Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCATE GÉNÉRALE
M^ME TAMARA ĆAPETA
présentées le 9 février 2023 [1]

Affaire C-183/22

Saint-Louis Sucre
contre
Premier ministre,
Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation,
SICA des betteraviers d'Étrépagny

[demande de décision préjudicielle formée par le Conseil d'État (France)]

« Renvoi préjudiciel – Agriculture – Organisation commune des marchés – Reconnaissance d'une organisation de producteurs – Règle d'unicité d'appartenance à une telle organisation – Contrôle démocratique de cette organisation et des décisions prises en son sein par les membres producteurs »

I. Introduction

1. La requérante au principal, la société Saint-Louis Sucre, est productrice de sucre à partir de betteraves sucrières. Cette société demande au Conseil d'État (France) d'annuler un arrêté daté du 20 décembre 2019 (ci-après l'« arrêté litigieux »), en vertu duquel le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation (France) a reconnu la société d'intérêt collectif agricole (SICA) des betteraviers d'Étrépagny en qualité d'organisation de producteurs (OP) [2] dans le secteur du sucre pour la betterave sucrière.

2. La présente affaire concerne certaines conditions auxquelles doit satisfaire une OP afin que celle-ci puisse être reconnue comme telle, au sens du règlement OCM [3], par un État membre. En effet, la reconnaissance d'une OP emporte un certain nombre de droits et d'obligations [4].

1 Langue originale : le français.

2 Pour certains secteurs, le terme « organisation » est utilisé, alors que dans d'autres il s'agit de « groupement », sans que cette différence terminologique emporte de différence. Sur ce point, voir Olmi, G., « Politique agricole commune », *Commentaires Mégret*, vol. 2, 2e éd., Université de Bruxelles, 1991, p. 109.

3 Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 671), tel que modifié par le règlement (UE) 2017/2393 du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2017 (JO 2017, L 350, p. 15) (ci-après le « règlement OCM »).

4 Voir, à ce propos, points 20 et 21 des présentes conclusions.

3. Plus particulièrement, la juridiction de renvoi demande, en substance, si un syndicat peut être un membre non-producteur de plus d'une OP et, dans l'hypothèse de l'appartenance à une OP d'un ou de plusieurs membres non-producteurs, quelles sont les conditions permettant de s'assurer que les membres producteurs contrôlent, de façon démocratique, leur organisation et les décisions prises par cette dernière.

II. Les faits du litige au principal, la procédure devant la Cour et les questions préjudicielles

4. Par l'arrêté litigieux, le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation a reconnu la SICA des betteraviers d'Étrépagny en qualité d'OP, dans le secteur du sucre, pour la betterave sucrière.

5. La requérante au principal, Saint-Louis Sucre, demande, par requête déposée devant le Conseil d'État, l'annulation de cet arrêté. Au soutien de sa demande, cette requérante soulève, notamment, un moyen tiré de la violation de l'article 153, paragraphe 1, sous b), du règlement OCM ainsi qu'un moyen tiré de la violation de l'article 153, paragraphe 2, sous c), de ce règlement.

6. À l'appui du premier de ces moyens, la requérante au principal fait valoir que l'arrêté litigieux a été pris en méconnaissance de l'article 153, paragraphe 1, sous b), du règlement OCM, dès lors que la confédération générale des planteurs de betteraves (CGB) Eure (CGB Eure), la CGB Île-de-France et la société Naples Investissement, qui ne sont pas des producteurs, sont membres à la fois de la SICA des betteraviers d'Étrépagny et de la SICA Roye-Déshydratation, cette dernière étant également reconnue comme OP [5].

7. Le Conseil d'État estime que la réponse à ce moyen dépend de la question de savoir si l'article 153, paragraphe 1, sous b), du règlement OCM, qui requiert que les membres d'une OP ne soient membres que d'une seule OP pour un produit donné de l'exploitation, doit être interprété comme valant uniquement pour les membres producteurs ou bien comme valant pour l'ensemble des membres d'une OP, y compris les membres non-producteurs.

8. À l'appui du second de ces moyens, la requérante au principal se fonde sur l'article 153, paragraphe 2, sous c), du règlement OCM et fait valoir que les producteurs membres de la SICA ne seraient pas en mesure de contrôler, de façon démocratique, leur organisation et les décisions prises par cette dernière.

9. En particulier, la requérante au principal fait valoir que la CGB France contrôle de fait la CGB Eure et la CGB Île-de-France et détient la quasi-totalité du capital de Naples Investissement. La CGB France contrôlerait donc, par le biais de ces trois entités, qui seraient tenues d'appliquer ses directives, 31,4 % au total du capital de la SICA, en méconnaissance des statuts de cette dernière, qui limiteraient à 10 % la part de voix de chacun de ses membres. De surcroît, la requérante au principal fait valoir que, sur treize administrateurs de la SICA, trois représentent la CGB Eure, la CGB Île-de-France et Naples Investissement respectivement et six autres sont des producteurs, membres de la CGB France, qui y exerceraient des responsabilités importantes. La requérante au principal ajoute que la méconnaissance du principe établi par l'article 153, paragraphe 2, sous c), du règlement OCM est aggravée par la circonstance que le directeur de la SICA et une partie des moyens de celle-ci sont mis à sa disposition par la CGB.

[5] Il ressort de l'ensemble des informations à la disposition de la Cour que, depuis, cette seconde OP, dans laquelle la CGB avait une implication directe et indirecte, a cessé ses activités.

