réunies

Séance du 5 février 2021

Lecture du 24 février 2021

CONCLUSIONS

Mme Céline Guibé, rapporteur public

Adopté à la suite des Etats généraux de l'alimentation qui se sont tenus à la fin de l'année 2017, le titre Ier de la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (« EGAlim »)¹ vise à favoriser une meilleure répartition de la valeur entre les agriculteurs et leurs partenaires commerciaux, afin de revaloriser la rémunération des producteurs.

Constatant que les difficultés de la filière concernent aussi le modèle coopératif qui, avec 2600 coopératives et 86 milliards € de chiffre d'affaires annuel, représente un poids considérable en France, le gouvernement a sollicité l'habilitation du Parlement pour réformer le droit de la coopération agricole, consacré aux articles L. 521-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime (CRPM).

L'ordonnance n° 2019-362 du 24 avril 2019 relative à la coopération agricole, prise sur le fondement de cette habilitation, fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir engagé par l'association Coop de France, qui représente les intérêts des sociétés coopératives agricoles et agroalimentaires. Celle-ci conteste trois dispositions de ce texte, relatives respectivement à l'institution d'une action en responsabilité en cas de fixation d'une rémunération abusivement basse des apports des producteurs à la coopérative, à l'attribution au Haut conseil de la coopération agricole (HCCA) de la mission d'élaborer un guide des bonnes pratiques de gouvernance des coopératives et, enfin, à la définition des missions du médiateur de la coopération agricole.

Les modalités de votre contrôle ont été fixées par votre décision d'Assemblée du 16 décembre 2020, *Fédération CFDT des finances et autres* (n°s 440258 440289 440457, au rec.). L'ordonnance n'ayant pas été ratifiée mais le délai d'habilitation étant expiré, la contestation de ses dispositions relevant du domaine de la loi au regard des droits et libertés que la Constitution garantit n'est recevable qu'au travers d'une QPC. Vous demeurez en revanche compétents pour vous prononcer sur les autres moyens de légalité externe et interne soulevés à l'encontre de l'ordonnance.

¹ Loi n° 2018-398.

1. Commençons par la contestation relative à la création d'une action civile en cas de rémunération abusivement basse des apports du coopérateur.

Il nous faut dire quelques mots quant aux modalités particulières de rémunération des adhérents d'une coopérative, qui sont précisées par l'article L. 521-3-1 du CRPM. L'agriculteur reçoit un acompte lors de la livraison de ses produits (les « apports ») à la coopérative, auquel s'ajoute, le cas échéant, un complément de prix versé en cours d'année. En fin d'exercice, les éventuels excédents sont prioritairement mis en réserve pour assurer le développement de la coopérative, le solde étant intégralement redistribué aux associés-coopérateurs, sous forme d'une « ristourne » proportionnelle à leur activité.

Les nouvelles dispositions créées par l'ordonnance au V de l'article L. 521-3-1 du CRPM prévoient que le fait de fixer une rémunération des apports abusivement basse au regard de certains indicateurs de prix de la production agricole² engage la responsabilité de la coopérative. L'action est introduite devant la juridiction civile par le ministre chargé de l'économie, après avis du ministre chargé de l'agriculture et du HCCA, ou, après une procédure de médiation préalable, par toute personne justifiant d'un intérêt direct et certain. Il peut être demandé au juge d'ordonner la cessation de la pratique dénoncée et de prononcer une amende civile, dans la limite de 5 millions d'euros ou 5% du chiffre d'affaires de la coopérative, ainsi que la réparation des préjudices subis.

A l'instar de l'association requérante, nous pensons que ces dispositions excèdent l'habilitation du législateur.

La création d'une telle action n'entre dans le champ d'aucune des mesures visées par l'article 11 de la loi EGAlim, article habilitant le gouvernement à réformer le droit de la coopération agricole au visa duquel l'ordonnance a été prise. Une seule de ces mesures, visée au 2°, concerne la rémunération des apports et son objet est limité à l'amélioration de l'information transmise aux associés-coopérateurs quant aux « modalités de détermination du prix et de la répartition des résultats de la coopérative ». La portée de l'habilitation qui figure au 5° de l'article 11, qui permet de prévoir des modalités de sanction et de contrôle appropriés, est limitée à la bonne application de ces règles de transparence. Il nous semble par ailleurs impossible de lire dans le 8° de l'article 11, qui autorise le gouvernement à apporter des modifications d'harmonisation, de respect de la hiérarchie des normes et de cohérence rédactionnelle, un fondement valable pour l'adoption des dispositions contestées.

