



GROUPE

LES REPUBLICAINS

Le Président

Monsieur Laurent FABIUS
Président
Conseil Constitutionnel
2 rue de Montpensier
75001 PARIS

Paris, le **05 OCT. 2018**

Monsieur le Président,

En application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur, avec plus de soixante de mes collègues, de demander au Conseil Constitutionnel de se prononcer sur la conformité de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

A cet effet, vous voudrez bien trouver, ci-joint, la liste des signataires de cette demande, ainsi qu'un mémoire reprenant les motifs développés par les auteurs de cette saisine.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Bruno RETAILLEAU

SAISINE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Les Sénateurs soussignés ont l'honneur de soumettre à votre examen, conformément au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

Les requérants estiment que les articles de la loi méconnaissent plusieurs principes constitutionnels.

Les requérants estiment que la loi contrevient à l'article 45 de la Constitution.

Aux termes de l'article 45 de la Constitution, tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. S'applique ainsi la règle dite de l' « entonnoir ».

Le Conseil constitutionnel estime que cette règle « *ressort de l'économie de l'article 45 de la Constitution* »¹, dont le premier alinéa énonce que « *tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique* ». Il considère donc, en conséquence, que « *les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion* », selon une formulation reprise à l'article 48 du règlement du Sénat.

Seules trois exceptions permettent de s'affranchir de la règle de l' « entonnoir ». Ne sont ainsi pas soumis à cette règle les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle. De nombreuses dispositions semblent avoir été adoptées selon une procédure irrégulière, notamment en contrevenant à la règle dite de l' « entonnoir », comme par exemple des sections insérées en nouvelle lecture sans lien direct avec une disposition restant en discussion à l'article 14 septies ou l'alinéa 15 de l'article 1^{er} concernant les indicateurs de construction des prix.

En particulier, la commission mixte paritaire a échoué sur un alinéa qui avait pourtant fait l'objet d'un vote identique dans chacune des deux assemblées. L'alinéa 15 de l'article 1^{er}, relatif à la construction des prix agricoles, prévoyait, à l'issue de la première lecture, que les

¹ Conseil constitutionnel, 19 janvier 2006, n° 2005-532 DC, cons. 26.

indicateurs de détermination des prix étaient diffusés par les organisations interprofessionnelles et qu'à défaut d'accord, c'est l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires ou FranceAgriMer qui les proposaient ou les validaient.

Même si l'article 1^{er} de la loi déferée n'a pas été votée conforme dans sa totalité, cet alinéa l'a été par les deux assemblées. Or, l'objet de la commission mixte paritaire est de régler les désaccords entre les deux assemblées, pas d'en créer de nouveaux.

Loin de revenir sur un point anodin du texte, la modification de cet alinéa adopté de manière conforme par les deux chambres à l'issue de la première lecture modifiait le mécanisme principal de la formation des prix agricoles et changeait ainsi radicalement la philosophie du projet de loi.

L'échec de la commission mixte paritaire a ainsi été constaté, au motif que le Gouvernement et le rapporteur de l'Assemblée nationale avaient émis un avis défavorable sur l'amendement qui a modifié l'alinéa en question. En nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, au stade de la commission, le Gouvernement, recueillant l'avis favorable du rapporteur, a sans surprise supprimé la rédaction adoptée en première lecture par les deux assemblées sur la construction des indicateurs. Revenir sur un point adopté dans les mêmes termes par nos deux assemblées est un déni démocratique qui porte atteinte au droit parlementaire et à un principe républicain essentiel qui régit la navette parlementaire depuis 1958.

Les requérants estiment que la loi contrevient au principe d'égalité.

Le Conseil constitutionnel retient que « *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 avec l'objet de la loi qui l'établit* ». « *Toute différence de traitement qui ne serait pas justifiée par une différence de situation en rapport avec l'objet de la loi se trouve en conséquence prohibée* »². Par suite, « *pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose* »³.