10. Le Conseil d'État estime que la réponse à la contestation soulevée sur ce point par la société requérante dépend de la question de savoir si, pour s'assurer du respect du principe établi par l'article 153, paragraphe 2, sous c), du règlement OCM, il y a lieu, pour apprécier l'indépendance de chacun des membres de l'organisation, de tenir compte exclusivement de la détention de leur capital par une même personne physique ou morale, ou également d'autres liens tels que, pour des membres non-producteurs, l'affiliation à une même confédération syndicale, ou, pour des membres producteurs, l'exercice de responsabilités de direction au sein d'une telle confédération. La juridiction de renvoi considère, par ailleurs, que le bien-fondé du moyen pendant devant elle dépend aussi de la question de savoir s'il suffit, pour conclure à la réalité du contrôle exercé sur l'OP par ses membres producteurs, que ces derniers disposent de la majorité des voix ou s'il convient d'examiner si, compte tenu de la répartition des voix entre membres réellement indépendants, la part de voix d'un ou plusieurs membres non-producteurs les met en mesure, même sans majorité, de contrôler les décisions prises par l'OP.

11. Dans ces conditions, le Conseil d'État a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) La règle énoncée par [l'article 153, paragraphe 1, sous b), du règlement OCM], selon laquelle les statuts d'une [OP] exigent de ses membres de "n'être membres que d'une seule [OP] pour un produit donné de l'exploitation", doit-elle être interprétée comme valant uniquement pour les membres producteurs ?

2) Pour s'assurer du respect du principe prévu par [l'article 153, paragraphe 2, sous c), du règlement OCM], selon lequel les producteurs membres d'une [OP] doivent contrôler, de façon démocratique, leur organisation et les décisions prises par cette dernière :

– y a-t-il lieu, pour apprécier l'indépendance des membres de l'organisation, de tenir compte exclusivement de la détention de leur capital par une même personne physique ou morale, ou également d'autres liens tels que, pour des membres non-producteurs, l'affiliation à une même confédération syndicale, ou, pour des membres producteurs, l'exercice de responsabilités de direction au sein d'une telle confédération ?

– suffit-il, pour conclure à la réalité du contrôle exercé sur l'organisation par ses membres producteurs, que ces derniers disposent de la majorité des voix, ou convient-il d'examiner si, compte tenu de la répartition des voix entre membres réellement indépendants, la part de voix d'un ou plusieurs membres non-producteurs les met en mesure, même sans majorité, de contrôler les décisions prises par l'organisation ? »

12. Des observations écrites ont été présentées à la Cour par Saint-Louis Sucre, la SICA, le gouvernement français et la Commission européenne. Une audience s'est tenue le 16 novembre 2022 lors de laquelle Saint-Louis Sucre, la SICA, le gouvernement français et la Commission ont présenté des observations orales.

III. Le cadre juridique

13. Selon son article 1er, paragraphe 1, le règlement OCM établit une organisation commune des marchés pour les produits agricoles, c'est-à-dire tous les produits énumérés à l'annexe I du traité FUE.

14. L'article 152 du règlement OCM, intitulé « Organisations de producteurs », est libellé comme suit :

« 1. Les États membres peuvent, sur demande, reconnaître les organisations de producteurs qui :

a) se composent de producteurs dans un secteur précis énuméré à l'article 1er, paragraphe 2, et, conformément à l'article 153, paragraphe 2, point c), sont contrôlées par ceux-ci ;

b) sont constituées à l'initiative des producteurs [...]

[...]

1 bis. Par dérogation à l'article 101, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, une [OP] reconnue en vertu du paragraphe 1 du présent article peut planifier la production, optimiser les coûts de production, mettre sur le marché et négocier des contrats concernant l'offre de produits agricoles, au nom de ses membres, pour tout ou partie de leur production totale.

Les activités visées au premier alinéa peuvent avoir lieu :

[...]

d) dès lors que les producteurs concernés ne sont membres d'aucune autre [OP] en ce qui concerne les produits couverts par les activités visées au premier alinéa ;

[...]

Toutefois, les États membres peuvent déroger à la condition énoncée au deuxième alinéa, point d), dans des cas dûment justifiés lorsque les producteurs membres possèdent deux unités de production distinctes situées dans des aires géographiques différentes.

[...]

1 quater. L'autorité de concurrence nationale visée à l'article 5 du règlement (CE) no 1/2003 (du Conseil, du 16 décembre 2002, relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles [101 et 102 TFUE] [JO 2003, L 1, p. 1]) peut décider dans des cas particuliers que, à l'avenir, une ou plusieurs des activités visées au paragraphe 1 bis, premier alinéa, doivent être modifiées, interrompues ou n'ont lieu en aucun cas dès lors qu'elle le juge nécessaire afin d'éviter l'exclusion de la concurrence ou si elle estime que les objectifs énoncés à l'article 39 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne sont menacés.

[...] »

15. L'article 153 du règlement OCM, intitulé « Statuts des organisations de producteurs », dispose :

« 1. Les statuts d'une [OP] exigent en particulier de ses membres de :

[...]

b) n'être membres que d'une seule [OP] pour un produit donné de l'exploitation ; toutefois, les États membres peuvent déroger à cette condition dans des cas dûment justifiés lorsque les producteurs membres d'une organisation possèdent deux unités de production distinctes situées dans des aires géographiques différentes ;

[...]

2. Les statuts d'une [OP] comportent également des dispositions concernant :

[...]

c) les règles permettant aux producteurs membres d'une organisation de contrôler, de façon démocratique, leur organisation et les décisions prises par cette dernière ;

[...] »

16. L'article 154, paragraphe 1, du règlement OCM, intitulé « Reconnaissance des organisations de producteurs », dispose :

« Afin d'être reconnue par un État membre, une [OP] qui fait cette demande de reconnaissance est une entité juridique ou toute partie clairement définie d'une entité juridique qui :

a) répond aux exigences fixées à l'article 152, paragraphe 1, points a), b) et c) ;

b) réunit un nombre minimal de membres et/ou couvre un volume ou une valeur minimal(e) de production commercialisable, à déterminer par l'État membre concerné, dans sa zone d'activité ;

c) offre des garanties suffisantes quant à l'exécution correcte de ses activités tant du point de vue de la durée que du point de vue de l'efficacité, de la mise à disposition effective de moyens d'assistance humains, matériels et techniques à ses membres, et s'il y a lieu, de la concentration de l'offre ;

d) possède des statuts conformes aux points a), b) et c) du présent paragraphe. »

IV. Analyse

17. L'article 39, paragraphe 1, TFUE énonce les objectifs économiques et sociaux poursuivis par la politique agricole commune (PAC). Ceux-ci comprennent l'accroissement de la productivité, la garantie d'un niveau de vie équitable à la population agricole, la stabilisation des marchés, la garantie de la sécurité des approvisionnements et le maintien de prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

18. La réalisation de ces objectifs doit tenir compte, selon l'article 39, paragraphe 2, sous a), TFUE, « du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles ».

