

Paris, le 18 octobre 2018

**Observations du Gouvernement
sur la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le
secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine,
durable et accessible à tous**

Le Conseil constitutionnel a été saisi d'un recours de plus de soixante sénateurs contre la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous. Ce recours appelle, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

I/ 1° Les auteurs de la saisine soutiennent d'abord, au titre de la procédure d'adoption de la loi, qu'ont été méconnues les dispositions de l'article 45 de la Constitution. Ils contestent en effet qu'ait pu être regardé par la commission mixte paritaire comme « *restant en discussion* », au sens du deuxième alinéa de l'article 45, un alinéa de l'article 1^{er} de la loi déferée qui avait pourtant été adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées, et que l'absence d'accord, au sein de la commission, sur cet alinéa relatif à la formation des prix agricoles ait pu justifier que le Gouvernement demande à l'Assemblée nationale, après une nouvelle lecture, de statuer définitivement.

Ce faisant, les sénateurs requérants méconnaissent toutefois que, selon une pratique constante, la qualité de disposition restant en discussion s'apprécie au niveau de l'article dans sa totalité, lequel n'avait en l'espèce pas fait l'objet d'un vote conforme, et non pas au niveau d'une subdivision telle que l'alinéa ou le paragraphe. Cette pratique constante, que le Conseil constitutionnel n'a jamais jugée contraire à la Constitution, trouve sa justification dans le fait que, tout au long de la procédure parlementaire, l'article constitue l'unité de discussion et de vote (voir respectivement l'article 95 du règlement de l'Assemblée nationale et l'article 42 du règlement du Sénat). Un critère alternatif, tiré de l'ensemble indivisible que formerait telle ou telle sous-partie de l'article, exposerait par ailleurs, par l'incertitude qui s'attache à cette notion, la procédure d'adoption de la loi à une insécurité que le constituant ne saurait avoir voulue.

Le grief sera donc écarté.

2° Les auteurs de la saisine contestent également que les dispositions ajoutées à l'article 83 en nouvelle lecture présentent un lien direct avec les dispositions prévoyant l'extension de l'interdiction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant des substances de la famille des néonicotinoïdes, qui restaient en discussion à l'issue de la première lecture.

A l'instar de l'interdiction des néonicotinoïdes, ainsi d'ailleurs que l'expérimentation de l'utilisation des aéronefs télépilotés pour la pulvérisation aérienne de produits phytopharmaceutiques prévue par l'article 82, le III ajouté à l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime constitue une mesure d'encadrement de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, qui fixe des conditions à l'utilisation de ces produits au voisinage des zones habitées. Eu égard à sa nature et à son objet, une telle mesure présente ainsi un lien direct avec la modification de l'article L. 253-8 adoptée en première lecture.

III/ Sur le fond, le Gouvernement entend faire valoir les observations suivantes.

1°/ Les sénateurs requérants contestent comme contraires au principe d'égalité les dispositions de l'article 8 de la loi déferée insérant dans le code de commerce un article L. 123-5-2 qui institue une procédure permettant au président du tribunal de commerce d'enjoindre, sous astreinte, à une société transformant des produits agricoles, commercialisant des produits alimentaires, exploitant un magasin de commerce de détail de produits de grande consommation ou intervenant dans le secteur de la distribution comme centrale de référencement ou d'achat d'entreprises de commerce de détail de satisfaire à son obligation de dépôt des comptes.

Il sera rappelé à titre liminaire que la disposition déferée, qui reprend, en la modifiant, une disposition initialement introduite à l'article L. 682-1 du code rural et de la pêche maritime par l'article 98 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, ne crée aucune obligation nouvelle : c'est en vertu des articles L. 232-21 et suivants du code de commerce, laissés inchangés par la loi déferée, que l'ensemble des sociétés à responsabilité limitée et sociétés par actions, notamment, sont tenues de déposer au greffe du tribunal de commerce, pour être annexés au registre du commerce et des sociétés, les comptes annuels. Ne sont pas davantage affectées les dispositions de l'article R. 247-3 punissant de l'amende prévue pour les contraventions de la 5^{ème} classe le fait de ne pas satisfaire à cette obligation.

Il s'est donc seulement agi, par les dispositions contestées, d'instituer une procédure favorisant la mise en œuvre de cette obligation dans un secteur élargi par rapport à l'actuel article L. 682-1 du code rural et de la pêche maritime, puisque couvrant désormais les activités agricoles, alimentaires, de commerce de détail ou de distribution, et sans plus faire intervenir le président de l'observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires. Cette procédure prévoit notamment que le montant de l'astreinte susceptible d'être prononcée par le président du tribunal de commerce ne peut excéder 2 % du chiffre d'affaires journalier moyen hors taxes réalisé en France par la société au titre de cette activité, par jour de retard à compter de la date fixée par l'injonction ; cette astreinte ne revêt pas le caractère d'une peine ou d'une sanction au sens de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (en ce sens notamment la décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, cons. 5 et la décision n° 2016-548 QPC du 1^{er} juillet 2016, paragraphe 4).