Le ministre ne le conteste d'ailleurs pas. Il indique en défense que les dispositions en litige sont fondées sur un autre article d'habilitation de la loi EGAlim, à savoir l'article 17, dont le 7° du I autorise le gouvernement à élargir le champ d'application de l'action en responsabilité du fait de la pratique de prix abusivement bas prévue par l'article L. 442-9 du code de commerce. Cette action, subordonnée à l'existence d'une situation de crise conjoncturelle, et restreinte, en matière agricole, au secteur des fruits et légumes par l'effet des décrets d'application, n'était que rarement mise en œuvre. Le législateur a habilité le gouvernement,

² Les indicateurs en cause sont ceux qui sont prévus par les articles L. 631-24, L. 631-24-1, L. 631-24-3 et L. 632-2-1 du CRPM, instaurés par la loi EGAlim afin de refléter les coûts de revient des producteurs, ou tout autre indicateur public.

d'une part, à lever ces deux restrictions et, d'autre part, à préciser les modalités de prise en compte des indicateurs de coûts de production sur la base desquels le juge peut procéder à l'appréciation du caractère abusivement bas du prix. La réforme correspondante a été opérée par l'ordonnance n° 2019-358, adoptée le même jour que l'ordonnance attaquée. L'article L. 442-9 du code de commerce, transféré à l'article L. 442-7, prévoit désormais qu'« *engage la responsabilité de son auteur et l'oblige à réparer le préjudice causé le fait pour un acheteur de produits agricoles ou de denrées alimentaires de faire pratiquer par son fournisseur un prix de cession abusivement bas* ».

L'action prévue dans le code de commerce ne s'appliquant pas aux relations entre une société coopérative, qui n'est pas une société commerciale, et ses adhérents³ - l'apport des produits d'un agriculteur à la coopérative n'étant pas assimilable à une vente⁴ -, le ministre explique que le pouvoir réglementaire a entendu créer dans le CRPM un dispositif « miroir » adapté afin que les associés coopérateurs puissent bénéficier de protections équivalentes si le prix s'écarte trop des indicateurs, notamment ceux publiés par les interprofessions.

Il nous semble toutefois exclu de considérer que le II de l'article 17 de la loi EGAlim, qu'il invoque, l'autorisait à procéder à cette transposition. Ces dispositions se bornent en effet à habiliter le gouvernement à prendre « *toute mesure relevant du domaine de la loi nécessaire pour mettre en cohérence les dispositions de tout code avec celles prises par voie d'ordonnance en application du I* ». A la différence du ministre, nous peinons à identifier dans cette formulation une réelle originalité qui permettrait d'adopter des mesures autres que de coordination.

La création *ex nihilo* d'une action civile visant à réprimer les rémunérations abusives des apports des coopérateurs ne peut être qualifiée de simple mesure d'harmonisation. Le droit de la coopération agricole étant par nature dérogatoire par rapport au droit commercial⁵, un alignement par ordonnance du régime de responsabilité des coopératives sur celui des partenaires commerciaux des agriculteurs supposait une habilitation expresse.

La thèse du ministre ne trouve par ailleurs aucun point d'appui dans les travaux préparatoires de la loi EGAlim, alors que l'article 38 de la Constitution oblige, comme vous le savez, le gouvernement à indiquer au Parlement avec précision la finalité des mesures qu'il se propose de prendre⁶. S'agissant de l'habilitation qui figure à l'article 17, les débats ont exclusivement porté sur les relations commerciales entre les producteurs et les distributeurs ou les grossistes et on n'y trouve nulle trace d'une volonté d'étendre l'action pour prix de cession abusivement bas au secteur coopératif. On ne trouve pas trace non plus d'une telle intention dans les débats qui ont mené à l'adoption de l'article 11 de la loi, dédié à la réforme de la coopération. Au

³ La Cour de cassation juge, par analogie, que l'article L. 442-6 du code de commerce, relatif à d'autres pratiques restrictives de concurrence, n'est pas applicable aux rapports entre une coopérative et ses adhérents (Cass. Com. 18 octobre 2017, 16-18.864, publié au bull.).

⁴ En vertu du principe de l'exclusivisme, l'associé-coopérateur a l'obligation d'apporter la totalité de sa production à la coopérative, laquelle est tenue de prendre tous les apports.

⁵ Le V de l'article L. 521-3-1 du CRPM ne semble par ailleurs pas couvrir l'intégralité des éléments de la rémunération du coopérateur, qui inclut, outre l'acompte versé lors de la livraison des apports, les compléments de prix et les ristournes.

⁶ Par exemple, décision n° 2017-751 DC du 7 septembre 2017.

contraire, la portée floue de l'habilitation prévue par le projet porté par le gouvernement ayant suscité la crainte d'un certain nombre de parlementaires, celle-ci a été resserrée en dernière lecture après la commission mixte paritaire pour la concentrer sur les aspects de la transparence et du contrôle des informations données aux associés-coopérateurs.