19. La participation des OP à la PAC concourt à la réalisation de ses objectifs, en s'assurant que le marché agricole est organisé « par la base », c'est-à-dire pour et par les producteurs eux-mêmes [6].

20. Plus concrètement, les OP doivent poursuivre au moins un des onze objectifs énumérés à l'article 152, paragraphe 1, sous c), du règlement OCM [7]. Par ailleurs, ces organisations réalisent au moins une des huit activités énumérées à l'article 152, paragraphe 1, sous b), de ce règlement [8]. De manière succincte, leurs activités conjointes doivent favoriser, d'une part, une mutualisation partielle ou extrêmement poussée de leur processus de production, leur permettant de réaliser des économies d'échelle, et, d'autre part, de renforcer la position des producteurs face à une demande sans cesse plus concentrée [9].

21. La participation à une OP reconnue offre d'autres avantages.

22. Sa reconnaissance entraîne en effet l'application de certaines dispositions du règlement OCM relatives, notamment, à l'octroi d'aides [10], à la non-application de l'article 101, paragraphe 1, TFUE [11] et même à la possibilité pour un État membre de rendre obligatoires certains accords, certaines décisions ou certaines pratiques concertées arrêtés dans le cadre de l'organisation pour d'autres opérateurs qui n'en sont pas membres [12].

23. C'est la raison pour laquelle la procédure de reconnaissance constitue un moment crucial qui détermine la situation juridique d'une OP, sans toutefois que cela soit irrémédiable, puisqu'il peut, parmi les différents contrôles ex post existant, être procédé à un retrait de la reconnaissance [13].

24. Dans la présente affaire, et à l'occasion d'une telle procédure de reconnaissance, la juridiction de renvoi interroge la Cour sur le sens et la portée de la règle de l'unicité d'appartenance à une OP (A) et sur le fonctionnement démocratique d'une OP (B).

6 Olmi, G., « Politique agricole commune », *Commentaires Mégret*, vol. 2, 2e éd., 1991, p. 109.

7 Parmi lesquels : i) assurer la programmation de la production et son adaptation à la demande, notamment en termes de qualité et de quantité ; ii) concentrer l'offre et mettre sur le marché la production de leurs membres ; iii) optimiser les coûts de production et les retours sur les investissements réalisés pour satisfaire aux normes environnementales et de bien-être des animaux, et stabiliser les prix à la production ; iv) réaliser des études et développer des initiatives sur les méthodes de production durables, les pratiques innovantes, la compétitivité économique et l'évolution du marché ; v), vi) et xi) concernent l'assistance technique relative, notamment, d'une part, aux pratiques culturales et de techniques de production respectueuses de l'environnement et de pratiques et techniques respectueuses du bien-être des animaux, et, d'autre part, à l'application des normes de production, améliorer la qualité des produits et développer des produits avec une appellation d'origine protégée, une indication géographique protégée ou couverts par un label de qualité national ; viii) contribuer à une utilisation durable des ressources naturelles et à atténuer le changement climatique, et ix) développer des initiatives dans le domaine de la promotion et de la commercialisation.

8 Cette disposition précise que peuvent être reconnues les OP qui sont constituées à l'initiative des producteurs et qui exercent au moins l'une des activités suivantes : « i) transformation conjointe ; ii) distribution conjointe, notamment via des plateformes de vente conjointes ou un transport conjoint ; iii) emballage, étiquetage ou promotion conjoints ; iv) organisation conjointe du contrôle de la qualité ; v) utilisation conjointe des équipements ou des installations de stockage ; vi) gestion conjointe des déchets directement liés à la production ; vii) acquisition conjointe des intrants ; viii) toute autre activité conjointe de service visant l'un des objectifs énumérés [à l'article 152, paragraphe 1, sous c), du règlement OCM] ».

9 Voir arrêt du 14 novembre 2017, APVE e.a. (C-671/15, ci-après l'« arrêt APVE », EU:C:2017:860, point 65).

10 Article 29, paragraphe 1, article 34, paragraphe 3, sous d), et article 58 du règlement OCM.

11 Article 152, paragraphe 1 bis, et article 209, paragraphe 1, du règlement OCM.

12 Article 164, paragraphe 1, du règlement OCM.

13 Voir point 63 des présentes conclusions.

A. Sur la première question préjudicielle relative à la règle de l'unicité d'appartenance à une OP

25. Par sa première question, la juridiction de renvoi demande en substance si la règle d'unicité d'appartenance à une OP, telle qu'exprimée à l'article 153, paragraphe 1, sous b), du règlement OCM, doit être interprétée en ce sens qu'elle concerne exclusivement les membres producteurs de celle-ci ou bien l'ensemble de ses membres, qu'ils soient ou non producteurs.

26. Dans la formulation de sa question, la juridiction de renvoi semble partir de la prémisse qu'un non-producteur peut être membre d'une OP. Il importe tout d'abord de revenir sur cette prémisse (1) et d'examiner ensuite le champ d'application de cette règle d'unicité d'appartenance (2).

1. Un syndicat peut-il appartenir à une OP ?

27. D'emblée, il importe de rappeler que la jurisprudence de la Cour a consacré il y a quelque temps de cela la possibilité pour un non-producteur d'être membre d'une OP [14], sans que cette jurisprudence précise explicitement si cela pouvait, comme dans les circonstances en cause dans l'affaire au principal, viser également un syndicat.

