COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 2 décembre 1977

relative à une procédure d'application de l'article 85 du traité instituant la Communauté économique européenne

(IV/28.948 — Choux-fleurs)

(Le texte en langue française est le seul faisant foi.)

(78/66/CEE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 85,

vu le règlement n° 17 du Conseil du 6 février 1962 (1), et notamment son article 3,

vu le règlement n° 26 du Conseil du 4 avril 1962 (2), et notamment son article 1er,

vu la demande présentée le 14 octobre 1974, conformément à l'article 3 paragraphe 2 sous b) du règlement n° 17, par le groupement d'exportation du Léon, établi à Saint-Pol-de-Léon (France),

après avoir entendu les entreprises et associations d'entreprises intéressées, conformément à l'article 19 paragraphe 1 du règlement n° 17 précité et aux dispositions du règlement n° 99/63 du 25 juillet 1963 (3),

vu l'avis du comité consultatif en matière d'ententes et de positions dominantes recueilli, conformément à l'article 10 du règlement n° 17, le 27 juillet 1977 ;

I. EXPOSÉ DES FAITS

considérant que la demande de constatation d'infractions aux dispositions de l'article 85 du traité qui a été présentée par le groupement d'exportation du Léon (ci-après dénommé « Grex ») vise le comportement de groupements de producteurs et d'expéditeurs de légumes bretons, dans le domaine de la commercialisation de certains légumes par l'intermédiaire de ventes aux enchères ; que, avant de décrire le comportement de ces groupements, il importe d'exposer brièvement les principales caractéristiques des marchés concernés ;

(1) JO n° 13 du 21. 2. 1962, p. 204/62.
(2) JO n° 30 du 20. 4. 1962, p. 993/62.
(3) JO n° 127 du 20. 6. 1963, p. 2268/63.

A. Description des marchés concernés

1. considérant que la production légumière bretonne est géographiquement concentrée sur une étroite bande côtière ayant environ 150 kilomètres de longueur et qui s'étend au nord des départements français du Finistère, des Côtes-du-Nord et de l'Ille-et-Vilaine ; que, dans cette zone qui jouit d'un climat doux et humide, la culture est spécialisée principalement dans la production des choux-fleurs, des artichauts et des pommes de terre de primeurs ; qu'environ 70 % de la production française de choux-fleurs et d'artichauts et 25 % de celle des pommes de terre de primeurs proviennent de cette région ;

considérant que, en ce qui concerne les choux-fleurs, la production de l'ensemble des pays de la Communauté atteint près de 1 500 000 tonnes ; que cette production est cependant concentrée principalement dans trois pays de la Communauté ; que, en effet, l'Italie, la France et le Royaume-Uni réalisent ensemble 90 % environ de la production communautaire de choux-fleurs, la production de chacun de ces pays étant, en 1976, de 570 000 tonnes pour l'Italie, de 443 000 tonnes pour la France et de 254 000 tonnes pour le Royaume-Uni ; que la France produit donc à elle seule, 30 % environ des choux-fleurs de la Communauté économique européenne, cette production étant concentrée principalement dans la zone légumière du nord de la Bretagne ; que cette région produit, en effet, plus de 300 000 tonnes de choux-fleurs, ce qui représente environ 70 % de la production nationale ; que, en outre, il importe de noter que deux variétés de choux-fleurs sont cultivées en Bretagne : le chou-fleur d'hiver dont la récolte commence en décembre et se termine à la fin du mois de mai et le chou-fleur d'automne qui est récolté pendant les mois d'octobre, de novembre et de décembre ; qu'il faut aussi remarquer que la production bretonne de choux-fleurs d'hiver, qui varie entre 240 000 et 280 000 tonnes, est concentrée principalement autour de Saint-Pol-de-Léon dans le Nord-Finistère et de Paimpol dans les Côtes-du-Nord, alors

que les choux-fleurs d'automne dont la production varie selon les campagnes, entre 35 000 et 50 000 tonnes, sont presque exclusivement produits autour de Saint-Malo dans le département d'Ille-et-Vilaine ;

considérant que deux pays seulement produisent des artichauts dans la Communauté ; qu'il s'agit de l'Italie qui en produit plus de 600 000 tonnes par an et de la France qui en fournit environ annuellement 100 000 tonnes ; que 70 % environ de la production française d'artichauts sont récoltés en Bretagne, principalement autour de Saint-Pol-de-Léon ;

considérant que, en ce qui concerne les pommes de terre de primeurs, la production de la Communauté dépasse les 2 millions de tonnes, les principaux pays producteurs étant la république fédérale d'Allemagne avec 800 000 tonnes, la France avec 500 000 tonnes et le Royaume-Uni avec 450 000 tonnes ; que la Bretagne produit environ 25 % de la récolte française de pommes de terre de primeurs, cette production étant principalement concentrée autour de Saint-Malo ;

2. considérant que la réglementation agricole communautaire applicable à la production et au commerce des légumes fait l'objet du règlement (CEE) n° 1035/72 du Conseil, du 18 mai 1972, portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes (1), que ce règlement prévoit, notamment, l'application de normes de qualité pour un certain nombre de légumes dont les choux-fleurs et les artichauts ; que ces normes portent sur la qualité, le calibrage, le conditionnement et le marquage des produits ; que, lorsqu'un produit fait l'objet d'une norme, il ne peut être commercialisé à l'intérieur de la Communauté économique européenne que s'il est conforme à cette norme ; que, en outre, ce règlement reconnaît que la constitution d'organisations de producteurs comportant pour les adhérents l'obligation de se conformer à certaines règles, notamment en matière de commercialisation, est de nature à contribuer à la réalisation des objectifs de la politique agricole commune ; qu'il est admis que les organisations de producteurs ou les associations de ces organisations peuvent fixer des prix de retrait, le financement de ces mesures de retrait étant supporté par les producteurs associés ; que les États membres peuvent accorder des aides aux organisations de producteurs, pendant les cinq années suivant la date de leur constitution ; que, par ailleurs, ce règlement a prévu la mise en place d'un système de prix d'intervention communautaires permettant le retrait des légumes lorsque les prix descendent en dessous d'un certain niveau fixé annuellement par le Conseil ; que, jusqu'à présent, seuls les choux-fleurs et les tomates font l'objet d'un tel système d'intervention où le financement des retraits est supporté par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) ; que, enfin, le règlement (CEE) n° 1035/72 a prévu un mécanisme de protection pour les cas où les importations à bas prix en provenance de pays tiers risqueraient de perturber le marché communautaire ;