Les parlementaires se sont d'ailleurs émus, dans des rapports d'information sur l'application de la loi EGalim, de l'utilisation de l'article 17 faite par le gouvernement pour élargir l'action en responsabilité pour rémunération anormalement basse aux coopératives, qualifiée par le Sénat de « passage en force »⁷. Et s'il n'a, à cette date, pas été examiné, le dépôt du projet de loi de ratification de l'ordonnance à l'Assemblée nationale a déclenché une rafale d'amendements visant à supprimer le V de l'article L. 521-3-1 du CRPM⁸.

Nous vous proposons d'accueillir le moyen soulevé et d'annuler l'ordonnance attaquée sur ce point. Relevons que cette annulation n'aura aucun effet sur des procédures en cours, aucune action contentieuse n'ayant été engagée à ce jour sur le fondement des dispositions litigieuses.

2. Coop de France conteste ensuite les dispositions relatives à l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques par le HCCA.

L'ordonnance attaquée modifie le 5^e alinéa du I de l'article L. 528-1 du CRPM pour prévoir que le HCCA « *a pour mission d'élaborer un guide sur les bonnes pratiques de gouvernance des sociétés coopératives et de leurs unions dont les chapitres obligatoires peuvent être fixés par voie réglementaire. Il publie chaque année une mise à jour de son guide de bonnes pratiques et un rapport qui présente une synthèse de sa mise en œuvre dans les sociétés coopératives qui établissent des comptes consolidés.* ».

La requérante soutient que ces dispositions ont doté le HCCA d'un pouvoir normatif, au mépris de l'habilitation législative. Ce moyen procède d'une lecture erronée des dispositions contestées, qui ne confèrent au HCCA aucune compétence pour modifier les règles de gouvernance des sociétés coopératives fixées par le CRPM mais se bornent à le doter d'une prérogative de droit souple aux fins de favoriser la diffusion de bonnes pratiques au sein du secteur coopératif. Ces dispositions sont conformes au champ de l'habilitation, le 6^o du I de l'article 11 de la loi EGalim autorisant le gouvernement à « *recentrer les missions du Haut Conseil de la coopération agricole sur la mise en œuvre, le contrôle et la sanction du droit coopératif* ».

Par ailleurs, en prévoyant que les chapitres obligatoires de ce guide pourront être fixés par décret, l'ordonnance n'a, contrairement à ce que soutient la requête, pas autorisé l'autorité réglementaire à rendre obligatoires certains des principes qui figureront dans le guide mais s'est bornée à prévoir qu'elle pourrait définir les thèmes qui devront être abordés dans ce document. Cette faculté a d'ailleurs été mise en œuvre par un décret du 5 novembre 2019⁹, qui dispose que le guide comprend au moins six chapitres, relatifs notamment au

⁷ Assemblée nationale, rapport n° 1981 du 29 mai 2019 sur l'application de la loi n° 2018-938 ; Sénat, rapport n° 89 du 30 octobre 2019 dressant un bilan du titre Ier de la loi EGalim un an après sa promulgation, p. 49.

⁸ Projet de loi n° 2070 ratifiant l'ordonnance n° 2019-362 du 24 avril 2019 relative à la coopération agricole déposé le 25 juin 2019.

⁹ Décret n° 2019-1137, article 4, qui crée l'article R. 528-15 du CRPM à cet effet.

fonctionnement des différents organes de la coopérative, aux conditions d'exercice de la mission des administrateurs, au fonctionnement de l'assemblée générale, etc. Vous pourrez donc rejeter le moyen tiré de ce que l'ordonnance aurait renvoyé à la compétence réglementaire le soin d'édicter des normes relevant du domaine de la loi, qui manque en fait.

3. La dernière contestation porte sur les missions du médiateur de la coopération agricole.

L'ordonnance attaquée crée, au second alinéa de l'article L. 528-3 du CRPM, un médiateur de la coopération agricole, tout en renvoyant à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer ses attributions, les modalités d'exécution de sa mission et les conditions de la contribution du médiateur des relations commerciales agricoles mentionné à l'article L. 631-27 à cette mission.

La requérante soutient que l'habilitation législative ne permettait pas de modifier les attributions du médiateur ni de donner compétence au pouvoir réglementaire pour les définir.

Vous ne pourrez que constater l'inopérance de ces moyens, la définition des missions et de la procédure applicable au médiateur d'un secteur économique ne relevant pas, par elle-même, du domaine de la loi. Vous avez déjà jugé, en ce sens, que le pouvoir réglementaire était compétent pour prévoir l'intervention du médiateur des entreprises dans le cadre d'une procédure de règlement amiable des différends concernant l'exécution des marchés publics, et pour en définir les modalités (CE, 17 mars 2017, Ordre des avocats de Paris, n° 403768, point 7, aux tables sur un autre point).

PCMNC à l'annulation des dispositions du b) du 3° de l'article 1^{er} de l'ordonnance attaquée, en tant qu'elles créent un V à l'article L. 521-3-1 du code rural et de la pêche maritime, à ce que l'Etat verse à l'association Coop de France une somme de 3000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et au rejet du surplus des conclusions de la requête.

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.