28. La réglementation en la matière ayant été depuis modifiée à plusieurs reprises, il est permis de conjecturer que si le législateur avait entendu revenir sur cette possibilité, pour les non-producteurs, d'appartenir à une OP, il aurait pu saisir les opportunités qui se sont présentées à lui.

29. Qui plus est, en ce qui concerne les fruits et légumes [15], le règlement délégué (UE) 2017/891 [16] prévoit explicitement, à son article 16, la possibilité pour une OP de comprendre dans ses membres des membres non-producteurs. De la même manière, le règlement (CE) nº 1432/2003 [17], qui a précédé le règlement (CE) nº 1234/2007 [18], lui-même antérieur au règlement OCM, prévoyait lui aussi, à son article 13, que des non-producteurs puissent être membres d'une OP.

30. Il me semble donc concluant d'inférer de ce qui précède que le droit de l'Union n'interdit pas à un non-producteur d'appartenir à une OP. La législation des États membres peut même venir expliciter cette faculté, et c'est ce que le législateur français a fait [19].

[14] Voir arrêt du 15 juin 1989, Stute Nahrungsmittelwerke (77/88, EU:C:1989:249, point 12).

[15] La betterave sucrière ne relève pas du secteur des fruits et légumes. En effet, il ressort de l'article 1er, paragraphe 2, sous c), du règlement OCM et de l'annexe I, partie III, de ce règlement que la betterave sucrière relève du champ d'application du sucre.

[16] Règlement délégué de la Commission du 13 mars 2017 complétant le règlement (UE) nº 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les secteurs des fruits et légumes et des produits transformés à base de fruits et légumes ainsi que le règlement (UE) nº 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les sanctions à appliquer dans ces secteurs et modifiant le règlement d'exécution (UE) nº 543/2011 de la Commission (JO 2017, L 138, p. 4). Pour d'autres précisions dans les relations entre les fruits et les légumes et la réglementation générale, voir point 48 des présentes conclusions.

[17] Règlement de la Commission du 11 août 2003 portant modalités d'application du règlement (CE) nº 2200/96 du Conseil en ce qui concerne la reconnaissance des organisations de producteurs et la préreconnaissance des groupements de producteurs (JO 2003, L 203, p. 18).

[18] Règlement du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement OCM unique) (JO 2007, L 299, p. 1).

[19] L'article D.555-14 du code rural et de la pêche maritime (France) (ci-après le « CRPM ») est ainsi rédigé :
« Les personnes physiques ou morales n'ayant pas la qualité de producteurs peuvent être membres d'une [OP], sous réserve que les membres producteurs détiennent au moins 75 % des voix à l'assemblée générale et, lorsque l'[OP] est constituée sous forme de société, 75 % des parts sociales.
Ces membres non-producteurs ne prennent pas part au vote pour les décisions ayant trait aux fonds opérationnels. »

31. En ce qui concerne, plus particulièrement, l'hypothèse dans laquelle le membre non-producteur est un syndicat, il convient de garder à l'esprit la protection liée au caractère fondamental de la liberté d'association, qui inclut également la liberté syndicale, telle que garantie à l'article 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »).

32. Non seulement la protection conférée par le caractère fondamental de cette liberté concerne notamment la création d'un tel organisme, la liberté de s'associer ou de ne pas le faire [20], mais cette protection vise également les moyens d'agir et les activités de cet organisme [21].

33. Dans la mesure où l'article 12, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») concerne également la liberté d'association, telle que garantie à l'article 11 de la CEDH, il y a lieu d'avoir égard à la jurisprudence précitée [22].

34. En effet, des actes du droit de l'Union, tel que le règlement OCM, doivent selon une jurisprudence constante nécessairement être interprétés à la lumière des droits fondamentaux garantis par la Charte [23].

35. Par ailleurs, même s'il ne ressort pas des éléments à la disposition de la Cour que la participation de la CGB à une OP constitue en l'occurrence une nouvelle stratégie d'action syndicale, il n'est pas à exclure que cela puisse être le cas.

36. Cela d'autant plus que les organisations syndicales, en tant qu'organisations de professionnels d'un secteur donné, peuvent avoir intérêt à intervenir au soutien ou à servir de relais sur des questions importantes ou techniques. Interrogés lors de l'audience de plaidoiries sur les possibles apports de la participation d'un membre non-producteur, tel qu'un syndicat, à une OP, la SICA, le gouvernement français et la Commission ont insisté sur leur rôle d'assistance dans le développement des OP, notamment au vu des méthodes et techniques de production ainsi que des enjeux liés au changement climatique.

37. L'apport de l'appartenance d'une organisation syndicale à une OP n'est donc pas uniquement hypothétique.

38. Par conséquent, une telle appartenance d'un syndicat à une OP fait partie de l'étendue des possibilités d'actions qu'un tel organisme peut poursuivre. Plus généralement, la participation d'un syndicat à une OP, en tant que membre non-producteur, permet de promouvoir et de contribuer à la réalisation des objectifs assignés à ces OP [24].

39. Je suis donc d'avis que le règlement OCM ne s'oppose pas à ce qu'une OP compte parmi ses membres des non-producteurs, parmi lesquels peuvent compter des organisations syndicales.

[20] Pour un exemple concernant la liberté de ne pas appartenir à une association de producteurs, alors que la réglementation nationale obligeait les viticulteurs à transmettre la totalité de leur production, voir arrêt de la Cour EDH du 3 décembre 2015, Mytilinaios et Kostakis c. Grèce (CE:ECHR:2015:1203JUD002938911, § 53 et 65).

[21] Voir arrêt de la Cour EDH du 3 septembre 2020, Yordanovi c. Bulgarie (CE:ECHR:2020:0903JUD001115711, § 62 et jurisprudence citée).

[22] En vertu de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, les droits garantis par la Charte correspondant à des droits garantis par la CEDH, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère la CEDH. Pour un exemple de la correspondance entre l'article 11 de la CEDH et l'article 12, paragraphe 1, de la Charte, voir conclusions de l'avocat général Cruz Villalón dans l'affaire Alemo-Herron e.a. (C-426/11, EU:C:2013:82, points 42 et suiv.).