3. considérant que les caractéristiques actuelles de l'offre légumière bretonne sont le résultat de profonds changements qui ont commencé à se manifester aux environs de 1960 et qu'il importe de rappeler ; que, à cette époque, la zone légumière bretonne, comprenant les régions de Saint-Pol-de-Léon, de Paimpol et de Saint-Malo, produisait en moyenne 150 000 tonnes de choux-fleurs et 70 000 tonnes d'artichauts ; qu'environ 20 % de cette production étaient commercialisés par des coopératives de production et de vente et 80 % par des négociants expéditeurs, en face desquels les producteurs se trouvaient pratiquement sans moyens de défense ; que, en effet, plusieurs milliers de producteurs isolés étaient confrontés journellement à une centaine de négociants qui leur imposaient les règles qu'ils avaient décidé d'appliquer ; que tous les matins, les producteurs livraient une grande partie des marchandises dans les magasins de conditionnement des négociants expéditeurs, sans fixation préalable de prix ; que le reste des achats était effectué sur des marchés de gré à gré dominés totalement par les négociants expéditeurs ; que, en outre, lorsque la production venait à excéder nettement les besoins de la consommation, les cours s'effondraient d'une manière catastrophique ; que, face à une telle situation, un groupe de jeunes agriculteurs a réagi en proposant de créer une organisation de producteurs dans laquelle les adhérents accepteraient de commercialiser leurs produits sur la base d'un certain nombre de règles communes dont les principales seraient les suivantes :

— création d'un système de ventes aux enchères dégressives auxquelles les producteurs membres s'engageraient à apporter la totalité de leur récolte,
— adoption de règles communes de triage, de calibrage et de pesée,
— fixation d'un prix minimal de vente permettant d'enrayer la chute des cours en cas de surproduction ;

que, en décembre 1960, 3 000 agriculteurs environ ont accepté de créer une organisation basée sur ces règles et qu'ils ont fondé, le 31 mars 1961, à Saint-Pol-de-Léon, une société d'intérêt collectif agricole, la SICA—marché de vente aux enchères du Nord-Finistère (1) (ci-après dénommée « SICA de Saint-Pol-de-Léon ») ; que, le 22 novembre 1961, la SICA de Saint-Pol-de-Léon a signé avec l'union des expéditeurs et exportateurs en fruits et légumes du Finistère une convention qui impose aux expéditeurs membres de cette association l'obligation de ne s'approvisionner qu'aux ventes aux enchères créées par la SICA de Saint-Pol-de-Léon ; que, de 1964 à 1966, des accords ont été passés entre la SICA et trois grandes coopératives agricoles — la société de commercialisation des primeuristes (Socoprim), le syndicat spécialisé des producteurs de l'Armor (Sypa) et la coopérative des

(1) JO n° L 118 du 20. 5. 1972, p. 1.

(1) En avril 1975, la raison sociale de la SICA—marché de vente aux enchères du Nord-Finistère a été modifiée et est devenue société d'investissements et de coopération agricoles.

agriculteurs de Bretagne — qui ont abouti à la création d'une association des groupements de mise en marché dont les groupements de producteurs membres se sont engagés à écouler la totalité de leur récolte par le canal des ventes aux enchères gérées par la SICA de Saint-Pol-de-Léon ;

considérant que, en Ille-et-Vilaine, un processus d'organisation comparable a abouti à la création, en 1965, de la vente aux enchères de Saint-Méloir-des-Ondes qui est gérée par une société d'intérêt collectif agricole groupant non seulement les producteurs participant aux ventes aux enchères mais aussi — et ceci constitue une différence avec les ventes aux enchères de Saint-Pol-de-Léon — tous les expéditeurs admis comme acheteurs à ces ventes aux enchères ; que cette société dont la raison sociale est société interprofessionnelle des producteurs et expéditeurs de fruits, légumes, bulbes et fleurs d'Ille-et-Vilaine — SICA — Sipefel (ci-après dénommée « Sipefel ») a également conclu des accords avec deux autres groupements de producteurs (APPRM et coopérative des agriculteurs de Bretagne) pour fonder l'association de mise en marché de Saint-Méloir-des-Ondes où les producteurs membres sont tenus de vendre uniquement dans le cadre des ventes aux enchères ;

considérant que, en mars 1967, une troisième vente aux enchères, la SICA du Goëlo Trégor, a été créée à Paimpol ; que, à la suite d'un regroupement avec une importante coopérative des Côtes-du-Nord, cette SICA devient en 1974 l'union des coopératives de Paimpol et Tréguier ;

considérant que, entre-temps, le regroupement de l'ensemble des organisations de producteurs de la région bretonne avait permis la constitution, en 1965, du comité économique agricole régional fruits et légumes de la région de Bretagne ; que ce comité économique régional, ci-après dénommé « Cerafel », est une association de groupements de producteurs qui, en vertu des dispositions de la loi française n° 62-933, du 8 août 1962, peut étendre à l'ensemble de la région les règles appliquées par ses membres dans les domaines de la production et de la mise en marché, à l'exclusion des actes de vente proprement dits ;

considérant que, à la suite de ces regroupements de producteurs dans des organisations particulièrement bien structurées et coordonnées, les rapports de force existant actuellement sur le marché breton du chou-fleur et de l'artichaut entre les producteurs et les expéditeurs sont tout à fait différents de ceux qu'on pouvait observer en 1960 ; que, en effet, on constate actuellement que plus de 90 % de la production bretonne de choux-fleurs, d'artichauts et de pommes de terre de primeurs sont centralisés par trois associations de groupements de producteurs qui écoulent leurs légumes par le canal des ventes aux enchères de Saint-Pol-de-Léon, de Paimpol et de Saint-Méloir-des-Ondes ; que ces trois associations de groupements de producteurs sont :