Deux articles de la loi déferée contreviennent au principe d'égalité :

1. L'article 5 quinquies relatif aux sanctions du défaut de publication des comptes ;
2. L'article 14 sexies relatif à l'expérimentation sur l'usage de drones d'épandage dans certaines conditions d'exploitation.

1. L'article 5 quinquies prévoit que lorsque les dirigeants de certaines sociétés ne procèdent pas au dépôt des comptes, le président du tribunal de commerce peut adresser à cette société une injonction de le faire à bref délai sous astreinte. Le montant de cette astreinte ne peut excéder 2 % du chiffre d'affaires journalier moyen hors taxes réalisé en France par la société

² Conseil constitutionnel, Décision n° 91-304 DC du 15 janvier 1992, Loi modifiant les articles 27, 28, 31 et 70 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, paragraphes 14-15 ; v. aussi Conseil constitutionnel, Décision n° 97-395 DC, 30 déc. 1997, paragraphe 23 ; Décision n° 2009-578 DC, paragraphe 19 ; Décision n° 2009-584 DC, 16 juill. 2009, paragraphe 18 ; Décision n° 2009-588 DC, 18 mars 2009, paragraphe 19 ; Décision n° 2012-660 DC, 17 janv. 2012, paragraphe 14.

³ Conseil constitutionnel, Décision n° 2010-24 QPC du 6 août 2010, Cotisations sociales des sociétés d'exercice libéral, paragraphe 6.

au titre de cette activité, par jour de retard à compter de la date fixée par l'injonction. L'Assemblée nationale a précisé le type d'entreprises soumises à cette obligation : il s'agit des sociétés commerciales transformant des produits agricoles, commercialisant des produits alimentaires, exploitant, directement ou indirectement, un ou plusieurs magasins 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. Ainsi, un seul secteur, celui de l'agroalimentaire, est concerné par cet article.

La disposition se heurte ainsi manifestement au principe d'égalité qui impose de traiter de la même manière des personnes placées dans une même situation. En effet, si une entreprise automobile ne dépose pas ses comptes, il apparaît difficilement justifiable qu'elle soit moins sanctionnée qu'une entreprise agroalimentaire au seul motif qu'elle fabriquerait des véhicules et non des denrées alimentaires.

C'était d'ailleurs la position qu'avait exprimée le Gouvernement lors de l'examen d'un amendement identique au projet de loi pour un État au service d'une société de confiance : *« un risque d'inconstitutionnalité est à craindre, sur le fondement de la rupture de l'égalité devant la loi, puisque votre amendement tend à créer pour les seules sociétés transformant des produits agricoles ou commercialisant des produits une obligation plus rigoureuse que pour les autres sociétés commerciales soumises à l'obligation de dépôt de comptes »*.

Le Sénat avait dès lors proposé un régime différent en prévoyant des sanctions accrues pour toutes les entreprises qui ne procéderaient pas au dépôt de leurs comptes de *« manière répétée »*, quel que soit leur secteur d'activité. En effet, aux termes de l'article L. 123-5-1 du code de commerce, le président du tribunal de commerce, saisi par tout intéressé ou par le ministère public, peut enjoindre sous astreinte toute société au dépôt de ses comptes en statuant en référé. L'astreinte n'est alors pas plafonnée. Aux termes de l'article L. 611-2 du code de commerce, il peut même se saisir d'office de ce non dépôt des comptes. Le greffier, lorsqu'il constate l'inexécution du dépôt, informe le président du tribunal de commerce pour qu'il puisse s'autosaisir et faire usage de son pouvoir d'injonction sous astreinte.

Dans la mesure où ces cas concernent historiquement quelques entreprises agroalimentaires, le dispositif retenu par le Sénat permettait de contourner les difficultés juridiques potentielles tout en répondant à la nécessité d'une sanction exemplaire pour les entreprises habituées à ne pas déposer leurs comptes.