[23] Voir arrêt du 21 décembre 2016, Tele2 Sverige et Watson e.a. (C-203/15 et C-698/15, EU:C:2016:970, point 91 ainsi que jurisprudence citée).

[24] À ce propos, voir article 152, paragraphe 1, sous c), points v), vi), viii), ix) et xi), du règlement OCM, cité au point 20 des présentes conclusions.

40. Cela étant précisé, il convient désormais de se pencher sur la première question de la juridiction de renvoi.

2. Le champ d'application de la règle d'unicité d'appartenance à une OP

41. Les participants à la procédure devant la Cour proposent deux interprétations distinctes.

42. Saint-Louis Sucre fait valoir que l'article 153, paragraphe 1, sous b), du règlement OCM impose, sans distinction, une règle d'unicité d'appartenance à une OP.

43. La SICA, le gouvernement français et la Commission font valoir en substance que cette règle ne vise que les producteurs et qu'elle ne saurait donc s'appliquer à un membre non-producteur.

44. L'argumentation de Saint Louis-Sucre ainsi que les doutes de la juridiction de renvoi relatifs à la règle de l'unicité d'appartenance semblent, en partie, provenir de la version en langue française de l'article 153, paragraphe 1, puisque cette version se contente de viser les « membres » de l'OP sans aucune autre précision. Il ne s'agit pas de la seule version linguistique en ce sens [25]. Cependant, la plupart des autres versions linguistiques précisent bien qu'il s'agit des « membres producteurs » [26].

45. À cet égard, il y a lieu de rappeler la jurisprudence constante selon laquelle toutes les versions linguistiques d'un acte de l'Union doivent, par principe, se voir reconnaître la même valeur. Afin de préserver l'unité d'interprétation du droit de l'Union, il importe dès lors, en cas de divergences entre ces versions, d'interpréter la disposition concernée en fonction de l'économie générale et de la finalité de la réglementation dont elle constitue un élément [27].

46. À ce propos, il importe de mentionner que la règle d'unicité d'appartenance à une OP se trouve concrétisée à une seconde disposition du règlement OCM, à savoir l'article 152, paragraphe 1bis, sous d), de ce règlement. À cette disposition, ce sont bien les membres producteurs qui sont visés dans les différentes versions linguistiques.

47. À travers la référence, dans ces deux dispositions, au « produit », il semble que ce sont ceux qui exercent une activité agricole, au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous a) et c), du règlement nº 1307/2013 [28], donc les producteurs, qui sont visés.

48. En ce qui concerne la procédure législative, il y a lieu de relever que la règle d'unicité d'appartenance semble avoir été pour la première fois introduite en matière de PAC dans le règlement (CE) nº 1182/2007 [29], concernant les fruits et légumes. Cette règle est reprise et élargie

[25] La version en langue croate se réfère aux « članova », la version en langue italienne aux « aderenti », et la version en langue roumaine aux « membrilor ».

[26] « productores asociados » dans la version en langue espagnole ; « De tilsluttede producenter » dans la version en langue danoise ; « Erzeuger » dans la version en langue allemande ; « Producer members » dans la version en langue anglaise ; « aangesloten producenten » dans la version en langue néerlandaise ; « producentów będących jej członkami » dans la version en langue polonaise, et « os produtores seus membros » dans la version en langue portugaise.

[27] Voir arrêt du 20 février 2018, Belgique/Commission (C-16/16 P, EU:C:2018:79, point 49 et jurisprudence citée).

[28] Règlement du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) nº 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) nº 73/2009 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 608).

[29] Règlement du Conseil du 26 septembre 2007 établissant des règles spécifiques pour le secteur des fruits et légumes, modifiant les directives 2001/112/CE et 2001/113/CE ainsi que les règlements (CEE) nº 827/68, (CE) nº 2200/96, (CE) nº 2201/96, (CE) nº 2826/2000, (CE) nº 1782/2003 et (CE) nº 318/2006, et abrogeant le règlement (CE) nº 2202/96 (JO 2007, L 273, p. 1).

quelques mois plus tard dans le règlement nº 1234/2007, à son article 125bis, inséré par l'article 1er du règlement (CE) nº 361/2008 [30]. Il convient également de préciser que la formulation de cette disposition est restée inchangée entre la proposition initiale de la Commission [31] et celle finalement adoptée. Dans la mesure où les motifs relatifs à cette proposition n'ont pas été explicités, il ne ressort pas de la procédure législative qu'il soit possible de connaître les motivations réelles du législateur.

49. Interrogés lors de l'audience de plaidoiries sur la raison d'être de la règle d'unicité d'appartenance à une OP, la SICA, le gouvernement français et la Commission ont suggéré que cette règle visait à concentrer l'offre d'un produit donné en renforçant la position de ses producteurs afin de rééquilibrer les relations commerciales.

50. Une telle compréhension de ladite règle semble être corroborée par l'exception instituée par l'article 153, paragraphe 1, sous b), du règlement OCM. Cette disposition permet en effet de déroger audit principe dans l'hypothèse où « les producteurs membres d'une organisation possèdent deux unités de production distinctes situées dans des aires géographiques différentes ». Il en est de même pour l'exception à l'article 152, paragraphe 1bis, 3e alinéa, de ce règlement qui précise que les États membres peuvent déroger à la condition énoncée à l'article 152, paragraphe 1bis, sous d), dudit règlement « lorsque les producteurs membres possèdent deux unités de production distinctes situées dans des aires géographiques différentes ». Ces exceptions à la règle de l'unicité d'appartenance démontrent que, au-delà d'une sphère géographique donnée, cette règle atteindrait ses propres limites, puisque le maintien d'une telle règle n'aurait plus de sens aux fins de la concentration de l'offre d'un certain produit.