— l'association des groupements de mise en marché du Nord-Finistère, constituée par la SICA de Saint-Pol-de-Léon, la Socoprim, le Sypa et les producteurs de la coopérative des agriculteurs de Bretagne implantés dans la zone légumière de Saint-Pol-de-Léon,
— l'union des coopératives de Paimpol et Tréguier, qui est composée de la coopérative du Goëlo Trégor, de la coopérative la Presqu'Île et des producteurs de la coopérative des agriculteurs de Bretagne implantés dans les Côtes-du-Nord,
— l'association de mise en marché de Saint-Méloir-des-Ondes, comprenant les producteurs membres de la Sipefel, l'APPRM et les producteurs de la coopérative des agriculteurs de Bretagne implantés dans la zone légumière de Saint-Malo ;

que le reste de la production bretonne de choux-fleurs, d'artichauts et de pommes de terre de primeurs, c'est-à-dire moins de 10 %, est commercialisé directement par quatre coopératives agricoles : l'union des coopératives agricoles du Nord-Finistère, la Paimpolaise, la Perrosienne et le GAARM (groupement des associations agricoles pour l'organisation de la production et de la commercialisation des pommes de terre et légumes de la région malouine) ; que tous ces groupements de producteurs, y compris les quatre coopératives agricoles indépendantes, sont membres du Cerafel ;

considérant, d'autre part, que du côté de la distribution, l'organisation des négociants expéditeurs, dénommés ci-après « expéditeurs », présente quelques différences selon les divers marchés d'approvisionnement ; que les 60 expéditeurs qui s'approvisionnent aux ventes aux enchères de Saint-Pol-de-Léon sont affiliés à l'une ou l'autre des deux associations d'expéditeurs qui existent sur ce marché ; que l'union des expéditeurs et exportateurs en fruits et légumes du Finistère (ci-après dénommée « union des expéditeurs ») est la plus puissante de ces deux associations ; qu'elle regroupe 44 expéditeurs et notamment les plus importants qui opèrent sur ce marché, les autres expéditeurs étant membres du GEEP (groupement des expéditeurs et exportateurs primeuristes du Nord-Finistère) ; que, à Paimpol, seulement 14 expéditeurs achètent régulièrement aux ventes aux enchères organisées par l'union des coopératives de Paimpol et Tréguier ; que, contrairement aux expéditeurs de Saint-Pol-de-Léon et de Saint-Méloir-des-Ondes, ils ne sont affiliés à aucune association ; que, enfin, les 46 expéditeurs qui s'approvisionnent aux ventes aux enchères de Saint-Méloir-des-Ondes sont à la fois membres sociétaires de la Sipefel et affiliés au syndicat des expéditeurs et exportateurs en légumes et pommes de terre de primeurs de la région malouine, dénommé ci-après « syndicat des expéditeurs de Saint-Malo » ;

4. considérant que, en ce qui concerne le fonctionnement des ventes aux enchères de Saint-Pol-de-Léon, de Paimpol et de Saint-Méloir-des-Ondes, il importe de préciser que celles-ci s'effectuent dans une grande salle par le moyen d'un cadran à enchères dégressives ; que chacun des acheteurs admis à participer aux enchères dispose d'un bouton d'achat personnel, grâce auquel il a la possibilité d'intervenir dans les enchères, en arrêtant l'aiguille du cadran sur le prix qui lui

convient ; que, de plus, les trois marchés au cadran de Saint-Pol-de-Léon, de Paimpol et de Saint-Méloir-des-Ondes peuvent être reliés électroniquement, de manière que les marchandises mises en vente sur le marché A puissent aussi être achetées par des expéditeurs des marchés B ou C ; que de telles ventes simultanées ont lieu effectivement :

— entre Saint-Pol-de-Léon et Paimpol, pour tous les choux-fleurs d'hiver et artichauts vendus sur ces deux marchés,
— entre Paimpol et Saint-Méloir-des-Ondes, mais seulement pour les choux-fleurs d'hiver mis en vente à Paimpol, et
— entre les trois marchés aux enchères, mais uniquement pour les pommes de terre de primeurs ;

considérant que, en ce qui concerne les modalités de paiement, toutes les transactions entre producteurs et expéditeurs s'effectuent par l'intermédiaire de la société qui assure la gestion de la vente aux enchères (SICA de Saint-Pol-de-Léon, ou Sipefel, ou union des coopératives de Paimpol et Tréguier) ; que, au terme des délais de paiement en vigueur (deux ou trois semaines selon les produits), l'expéditeur règle à la société gestionnaire le montant de ses achats ; que ce montant correspond toujours au produit des quantités achetées par les prix effectivement enregistrés au cadran des ventes aux enchères ; que la société gestionnaire règle ensuite à chaque producteur les sommes correspondant au montant de ses ventes, après déduction d'une retenue qui est égale à trois centimes par kilogramme de marchandise ou par tête de choux-fleurs vendus et qui est destiné à couvrir les frais de fonctionnement de la vente aux enchères ;

considérant que, dans le cadre de la politique agricole commune, le Conseil des Communautés européennes fixe chaque année, pour les choux-fleurs, des prix d'intervention en dessous desquels les organisations de producteurs ne peuvent pas mettre en vente les produits apportés par leurs adhérents ; que, pour chaque quantité ainsi retirée du marché, les producteurs sont payés au prix d'intervention ; que le financement de ces opérations est supporté entièrement par le FEOGA, lequel distribue aux divers organismes régionaux concernés les sommes à rembourser ; que, en Bretagne c'est le Cerafel qui est chargé d'effectuer ces opérations d'encaissement, de répartition et de paiement pour le compte des groupements de producteurs de la région ; que, pour les autres légumes, le Cerafel peut fixer lui-même des prix de retrait mais que, dans ce cas, le financement des opérations de retrait est assuré par un système de péréquation établi entre les producteurs participant au système ;

considérant que, en ce qui concerne les caractéristiques des produits vendus, les légumes offerts aux ventes aux enchères sont présentés, soit conditionnés, soit en vrac ; que, à Saint-Pol-de-Léon et à Paimpol, 45 % des artichauts, plus de 60 % des choux-fleurs et la totalité des pommes de terre de primeurs sont présentés aux enchères déjà conditionnés ; que ce préconditionnement est effectué par des conditionneurs qui disposent de magasins équipés pour ce genre d'activité et qui sont liés par contrat avec la SICA ; que le reste de la production achetée en vrac est conditionné par les expéditeurs dans leurs propres magasins ; que, aux enchères de Saint-Méloir-des-Ondes, la quasi-totalité des légumes, à l'exception des pommes de terre de primeurs, sont présentés déjà conditionnés ;