Il est cependant fait reproche à ces dispositions d'avoir institué une procédure propre au secteur d'activité ainsi défini, étant rappelé qu'en vertu d'une jurisprudence constante, le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

Or d'une part, les articles L. 123-5-1 et L. 611-2, II du code de commerce prévoient déjà pour l'ensemble des sociétés, quel que soit le secteur d'activité dont elles relèvent, des procédures analogues, la seconde visant spécifiquement le cas des entreprises connaissant des difficultés de nature à compromettre la continuité de l'exploitation.

S'il est vrai, d'autre part, que la première de ces deux procédures, celle du droit commun, ne comporte, contrairement à celle qui est instituée par la loi déferée, pas de précision sur le montant de l'astreinte susceptible d'être prononcée, la différence de traitement qui résultera de l'application de la procédure spéciale de l'article L. 123-5-2 nouveau – étant observé au demeurant que le montant qui y est fixé n'est qu'un plafond – répond à une différence de situation. Il est constaté en effet que la méconnaissance de l'obligation de dépôt des comptes est relativement importante dans le secteur agricole ou alimentaire. La différence de traitement poursuit en outre un objectif d'intérêt général : eu égard, en effet, au fort déséquilibre des relations commerciales entre les différents acteurs de la filière – producteurs, transformateurs et distributeurs –, la transparence des comptes y revêt une importance toute particulière.

En ce qui concerne enfin la procédure de l'article L. 611-2, II du code de commerce, elle continuera de s'appliquer, dans le secteur agricole et alimentaire comme dans les autres, pour les entreprises connaissant des difficultés de nature à compromettre la continuité de l'exploitation. Ce n'est qu'à défaut de telles difficultés que s'appliquera celle de l'article L. 123-5-2 nouveau, qui se substituera alors, dans ce secteur, à celle de l'article L. 123-5-1.

2°/ Sont également contestées les dispositions de l'article 82 de la loi déferée prévoyant, pour une période maximale de trois ans et sur les surfaces agricoles présentant une pente supérieure ou égale à 30 %, une expérimentation de l'utilisation des aéronefs télépilotés pour la pulvérisation aérienne de produits phytopharmaceutiques ; cette expérimentation, au sens de l'article 37-1 de la Constitution, déroge à l'interdiction de l'épandage aérien résultant de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime, issue à l'origine de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2011-840 du 15 juillet 2011 relative à la mise en conformité des dispositions nationales avec le droit de l'Union européenne sur la mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et renforcée, notamment, par l'article 68 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Les sénateurs requérants estiment que le champ de l'expérimentation défini par la loi crée une rupture d'égalité contraire à la Constitution. Tel n'est nullement l'avis du Gouvernement.

Pourront faire l'objet de l'expérimentation, d'une part, les produits autorisés en agriculture biologique, quel que soit alors le type d'exploitation qui y recourt et, d'autre part, les exploitations faisant l'objet d'une certification du plus haut niveau d'exigence environnementale au sens de l'article L. 611-6 du code rural et de la pêche maritime, quels que soient alors les produits qu'elles utilisent parmi ceux que leur certification leur permet d'employer. Les deux critères ainsi retenus, qui sont alternatifs, sont critiqués comme instituant une différence de traitement dépourvue de rapport avec l'objet de la disposition, dont il ressort des travaux parlementaires qu'elle vise à répondre à des préoccupations de santé au travail pour les exploitants.

Outre que cette disposition, qui est expérimentale et a vocation, pour autant que l'évaluation qui sera conduite par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail confirme la pertinence de la mesure, à être généralisée, la critique ne saurait prospérer. Dès lors en effet que l'interdiction de l'épandage aérien procède de considérations de protection de l'environnement et de la santé publique, il est cohérent de ne prévoir, au stade de l'expérimentation, de dérogations que dans des conditions et avec des précautions garantissant le respect de ces exigences ; ce n'est qu'à l'issue et à la lumière de l'expérimentation qu'il pourra être déterminé si la pulvérisation aérienne par des aéronefs télépilotes est suffisamment précise pour autoriser une utilisation plus large de ce mode d'épandage.

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis que les griefs articulés par les auteurs de la saisine ne sont pas de nature à conduire à la censure des dispositions de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous contre lesquelles ils sont dirigés. Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter ce recours.