51. Les rares écrits doctrinaux à ce sujet semblent également justifier la raison d'être de la règle de l'unicité d'appartenance à une OP en référence au produit offert. Concernant le règlement nº 1234/2007, qui a précédé l'actuel règlement OCM, il est fait valoir que cette règle d'unicité d'appartenance vise à empêcher les producteurs d'être en position de fragmenter l'offre d'un produit donné et, ainsi, à prévenir l'instauration d'une compétition entre ces organisations [32].

52. Il semble donc que la concentration de l'offre constitue une raison d'être de la règle de l'unicité d'appartenance à une OP.

53. Par ailleurs, cette règle concourt à la réalisation des objectifs de la PAC [33], puisqu'elle permet de renforcer la position des producteurs face à une demande sans cesse plus concentrée [34].

54. Force est de constater que la concentration de l'offre en tant que référence aux produits, si elle constitue une raison d'être plausible de la règle d'unicité d'appartenance, ne vise que les membres producteurs et non pas les autres membres des OP.

55. Par conséquent, je considère que la règle d'unicité d'appartenance à une OP ne concerne que les membres producteurs.

30 Règlement du Conseil du 14 avril 2008, modifiant le règlement nº 1234/2007 (JO 2008, L 121, p. 1).

31 Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) nº 1234/2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement « OCM unique ») [COM(2007) 854 final – CNS 2007/0290].

32 Mögele, R., et Erlbacher, F., *Single Common Market Organisation*, Beck, C. H., Hart, Nomos, Munich, 2011, p. 549.

33 Voir points 17 et suiv. des présentes conclusions.

34 Voir arrêt APVE (point 65).

56. Dans ses observations formulées devant la Cour, Saint-Louis Sucre fait valoir que l'appartenance d'un syndicat à une OP pourrait être problématique du point de vue de la concurrence.

57. Dans l'arrêt APVE, la Cour a rappelé qu'une OP reconnue est en charge d'assurer la programmation de la production et son adaptation à la demande, notamment en quantité et en qualité, de concentrer l'offre et de mettre sur le marché la production de ses membres ou encore d'optimiser les coûts de production et de régulariser les prix à la production. Pour ce faire, une OP doit recourir à des moyens différents de ceux qui gouvernent un fonctionnement normal des marchés et, en particulier, à certaines formes de coordination et de concertation entre producteurs agricoles. Dès lors, et sauf à priver les OP des moyens leur permettant d'atteindre les objectifs qui leur sont confiés dans le cadre de l'organisation commune de marché à laquelle elles prennent part, les pratiques de ces entités nécessaires pour atteindre un ou plusieurs de ces objectifs doivent échapper, notamment, à l'interdiction des ententes prévue à l'article 101, paragraphe 1, TFUE [35].

58. Ainsi, l'immunité relative aux règles du droit de la concurrence ne bénéficie qu'au sein d'OP ou d'association d'OP reconnue [36] ; en dehors de ce cadre, ces règles s'appliquent de nouveau.

59. Plus précisément, les arguments de Saint-Louis Sucre semblent, en substance, formuler une inquiétude relative à un éventuel risque de collusion du fait de la possible participation d'un même syndicat à deux OP différentes.

60. Il convient de rappeler que, dans une telle hypothèse, le règlement OCM n'empêche pas l'application des règles en matière de concurrence. Ainsi, ce règlement n'interfère pas avec les compétences des autorités nationales qui, lorsque celles-ci perçoivent un possible risque de collusion, disposent d'une certaine latitude pour prévenir sa réalisation.

61. À cet égard, ainsi qu'il ressort de la demande de décision préjudicielle et comme rappelé par la SICA lors de l'audience de plaidoiries, lors de l'instruction de son dossier de reconnaissance, il a été enjoint à cette dernière de modifier son règlement intérieur, le 11 décembre 2019, pour tenir compte des observations qui lui avaient été adressées au cours de la procédure d'instruction de sa demande de reconnaissance, en formalisant, conformément à ces observations, à l'article 18 de son règlement intérieur une clause de confidentialité et de déontologie pour le directeur et les membres non-producteurs de l'organisation de production.

62. Par ailleurs, comme cela a été discuté lors de l'audience de plaidoiries, si la phase de reconnaissance d'une OP constitue un moment important puisqu'il s'agit d'une phase de contrôle ayant lieu ex ante, durant laquelle les autorités nationales compétentes disposent d'un délai de quatre mois pour répondre à la demande de reconnaissance d'une OP [37], il importe cependant de garder à l'esprit qu'il ne s'agit pas de la seule phase de contrôle.

63. En effet, il existe plusieurs autres types de contrôle ex post. Premièrement, l'autorité nationale qui a procédé à la reconnaissance peut tout autant revenir sur sa décision et procéder à son retrait [38]. Deuxièmement, les autorités de concurrence, nationales ou européennes, peuvent avoir

35 Arrêt APVE (points 42 à 44).

36 Voir arrêt APVE.

37 Article 154, paragraphe 4, sous a), du règlement OCM.

38 Article 154, paragraphe 4, du règlement OCM.

à connaître des pratiques d'une ou plusieurs OP. La jurisprudence récente de la Cour démontre qu'il ne s'agit pas que d'une hypothèse théorique [39]. Troisièmement, dans le cadre de programme d'octroi d'aides, le versement de ces aides entraîne également des procédures de contrôle.

64. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre à la première question que la règle d'unicité d'appartenance à une OP, telle qu'exprimée à l'article 153, paragraphe 1, sous b), du règlement OCM, doit être interprétée en ce sens qu'elle concerne exclusivement les membres producteurs de celle-ci.

B. Sur la seconde question préjudicielle

65. Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 153, paragraphe 2, sous c), du règlement OCM, doit être interprété en ce sens que le contrôle incombant à l'autorité nationale, et le cas échéant aux juridictions compétentes, afin de vérifier qu'une OP ayant fait une demande de reconnaissance soit susceptible de fonctionner démocratiquement, doit être limité à certains éléments tels que la participation capitalistique ou la répartition des voix, ou doit être le plus étendu possible, en incluant toutes les circonstances ou tous les éléments à disposition.