5. considérant que les débouchés de la production bretonne de choux-fleurs sont constitués principalement par les ventes à l'exportation ; que, en effet, 50 à 60 % de la production bretonne de choux-fleurs sont exportés, ce qui représente un volume approximatif de 100 000 tonnes ; que les principaux marchés d'exportation sont la république fédérale d'Allemagne (40 000 à 50 000 tonnes), la Grande-Bretagne (15 000 à 30 000 tonnes) et le Benelux (20 000 à 25 000 tonnes environ) ; que l'examen des statistiques du commerce extérieur, au cours des dix dernières années, montre une relative stabilité du volume des livraisons effectuées sur ces trois marchés, avec une légère tendance à l'accroissement des débouchés sur le marché allemand ; que, par contre, les autres légumes cultivés en Bretagne sont presque exclusivement destinés au marché intérieur français ; que, en effet, 10 % seulement de la production bretonne de pommes de terre de primeurs et moins de 6 % de celle d'artichauts sont exportés ;

B. Comportements des groupements concernés

considérant que, en ce qui concerne l'organisation des trois ventes aux enchères en cause, ce sont plus précisément les conditions de participation à ces ventes qui ont été contestées et qu'il convient d'examiner ;

considérant, en premier lieu, que les producteurs ou groupements de producteurs qui participent en tant qu'offreurs aux ventes aux enchères bretonnes se sont engagés à ne commercialiser leur récolte de choux-fleurs, d'artichauts et de pommes de terre de primeurs que par l'intermédiaire de ces ventes aux enchères ; que, cependant, cette obligation d'apport exclusif est conforme aux dispositions édictées par le règlement (CEE) n° 1035/72 portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes ; que, en effet, l'article 13 de ce règlement a prévu pour les membres des organisations de producteurs une obligation de vendre par l'intermédiaire de l'organisation de producteurs l'ensemble de leur production pour le ou les produits au titre duquel ou desquels ils ont adhéré ;

considérant que, en contrepartie de cette règle d'apport exclusif, les groupements de producteurs responsables des ventes aux enchères de Saint-Pol-de-Léon et de Saint-Méloir-des-Ondes ont prévu, à l'égard des expéditeurs qui s'approvisionnent à ces ventes, une obligation d'achat exclusif ; que, en effet, l'article 5 de la convention conclue le 22 novembre 1961 entre la SICA de Saint-Pol-de-Léon et l'union des expéditeurs stipule que les acheteurs s'engagent à effectuer tous leurs achats sur les marchés gérés par

l'organisme marché de vente aux enchères du Nord-Finistère et à ne recevoir aucun apport direct ; que cette obligation d'achat exclusif qui ne s'appliquait initialement qu'aux choux-fleurs et aux artichauts a été également étendue, le 27 juillet 1966, aux pommes de terre de primeurs ; que, de même, l'article 5 du règlement intérieur de la Sipefel, établi en décembre 1974, prévoit que les expéditeurs s'engagent, en signant une convention individuelle avec la Sipefel, à n'acheter que sur les marchés aux enchères de la Sipefel et qu'ils s'interdisent tout achat en dehors de ces marchés et auprès des producteurs non adhérents ; que, néanmoins, dans la pratique, les groupements responsables de l'organisation des ventes aux enchères tolèrent les achats effectués également sur les autres marchés aux enchères ou sur d'autres marchés régionaux ; que donc, jusqu'à présent, cette règle d'achat exclusif n'a été appliquée que dans le sens d'une interdiction d'effectuer des achats directs auprès des producteurs bretons ;

considérant, en outre, que les groupements de producteurs et les associations d'expéditeurs qui participent à l'organisation des ventes aux enchères de Saint-Pol-de-Léon et de Saint-Méloir-des-Ondes exigent comme condition d'admission à ces ventes que les expéditeurs possèdent un magasin de conditionnement, employant du personnel et situé dans la zone d'activité de la vente aux enchères à laquelle ils ont demandé leur admission ; que cette obligation de posséder un magasin de conditionnement est prévue expressément dans la convention conclue le 22 novembre 1961 entre la SICA de Saint-Pol-de-Léon et l'union des expéditeurs ; que, en effet, l'article 18 de cette convention stipule que : « seront seules agréées comme acheteurs ... les maisons d'expédition patentées comme telles ayant magasin de conditionnement et personnel dans la région légumière et une présence permanente sur le marché » ; que, en ce qui concerne l'admission aux ventes aux enchères de Saint-Méloir-des-Ondes, il faut noter que l'article 18 des statuts du 5 novembre 1973 du syndicat des expéditeurs de Saint-Malo prévoyait également que, pour faire partie de ce syndicat, l'expéditeur devait être implanté dans la région malouine et justifier de la propriété d'un fonds de commerce comportant magasin et personnel adéquats ; que, dans la nouvelle version des statuts de ce syndicat, qui a été adoptée le 19 mars 1975, figure la même obligation ; que, en effet, ces nouveaux statuts prévoient que l'expéditeur qui veut être admis comme membre du syndicat des expéditeurs de Saint-Malo doit notamment exercer sa profession dans la région malouine et avoir une installation et un personnel répondant à la profession exercée ; que, par ailleurs, les conventions individuelles conclues par les expéditeurs avec la Sipefel stipulent l'obligation pour la Sipefel de n'accepter aux ventes aux enchères que les expéditeurs qui seront syndiqués et patentés dans l'aire géographique du groupement ou de l'association de mise en marché ; que le syndicat des expéditeurs de Saint-Malo étant le seul syndicat existant dans la région malouine, il en résulte que les expéditeurs qui désirent avoir accès aux ventes aux enchères de Saint-Méloir-des-Ondes doivent remplir les conditions exigées par le syndicat des expéditeurs de Saint-Malo et, notamment, posséder dans la région malouine un magasin de conditionnement occupant du personnel ;