2. L'article 14 sexies prévoit une expérimentation pour l'utilisation de drones pour la pulvérisation aérienne de certains produits phytopharmaceutiques sur les surfaces agricoles présentant une pente supérieure ou égale à 30 %, c'est-à-dire sur les zones de culture les plus dangereuses.

La rédaction retenue n'ouvre cette expérimentation qu'aux seuls produits *« autorisés en agriculture biologique »* ou aux exploitations *« faisant l'objet d'une certification du plus haut niveau d'exigence environnementale mentionnée à l'article L. 611-6 »* du code rural et de la pêche maritime. Elle n'est donc réservée qu'à certains utilisateurs ou à certaines exploitations en fonction de critères environnementaux. Or, la dérogation à l'interdiction générale d'épandage aérien de produits phytopharmaceutiques se justifie avant tout par la dangerosité pour les agriculteurs d'une pulvérisation manuelle ou mécanique sur des surfaces agricoles très pentues. Chaque année, en effet, de nombreux agriculteurs sont victimes d'accidents compte tenu de ces conditions particulières.

C'est d'ailleurs ce que précise l'exposé des motifs de l'amendement à l'origine de l'article : « *L'interdiction de la pulvérisation aérienne prévue par l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime est problématique dans certains territoires (vignobles en forte pente, bananeraies, rizières, parcelles agricoles peu accessibles, etc.), au regard notamment du risque élevé pour les opérateurs en cas de traitement par voie terrestre (risque physique d'accident lié à la pente, risque chimique lié à l'exposition aux produits ou encore traitements terrestres rendus impossible en raison d'une portance des sols insuffisante).* »

C'est pourquoi le Sénat avait considéré que cette dérogation devait s'appliquer à tous les agriculteurs et visait tous les produits et toutes les exploitations. Le ministre chargé de l'agriculture s'était rangé à cette position en séance publique, au Sénat, le 2 juillet dernier : « *Je privilégie la version qui a été retenue par la commission des affaires économiques du Sénat. Nous souhaitons en effet que cette expérimentation soit riche de tous les enseignements et permette l'utilisation de tous les produits dûment autorisés. L'objectif est la sécurité de l'utilisateur, quel que soit le produit.* ».

La rédaction actuelle revient à protéger les seuls agriculteurs utilisant des produits autorisés dans l'agriculture biologique ou travaillant dans des exploitations à haute valeur environnementale. Les autres agriculteurs exerçant sur les mêmes pentes demeureront quant à eux exposés au risque d'un accident grave, sans possibilité de recours aux nouvelles technologies. En traitant différemment des personnes pourtant placées dans une même situation de danger sans motif d'intérêt général en rapport avec l'objectif poursuivi - améliorer la sécurité des agriculteurs -, cet article apparaît manifestement contraire au principe d'égalité devant la loi.

Les requérants estiment que la loi méconnaît la liberté d'entreprendre.

La liberté d'entreprendre comprend « *non seulement la liberté d'accéder à une profession ou à une activité économique mais également la liberté dans l'exercice de cette profession ou de cette activité* »⁴. Certes, « *[i]l est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général* », mais c'est « *à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* »⁵.

En ce qu'il étend la liste des produits en matière plastique dont la mise à disposition est interdite à compter du 1^{er} janvier 2020, l'article 11 *ter* méconnaît la liberté d'entreprendre à double titre : d'une part, l'atteinte portée à cette liberté est disproportionnée au regard du délai très court laissé aux industriels et aux collectivités locales pour s'adapter et faire face aux conséquences économiques et sociales de cette disposition. D'autre part, en visant des produits réutilisables, l'interdiction apporte à la liberté d'entreprendre des restrictions qui ne sont pas en lien avec l'objectif poursuivi, consistant à lutter contre le plastique jetable.

⁴ Conseil constitutionnel, Décision n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012, Obligation d'affiliation à une corporation d'artisans en Alsace-Moselle, paragraphe 7.

⁵ Décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, paragraphe 43.