66. Pour rappel, l'article 152, paragraphe 1, sous a), du règlement OCM indique que « [l]es États membres peuvent, sur demande, reconnaître les organisations de producteurs qui [...] se composent de producteurs dans un secteur précis énuméré à l'article 1er, paragraphe 2, et, conformément à l'article 153, paragraphe 2, point c), sont contrôlées par ceux-ci ».

67. Plus particulièrement, d'une part, l'article 152, paragraphe 1, sous b), du règlement OCM insiste sur la circonstance que les OP « sont constituées à l'initiative des producteurs ».

68. D'autre part, l'article 153, paragraphe 2, sous c), de ce règlement exige des membres producteurs d'une OP de contrôler, de façon démocratique, leur organisation et les décisions prises par cette dernière. Il ressort de cette disposition que les critères spécifiques devant permettre aux autorités des États membres d'apprécier si une OP est contrôlée de manière démocratique par ses membres ne sont pas établis par ledit règlement.

69. Les participants à la procédure devant la Cour prennent chacun appui sur l'arrêt rendu dans l'affaire Espagne/Commission [40], qui constitue une des rares indications dans la jurisprudence des juridictions de l'Union relative au fonctionnement démocratique d'une OP.

70. D'un côté, la SICA considère qu'il y a lieu de vérifier exclusivement la détention du capital et la composition de la majorité des voix, sans tenir compte d'autres liens, tels que l'affiliation à une même confédération syndicale ou l'exercice de responsabilités de direction au sein d'une telle confédération.

71. D'un autre côté, Saint-Louis Sucre, le gouvernement français et la Commission font en substance valoir qu'il importe d'avoir égard à l'ensemble des éléments pertinents.

[39] Voir arrêt APVE. Dans les circonstances ayant donné lieu au prononcé de cet arrêt, des contrôles avaient conduit l'autorité nationale de la concurrence à constater que des OP, des associations d'OP et des entités non reconnues avaient mis en œuvre une entente complexe et continue prohibée notamment par l'article 101, paragraphe 1, TFUE, ayant consisté en une concertation sur le prix d'un produit agricole, à savoir les endives.

[40] Arrêt du 6 mars 2012, Espagne/Commission (T-230/10, ci-après l'« arrêt Espagne/Commission », EU:T:2012:105).

72. L'argument de la SICA me semble procéder d'une lecture partielle de l'arrêt Espagne/Commission.

73. En effet, dans cet arrêt, le Tribunal a rappelé que la réglementation de l'Union concernant les OP vise à garantir leur fonctionnement démocratique, et ce au travers de deux principes. Cela consiste, d'une part, pour les membres producteurs de l'OP à contrôler leur organisation et en maîtriser les décisions et, d'autre part, à ce que l'OP doit compter parmi ses membres un certain nombre de producteurs [41] et qu'aucun desdits membres ne peut, en principe, disposer de plus d'un certain pourcentage des droits de vote, de telle manière que cette OP soit en quelque sorte représentative [42].

74. C'est dans l'examen de ce second principe que le Tribunal énonce « qu'il ne saurait être fait abstraction de l'identité des personnes physiques ou morales qui détiennent le capital des membres de l'OP » [43].

75. À cet égard, le Tribunal ne se limite pas à une analyse formaliste d'une apparente indépendance des membres de l'OP. Au contraire, cette analyse inclut un examen des mécanismes et des modalités d'exercice réel du pouvoir de contrôle de l'OP et de la maîtrise de ses décisions, ainsi que celui des personnes pouvant se dissimuler derrière des entités juridiques ou des personnes physiques susceptibles de faire écran [44]. Ainsi, c'est la capacité d'exercer un contrôle réel sur les décisions d'une OP qui constitue un élément déterminant dans l'analyse de son fonctionnement démocratique.

76. Non seulement les enseignements de l'arrêt Espagne/Commission doivent à mon sens être approuvés, mais ils sont également transposables dans la présente affaire.

77. Pour autant, ces enseignements doivent encore être complétés.

78. En effet, dans le prolongement de cet arrêt, il me semble que le contrôle de l'autorité nationale amenée à prendre position sur la reconnaissance d'une OP doit tenir compte de tous les éventuels liens de dépendance, que ce soit entre les membres producteurs mais également entre les membres producteurs et les membres non-producteurs.

79. À cet effet, doivent notamment bien être examinés les règles de fonctionnement de l'OP, telles que les statuts et le règlement intérieur, l'identité de tous les membres qui la composent, en particulier des moyens de contrôle directs ou indirects, afin d'examiner les liens de dépendance pouvant exister entre ses membres, qu'ils soient ou non producteurs, ainsi que tout autre élément à la disposition de l'autorité nationale ou dont il lui serait permis de prendre connaissance lors de la phase d'instruction de la demande de reconnaissance.

80. Dans la mesure où une OP est une organisation constituée « à l'initiative des producteurs » et « contrôl[ée] par ceux-ci », c'est-à-dire que les producteurs doivent contrôler « leur organisation et les décisions prises par cette dernière » [45], l'implication de membres non-producteurs au sein

41 Dans les circonstances de l'espèce, article 154, paragraphe 1, sous b), du règlement OCM.

42 Arrêt Espagne/Commission (points 47 à 49, 51 et 52).

43 Arrêt Espagne/Commission (point 50)

44 Arrêt Espagne/Commission (point 52).

45 Article 152, paragraphe 1, sous a) et b) et article 153, paragraphe 2, sous c), du règlement OCM.

d'une OP doit faire l'objet d'une attention particulière afin d'éviter que le cadre élaboré par le règlement OCM serve de paravent pour contourner notamment les règles en matière de concurrence.

81. Il doit donc être vérifié, entre autres, que les membres producteurs disposent au moins de la majorité des voix au sein de l'OP [46] et que les non-producteurs ne disposent pas d'autres modalités, directes ou indirectes, de contrôler réellement les affaires de celle-ci [47].