considérant que l'ancienne version des statuts du syndicat des expéditeurs de Saint-Malo subordonnait l'admission d'un nouveau membre à une décision favorable de l'assemblée générale de ce syndicat, prise à la majorité des deux tiers des membres présents ; que, dans les nouveaux statuts, cette condition a été modifiée et que, actuellement, l'admission d'un nouveau membre implique une décision favorable de la majorité des membres du conseil d'administration, lequel est composé de 12 membres du syndicat, nommés par l'assemblée générale ;

considérant que le règlement intérieur du syndicat des expéditeurs de Saint-Malo impose à chaque expéditeur membre l'obligation de n'acheter, travailler et expédier ou exporter la marchandise que pour son propre compte ; que cette règle a été adoptée, le 5 novembre 1973, par l'assemblée générale du syndicat des expéditeurs de Saint-Malo, en vue d'éviter que des expéditeurs non admis aux enchères de Saint-Méloir-des-Ondes puissent être approvisionnés par des expéditeurs déjà en place ; que, en effet, un important expéditeur de Saint-Pol-de-Léon, le Grex, après que sa demande d'admission aux enchères de Saint-Méloir-des-Ondes ait été refusée, avait conclu, le 17 septembre 1973, avec l'un des expéditeurs admis aux enchères de Saint-Méloir-des-Ondes, un contrat de fourniture par lequel cet expéditeur s'engageait à effectuer des achats supplémentaires destinés au Grex ; qu'il importe de préciser que, malgré l'existence de ce contrat, l'expéditeur concerné restait seul redevable du paiement de la totalité des achats qu'il effectuait à la vente aux enchères ; que, après l'entrée en vigueur du nouveau règlement intérieur, cet expéditeur a dû, après avoir été exclu pendant plusieurs jours de la vente aux enchères, se conformer aux nouvelles dispositions et résilier ledit contrat qu'il avait conclu avec le Grex ;

considérant que, le 24 octobre 1974, la SICA de Saint-Pol-de-Léon avait décidé d'imposer au Grex des conditions de paiement plus rigoureuses que celles qu'elle exigeait de la part des autres expéditeurs ; que, dans une communication des griefs envoyée le 3 septembre 1975, la Commission avait fait savoir à la SICA de Saint-Pol-de-Léon qu'elle estimait que ces conditions de paiement étaient discriminatoires et qu'elle envisageait de constater qu'elles étaient en infraction avec les règles de concurrence du traité instituant la Communauté économique européenne ; que, à la suite de cette communication de griefs, la SICA de Saint-Pol-de-Léon a modifié ses conditions de paiement de manière à supprimer toute discrimination à l'égard des divers expéditeurs qui s'approvisionnent à ses ventes aux enchères ;

II. APPLICABILITÉ DE L'ARTICLE 85 PARAGRAPHE 1

considérant que, en vertu de l'article 1er du règlement n° 26 du Conseil et, sous réserve des dispositions de l'article 2 de ce règlement, les dispositions de l'article 85 du traité instituant la Communauté économique européenne sont applicables aux accords entre entreprises et aux décisions d'associations d'entreprises relatifs à la production ou au commerce des produits énumérés à l'annexe II du traité (1) ;

considérant que, aux termes de l'article 85 paragraphe 1 du traité instituant la Communauté économique européenne, sont incompatibles avec le marché commun et interdits tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun ;

considérant que les accords et décisions, relatifs à l'organisation et au fonctionnement des ventes aux enchères de légumes de Saint-Pol-de-Léon et de Saint-Méloir-des-Ondes et qui constituent, selon les cas, des accords entre entreprises ou des décisions d'associations d'entreprises au sens de l'article 85 du traité, imposent aux participants des obligations et des règles dont certaines restreignent le jeu de la concurrence ;

1. considérant que les conventions conclues entre les groupements de producteurs qui participent aux ventes aux enchères de Saint-Pol-de-Léon et de Saint-Méloir-des-Ondes et les expéditeurs qui s'y approvisionnent prévoient pour ces expéditeurs l'obligation d'y effectuer la totalité de leurs achats ; que, dans la pratique, bien que cette obligation figure dans les conventions précitées, les groupements de producteurs n'empêchent pas les expéditeurs d'effectuer des achats auprès des autres ventes aux enchères ou sur d'autres marchés régionaux ; que, cependant, ces achats sur les autres marchés régionaux ou auprès d'autres ventes aux enchères ne portent actuellement que sur de petites quantités ; qu'il n'est donc pas exclu que, dans le cas où ces achats se développeraient — à la suite, par exemple, d'une plus grande libéralisation des conditions d'accès à ces autres marchés — le respect de l'obligation d'achat exclusif soit exigé par les responsables des ventes aux enchères ; que, de toute façon, le fait que cette obligation fasse partie intégrante des conventions qui ont été conclues entre les expéditeurs et les groupements de producteurs participant aux ventes aux enchères permet à ces derniers d'exiger, à tout instant, que cette obligation soit réellement appliquée ; que, dans ce cas, il en résulterait un cloisonnement entre les trois ventes aux enchères bretonnes qui restreindrait sensiblement la concurrence entre les expéditeurs des divers marchés locaux ; que l'obligation d'achat exclusif prévue dans les conventions précitées a donc pour objet de restreindre la concurrence à l'intérieur du marché commun ;

2. considérant que l'obligation de posséder un magasin de conditionnement dans l'aire géographique de la vente aux enchères est prévue par l'article 18 de la convention conclue entre la SICA de Saint-Pol-de-Léon et l'union des expéditeurs ; qu'elle est contenue également dans les conventions conclues entre les expéditeurs et la Sipefel puisque ces conventions réservent l'accès aux enchères aux seuls expéditeurs membres du syndicat des expéditeurs de Saint-Malo et que les statuts de ce syndicat exigent des expéditeurs qu'ils possèdent un magasin de conditionnement dans la région malouine ; que cette condition d'admission a pour effet de rendre plus difficile l'accès au marché à de nouveaux expéditeurs, d'autant plus que les investissements qu'implique le respect d'une telle condition ne sont souvent pas nécessaires, puisque une très grande partie des légumes offerts aux ventes aux enchères sont déjà conditionnés ; que, par conséquent, dans sa forme actuelle, elle constitue une restriction sensible de la concurrence ;

3. considérant que les statuts du syndicat des expéditeurs de Saint-Malo exigent, pour l'admission d'un nouveau membre, une décision favorable de la majorité des membres du conseil d'administration de ce syndicat ; que cette condition d'admission, qui a été adoptée, le 19 mars 1975, par l'assemblée générale du syndicat précité — en remplacement d'une disposition adoptée, le 5 novembre 1973, et exigeant pour l'admission d'un expéditeur l'accord des deux tiers des membres du syndicat — constitue une décision d'association d'entreprises au sens de l'article 85 paragraphe 1 du traité ; que, en vertu des accords passés entre la Sipefel et le syndicat des expéditeurs de Saint-Malo, seuls les expéditeurs membres de ce syndicat peuvent avoir accès aux ventes aux enchères de Saint-Méloir-des-Ondes ; que, par conséquent, la décision prise par le syndicat des expéditeurs aboutit pratiquement à fermer l'accès aux enchères de Saint-Méloir-des-Ondes à de nouveaux expéditeurs ; que, en effet, le conseil d'administration précité étant composé de 12 expéditeurs nommés par l'assemblée générale, on peut considérer qu'il est pratiquement exclu que la majorité des expéditeurs qui achètent aux enchères de Saint-Méloir-des-Ondes se prononce pour l'admission d'un nouveau concurrent important sur le marché, puisque cette admission ne peut se traduire que par un risque de diminution des parts de marché détenues par les anciens expéditeurs ainsi que, éventuellement, par une tendance au relèvement du niveau des prix d'achat aux enchères ; que cette condition a d'ailleurs permis de refuser, jusqu'à présent, l'admission du Grex aux enchères de Saint-Méloir-des-Ondes ; que la restriction de concurrence résultant de cette disposition est particulièrement

(1) Les choux-fleurs, artichauts et pommes de terre de primeurs font partie des produits énumérés à l'annexe II du traité.

grave du fait que la quasi-totalité des choux-fleurs d'automne bretons sont produits dans la région de Saint-Malo et que, en conséquence, seuls les expéditeurs membres du syndicat des expéditeurs de Saint-Malo peuvent acheter ces choux-fleurs d'automne ;

4. considérant que l'obligation imposée aux expéditeurs de n'acheter, travailler et expédier la marchandise que pour leur propre compte et qui figure dans le règlement intérieur du syndicat des expéditeurs de Saint-Malo est également une décision d'association d'entreprises au sens de l'article 85 du traité ; que, dans la mesure où — comme c'est le cas pour les trois ventes aux enchères concernées — la responsabilité du paiement des marchandises achetées incombe uniquement aux expéditeurs qui disposent d'un bouton d'achat, aucune raison de sécurité financière ne saurait être invoquée pour justifier une telle obligation ; que l'objet de cette règle est donc d'éviter que des expéditeurs non admis aux ventes aux enchères de Saint-Méloir-des-Ondes puissent, néanmoins, s'approvisionner en choux-fleurs d'automne par l'intermédiaire d'expéditeurs déjà admis ; que, en effet, c'est ce qui s'est produit en 1973, lorsqu'un expéditeur de Saint-Malo a été contraint de cesser d'approvisionner le Grex avec lequel il avait conclu un contrat de fourniture ; que, en conséquence, l'application de cette règle permet de compléter les effets restrictifs des autres conditions d'accès aux enchères de Saint-Méloir-des Ondes, puisqu'ainsi la commercialisation des choux-fleurs d'automne est strictement réservée aux membres du syndicat des expéditeurs de Saint-Malo ;

5. considérant que les obligations analysées ci-dessus aux points 1 à 4 constituent des restrictions de concurrence qui permettent d'empêcher, de limiter ou de contrôler l'accès de nouveaux expéditeurs aux ventes aux enchères bretonnes ; que ces restrictions, du fait qu'elles concernent la commercialisation de produits qui sont en grande partie exportés dans d'autres pays de la Communauté et qu'elles règlent aussi les conditions de participation aux ventes aux enchères des grossistes des autres États membres, sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres ; que, en effet, d'une part, elles limitent ou empêchent l'accès de nouveaux expéditeurs — et notamment ceux d'autres États membres — aux ventes aux enchères bretonnes ; que, d'autre part, elles s'opposent aussi à ce qu'un expéditeur admis à l'une des ventes aux enchères puisse également, en dehors des cas bien délimités de ventes aux enchères simultanées, s'approvisionner aux deux autres ventes aux enchères ; que de telles restrictions à l'accès aux sources d'approvisionnement ont pour conséquence d'atténuer la concurrence que les expéditeurs pourraient se faire sur les marchés de destination où sont écoulés les légumes bretons, c'est-à-dire le marché français mais aussi les marchés d'exportation qui, pour les choux-fleurs bretons, représentent plus de 50 % des débouchés et se situent principalement dans les autres pays de la Communauté ; que, même si, pour les autres légumes concernés, les quantités exportées sont nettement moindres, il reste, du fait que les choux-fleurs représentent 60 à 65 % de la production des trois légumes concernés, que près d'un tiers de cette production est exporté dans les pays de la Communauté ; que, en conséquence, les obligations précitées qui résultent d'accords entre entreprises ou de décisions d'association d'entreprises et qui restreignent sensiblement l'accès aux ventes aux enchères de légumes sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres ; que ces obligations sont donc visées par l'interdiction édictée à l'article 85 paragraphe 1 du traité instituant la Communauté économique européenne ;