82. Pour ce faire, le contrôle des autorités nationales doit être effectué au cas par cas, de manière globale, et en ayant recours à un faisceau d'indices [48].

83. Ce réalisme dans l'ampleur du contrôle est à mon sens corroboré par l'article 154, paragraphe 1, sous c), du règlement OCM, puisque cette disposition requiert de l'autorité statuant sur la demande de reconnaissance qu'elle se projette dans les modalités de réalisation future et concrète s'agissant à la fois de la mutualisation des ressources que des éventuelles pratiques de concentration entre les membres.

84. J'aimerais apporter une dernière précision en raison des circonstances particulières du litige dont est saisie la juridiction de renvoi, puisque la requérante au principal conteste particulièrement la participation directe ou indirecte d'un syndicat à la SICA.

85. Comme cela a été débattu lors de l'audience, et ainsi qu'en conviennent non seulement la SICA, mais également le gouvernement français et la Commission, il importe de considérer que la simple appartenance d'une personne physique ou personne morale, membre producteur ou non-producteur d'une OP, à une organisation syndicale n'est pas susceptible, en tant que telle, de priver ce membre de son autonomie ou de sa liberté de décision. Il en va de même de l'exercice de responsabilités au sein de telles organisations.

86. En effet, ainsi qu'évoqué lors du traitement de la première question, en raison de la protection dont bénéficie la liberté syndicale à l'article 12, paragraphe 1, de la Charte [49], il ne saurait être déduit de ces activités syndicales une collusion menant à une coordination ou une concertation de l'offre s'écartant du cadre établi par le règlement OCM, et constituant, pour cet unique motif, une violation des règles du droit de la concurrence.

87. Par conséquent, à moins de disposer d'autres éléments, la simple existence de liens, tels que l'appartenance d'un membre d'une OP, qu'il soit ou non producteur, à une organisation syndicale ainsi que l'éventuel exercice de responsabilités au sein d'une telle organisation n'affectent pas le fonctionnement démocratique d'une OP au sens de l'article 153, paragraphe 2, sous c), du règlement OCM, de telle sorte qu'ils ne constituent pas, en soit, un élément concluant.

46 L'article R. 532-3 du CRPM, applicable à une OP telle que celle en cause au principal, prévoit :
« Les statuts de la société doivent comporter les clauses permettant à tout moment, aux agriculteurs, aux groupements qui peuvent s'affilier aux caisses de crédit agricole mutuel et, le cas échéant, aux caisses de crédit agricole mutuel, de disposer ensemble de la moitié au moins des voix aux assemblées générales de la société.
Aucun sociétaire ne doit posséder plus de 40 % des voix.
Toutefois, lorsqu'il y a plus de dix sociétaires, aucun d'eux ne doit posséder plus de 10 % des voix. Cette dernière interdiction ne concerne ni les caisses de crédit agricole mutuel ni les sociétés coopératives et leurs unions. Les statuts peuvent attribuer auxdites sociétés et unions, dans la limite du nombre des actions ou parts qu'elles possèdent, un nombre de voix en rapport soit avec le nombre de leurs sociétaires, soit avec le nombre des membres des sociétés elles-mêmes adhérentes. »
À cet égard, il importe également de mentionner l'article D.555-14 du CRPM cité à la note en bas de page 19 des présentes conclusions.

47 Voir, en ce sens, arrêt du 15 juin 1989, Stute Nahrungsmittelwerke (77/88, EU:C:1989:249, point 15).

48 Sur l'utilisation de cette méthode indiciaire dans la jurisprudence de la Cour, voir, par analogie, arrêt du 14 septembre 2017, Nogueira e.a. (C-168/16 et C-169/16, EU:C:2017:688, point 62 et jurisprudence citée).

49 Voir points 32 à 38 des présentes conclusions.

88. Enfin, comme rappelé au point 60 des présentes conclusions, il est toujours loisible, aux autorités nationales amenées à instruire la demande de reconnaissance, de conditionner cette reconnaissance à la mise en place de certaines modalités afin de mieux prévenir la réalisation des risques de collusion éventuelle.

89. Au vu de l'ensemble de ces éléments, je considère qu'il convient de répondre à la seconde question de la juridiction de renvoi que l'article 153, paragraphe 2, sous c), du règlement OCM, lu à la lumière de l'article 154, paragraphe 1, de celui-ci, doit être interprété en ce sens que le contrôle incombant à l'autorité nationale, et le cas échéant aux juridictions compétentes, afin de vérifier qu'une OP ayant fait une demande de reconnaissance soit susceptible de fonctionner démocratiquement, doit être le plus étendu possible, en incluant toutes les circonstances ou tous les éléments à sa disposition, sans que l'affiliation des membres de l'OP à une organisation syndicale ou leur exercice de responsabilités syndicales constituent un critère en soi pertinent.

V. Conclusion

90. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par le Conseil d'État (France) de la manière suivante :

1) La règle d'unicité d'appartenance à une organisation de producteurs (OP), telle qu'exprimée à l'article 153, paragraphe 1, sous b), du règlement nº 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) nº 922/72, (CEE) nº 234/79, (CE) nº 1037/2001 et (CE) nº 1234/2007 du Conseil, tel que modifié par le règlement (UE) 2017/2393 du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2017,

   doit être interprétée en ce sens que :

   elle concerne exclusivement les membres producteurs de celle-ci.

2) L'article 153, paragraphe 2, sous c), du règlement nº 1308/2013, tel que modifié par le règlement 2017/2393, lu à la lumière de l'article 154, paragraphe 1, de celui-ci,

   doit être interprété en ce sens que :

   le contrôle incombant à l'autorité nationale, et le cas échéant aux juridictions compétentes, afin de vérifier qu'une OP ayant fait une demande de reconnaissance soit susceptible de fonctionner démocratiquement, doit être le plus étendu possible, en incluant toutes les circonstances ou tous les éléments à sa disposition, sans que l'affiliation des membres de l'OP à une organisation syndicale ou leur exercice de responsabilités syndicales constituent un critère en soi pertinent.