III. INAPPLICABILITÉ DE L'ARTICLE 2 DU RÈGLEMENT N° 26 DU CONSEIL

considérant que, aux termes de l'article 2 paragraphe 1 du règlement n° 26 du Conseil du 4 avril 1962, l'article 85 paragraphe 1 du traité est inapplicable aux accords, décisions et pratiques visés à l'article 1er qui font partie intégrante d'une organisation nationale de marché ou qui sont nécessaires à la réalisation des objectifs énoncés à l'article 39 du traité ; qu'il ne s'applique pas en particulier aux accords, décisions et pratiques d'exploitants agricoles, d'associations d'exploitants agricoles ou d'associations de ces associations ressortissant à un seul État membre, dans la mesure où, sans comporter l'obligation de pratiquer un prix déterminé, ils concernent la production ou la vente de produits agricoles ou l'utilisation d'installations communes de stockage, de traitement ou de transformation de produits agricoles, à moins que la Commission ne constate qu'ainsi la concurrence est exclue ou que les objectifs de l'article 39 du traité sont mis en péril ;

considérant que les conditions d'admission imposées aux acheteurs aux ventes aux enchères en cause ne peuvent pas, pour les raisons suivantes, bénéficier de l'exception prévue à l'article 2 paragraphe 1 du règlement n° 26 ;

1. considérant, en effet, qu'elles ne font pas partie intégrante d'une organisation nationale de marché qui, d'ailleurs, ne peut pas exister en France dans le secteur des fruits et légumes, puisque ce secteur fait l'objet d'une organisation commune de marché dont les règles sont fixées dans le règlement (CEE) n° 1035/72 ;

2. considérant, en outre, qu'elles ne sont pas nécessaires à la réalisation des objectifs énoncés à l'article 39 du traité ; que, en effet, d'une part, il résulte du troisième considérant du règlement n° 26 que cette exception n'est destinée à jouer que dans la mesure où l'application de l'article 85 paragraphe 1 du traité mettrait en péril la réalisation des objectifs de la politique agricole commune dans le secteur des produits concernés et que, d'autre part, les moyens à mettre en œuvre pour réaliser dans le secteur des fruits et légumes les objectifs de la politique agricole

commune énoncés à l'article 39 du traité ont été fixés par le règlement (CEE) n° 1035/72 ; que, si ce règlement a prévu un certain nombre de règles pouvant être imposées par les organisations de producteurs à ceux de leurs associés qui sont producteurs, il n'en a prévu aucune applicable aux partenaires commerciaux de ces producteurs, et notamment aux négociants expéditeurs ; que les conditions d'admission en cause n'étant imposées qu'à des expéditeurs, elles n'entrent pas parmi celles prévues par ledit règlement (CEE) n° 1035/72 ; que, par conséquent, elles ne peuvent être considérées comme nécessaires à la réalisation des objectifs énoncés à l'article 39 du traité ; que, par ailleurs, ces conditions ne sont pas non plus nécessaires pour permettre une bonne application des dispositions du règlement (CEE) n° 1035/72 relatives aux organisations de producteurs et que leur suppression, dans leur forme actuelle n'entraverait nullement le bon fonctionnement des ventes aux enchères mises en place par ces organisations ; que ceci ne fait aucun doute pour l'exigence d'un vote majoritaire des membres du conseil d'administration du syndicat des expéditeurs de Saint-Malo, ainsi que pour l'obligation de n'acheter et expédier que pour son propre compte, puisque ces deux restrictions n'ont pour seul effet que de réserver le marché des choux-fleurs d'automne de Saint-Malo aux expéditeurs déjà implantés dans cette région ; que, également, ceci ne fait aucun doute pour l'obligation d'achat exclusif ainsi que pour l'obligation de posséder un magasin de conditionnement situé dans l'aire géographique de la vente aux enchères ; que, en effet, d'une part, ces deux obligations n'ont pour résultat que d'introduire un cloisonnement régional entre les trois ventes aux enchères bretonnes, cloisonnement qui n'est pas du tout nécessaire pour permettre un bon fonctionnement de ces ventes aux enchères et, d'autre part, elles excluent l'accès à d'autres sources d'approvisionnement hors de la zone d'influence des ventes aux enchères, ce qui n'est pas non plus nécessaire au bon fonctionnement de celles-ci ;

3. considérant que les conditions d'admission exigées pour les expéditeurs ont été fixées, soit par des conventions conclues entre les producteurs et les négociants (obligation d'achat exclusif et obligation de posséder un magasin de conditionnement), soit par des décisions du syndicat des expéditeurs de Saint-Malo (exigence d'un vote majoritaire du conseil d'administration du syndicat, obligation de n'acheter et expédier que pour son propre compte) ; qu'elles ne font donc pas partie d'accords conclus entre exploitants agricoles ou de décisions prises par des associations d'exploitants agricoles, au sens de la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 2 du règlement n° 26 ; que l'exception prévue par cette deuxième phrase ne peut donc, non plus, être appliquée ;

IV. INAPPLICABILITÉ DE L'ARTICLE 85 PARAGRAPHE 3

considérant que, aux termes de l'article 85 paragraphe 3 du traité, les dispositions de l'article 85 paragraphe 1 peuvent être déclarées inapplicables à tout accord ou catégorie d'accords entre entreprises, à toute décision ou catégorie de décisions d'association d'entreprises et à toute pratique concertée ou catégorie de pratiques concertées qui contribuent à améliorer la production ou la distribution des produits ou à promouvoir le progrès technique ou économique, tout en réservant aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte et sans imposer aux entreprises intéressées des restrictions qui ne sont pas indispensables pour atteindre ces objectifs ni donner à ces entreprises la possibilité, pour une partie substantielle des produits en cause, d'éliminer la concurrence ;

considérant que les accords ou les décisions qui ont fixé les conditions d'admission aux ventes aux enchères, analysées ci-dessus, ne peuvent bénéficier de l'exemption de l'article 85 paragraphe 3 pour les raisons suivantes ;

considérant que, en ce qui concerne l'obligation d'achat exclusif prévue pour les expéditeurs, il faut remarquer que, même en l'absence d'une telle obligation, ces expéditeurs ne disposeraient comme sources d'approvisionnement dans la région, que des offres faites aux ventes aux enchères ; que, en effet, du fait de la règle de l'apport exclusif, les producteurs participant aux ventes aux enchères doivent y apporter la totalité de leur récolte, le reste de la production bretonne étant commercialisé directement par les coopératives agricoles de commercialisation ; que, par conséquent, l'application de l'obligation d'achat exclusif ne pourrait avoir essentiellement pour effet que d'empêcher les expéditeurs de l'une des ventes aux enchères de s'approvisionner auprès des deux autres ventes aux enchères bretonnes ; qu'une telle répartition des sources d'approvisionnement ne comporterait en soi aucune amélioration de la distribution, mais entraînerait, au contraire, une réduction du jeu de la concurrence qui se répercuterait négativement sur la distribution ; que, la première condition d'application de l'article 85 paragraphe 3 n'étant pas remplie, il est inutile d'examiner si les autres le sont ;

considérant que l'obligation de posséder un magasin de conditionnement ne peut pas, non plus, être considérée comme une mesure contribuant à améliorer la distribution ; que, en effet, une grande partie des légumes sont vendus aux enchères déjà conditionnés et que donc, pour la commercialisation de ces produits, une telle obligation entraîne des charges inutiles ; que, d'autre part, pour les expéditeurs qui désirent acheter des produits non conditionnés, il est inutile de les obliger à posséder un magasin de conditionnement parce que le souci de satisfaire les besoins exprimés par leurs clients les conduira nécessairement à se donner les moyens de faire conditionner leurs produits ; que, dans la mesure où les vendeurs auraient voulu éviter que les achats en vrac soient peu à peu abandonnés au profit des achats de légumes conditionnés, il aurait suffit qu'ils exigent seulement des expéditeurs qu'ils soient en mesure de pouvoir faire

conditionner une partie de leurs achats de légumes — cette partie ne devant pas dépasser la proportion des légumes non conditionnés offerts aux ventes aux enchères —; que la preuve d'être en mesure de pouvoir faire conditionner une partie des légumes achetés devrait alors pouvoir consister en un contrat de location d'un magasin de conditionnement ou même en un contrat de travail à façon conclu avec un conditionneur; que, en conséquence, cette obligation, telle qu'elle est prévue actuellement, n'est donc pas indispensable pour atteindre le but recherché;

considérant que la décision du syndicat des expéditeurs de Saint-Malo exigeant pour l'admission aux ventes aux enchères une décision majoritaire des membres du Conseil d'administration de ce syndicat ne comporte aucune amélioration de la distribution puisqu'elle n'a et ne peut avoir, pour seul effet, que de fermer l'accès aux enchères à de nouveaux expéditeurs; qu'il en est de même pour la décision du syndicat des expéditeurs de Saint-Malo imposant aux expéditeurs qu'ils n'achètent et n'expédient les légumes que pour leur propre compte; que, en effet, les acheteurs à la vente aux enchères de Saint-Méloir-des-Ondes ayant été, sur la base de critères objectifs, préalablement admis par les organisateurs de cette vente et étant de ce fait débiteurs directs de tous les achats qu'ils y effectuent, aucune raison de sécurité financière ne peut être invoquée pour justifier une quelconque limitation à leur droit de disposer librement des marchandises achetées,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

a) Les dispositions prévues dans les conventions conclues entre la SICA de Saint-Pol-de-Léon et l'union des expéditeurs de Saint-Pol-de-Léon ainsi qu'entre la Sipefel et le syndicat des expéditeurs de Saint-Malo et consistant à exiger, de la part des expéditeurs qui s'approvisionnent aux ventes aux enchères de Saint-Pol-de-Léon et de Saint-Méloir-des-Ondes, l'obligation

— de n'acheter qu'auprès de la vente aux enchères à laquelle ils ont été admis, et

— de posséder un magasin de conditionnement,

constituent des infractions aux dispositions de l'article 85 paragraphe 1 du traité instituant la Communauté économique européenne;

b) les décisions prises par le syndicat des expéditeurs de Saint-Malo et consistant,

— d'une part, à subordonner l'admission de nouveaux acheteurs aux enchères de Saint-Méloir-des-Ondes à une décision favorable des organes de direction statutaires de ce syndicat, sans aucune référence à des conditions d'admission objectives et préalablement établies, et,

— d'autre part, à imposer à ses membres l'obligation de n'acheter, conditionner et expédier les légumes que pour leur propre compte,

constituent des infractions aux dispositions de l'article 85 paragraphe 1 du traité instituant la Communauté économique européenne.

Article 2

La SICA de Saint-Pol-de-Léon, l'union des expéditeurs, la Sipefel et le syndicat des expéditeurs de Saint-Malo sont tenus de mettre fin immédiatement aux infractions constatées à l'article 1er.

Article 3

La présente décision est destinée aux associations d'entreprises suivantes:

— société d'investissements et de coopération agricoles, à Saint-Pol-de-Léon,

— union des expéditeurs et exportateurs en fruits et légumes du Finistère, à Saint-Pol-de-Léon,

— société interprofessionnelle des producteurs et expéditeurs de fruits, légumes, bulbes et fleurs d'Ille-et-Vilaine, SICA — Sipefel, à Saint-Méloir-des-Ondes,

— syndicat des expéditeurs et exportateurs en légumes et pommes de terre de primeurs de la région malouine, à Saint-Méloir-des-Ondes.

Fait à Bruxelles, le 2 décembre 1977.

Par la Commission

Raymond VOUEL

Membre de la Commission