ARRÊT DE LA COUR
DU 16 JANVIER 1979 [1]

Sukkerfabriken Nykøbing Limiteret contre Ministère de l'agriculture (demande de décision préjudicielle formée par la Højesteret)

Affaire 151/78

Sommaire

Agriculture — Organisation commune des marchés — Sucre — Relations entre fabricants de sucre et producteurs de betteraves — Réglementation — Compétence communautaire exclusive — Intervention des États membres — Interdiction — Dérogation en vertu d'un règlement communautaire

(Règlement du Conseil n° 741/75, article 1)

L'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre s'étendant aux relations entre les fabricants de sucre et les producteurs de betteraves, il s'ensuit que cette matière, pour autant qu'elle concerne spécifiquement la production du sucre, relève exclusivement du domaine communautaire, de sorte que les États membres ne sauraient plus y intervenir unilatéralement. Dans cette perspective, compte tenu des difficultés éventuelles dans la conclusion des accords interprofessionnels concernant les conditions de livraison des betteraves, le règlement n° 741/75 vise à lever cette interdiction pour les États membres dans les cas qu'il envisage et définit, de sorte que les États membres sont habilités, quant au droit communautaire, à intervenir en vertu de leurs propres pouvoirs et selon les modalités de leurs propres systèmes juridiques.

Dans l'affaire 151/78,

ayant pour objet la demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par la Højesteret (Cour suprême du Danemark) et tendant à obtenir dans le litige pendant devant ladite juridiction entre

SUKKERFABRIKEN NYKØBING LIMITERET

et

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

1 — Langue de procédure: le danois.

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation du règlement n° 741/75 du Conseil, du 18 mars 1975, établissant des règles particulières concernant l'achat des betteraves à sucre (JO 1975, n° L 74, p. 2),

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, J. Mertens de Wilmars et Mackenzie Stuart, présidents de chambre, A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco et A. Touffait, juges,

avocat général: J.-P. Warner
greffier: A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

a) L'organisation commune des marchés du sucre

En vertu de l'article 24 du règlement n° 3330/74 du Conseil, du 19 décembre 1974 (JO 1974, n° L 359, p. 1), portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, chaque État membre se voit attribuer une certaine quantité de base.

Cette quantité de base est répartie par les États membres entre les entreprises productrices de sucre, compte tenu de la production moyenne de ces dernières au cours des années 1968-1969 à 1972-1973.

Conformément à l'article 24, chaque entreprise se voit attribuer un quota de base, dit quota A, et peut vendre le sucre produit dans le cadre de ce quota sur le marché communautaire en bénéficiant du prix d'intervention.

En vertu de l'article 25, chaque entreprise se voit attribuer à sa demande en outre un quota maximal, dit quota B, égal à son quota A affecté d'un coefficient. Elle peut vendre également dans

les mêmes conditions sur le marché communautaire le sucre produit dans ces limites, mais moyennant le paiement d'une cotisation à la production qui ne peut être supérieur à 30 % du prix d'intervention (Aucun prélèvement n'a été opéré sur cette production au cours des campagnes 1974-1975 et 1975-1976).

Le sucre produit par une entreprise au-delà de son quota maximal, dit sucre C, doit être écoulé sur le marché mondial et ses exportations ne bénéficient d'aucune restitution à l'exportation (article 26).

Afin de garantir que cette différenciation des prix exercera également ses effets sur la production des betteraves sucrières, le Conseil fixe des prix minimaux pour les betteraves sucrières. La culture de ces betteraves s'effectue conformément à des contrats conclus avant les ensemencements. La stipulation des conditions de livraison a été laissée aux soins des fabricants de sucre et des producteurs de betteraves. Le règlement n° 206/68 du Conseil (JO 1968 n° L 47, p. 1) a uniquement établi des dispositions-cadres pour les contrats et accords interprofessionnels concernant l'achat de betteraves. Ce règlement dispose notamment que les contrats de livraison doivent être conclus par écrit pour une quantité de betteraves déterminée et préciser le prix d'achat, la teneur en sucre, etc.

La répartition du quota alloué aux entreprises entre les producteurs de betteraves sucrières n'avait donné lieu à aucun problème avant que la délégation danoise n'ait demandé, au cours des discussions portant sur les dispositions du nouveau règlement de base (règlement n° 3330/74), l'adoption de règles destinées à résoudre les conflits entre les producteurs de betteraves d'une entreprise. Après consultation du gouvernement danois, la Commission a élaboré un projet de règlement spécial du Conseil, sur la base de l'article 43 du traité CEE. Cette proposition, adoptée telle quelle par le Conseil, est devenue le règlement n° 741/75 (JO 1975, n° L 74, p. 2).

L'article 1 de ce règlement dispose que:

«Lorsqu'il n'y a pas eu d'accord, par voie d'accords interprofessionnels, sur la répartition entre les vendeurs des quantités de betteraves que le fabricant offre d'acheter avant les ensemencements pour la fabrication de sucre dans les limites du quota de base, l'État membre concerné peut prévoir des règles pour la répartition.

Ces règles peuvent en outre donner aux vendeurs traditionnels de betteraves à une coopérative des droits de livraison non prévus par les droits constitués par une appartenance éventuelle à ladite coopérative.»

b) Faits

Avant même son adhésion à la CEE, le Danemark avait créé une organisation nationale du marché du sucre. La production et le raffinage de sucre étaient réservés à deux entreprises, à savoir A/S De Danske Sukkerfabrikker et Sukkerfabriken Nykøbing, partie demanderesse au principal.

Cette dernière sucrerie est constituée sous la forme d'une coopérative, qui s'approvisionne traditionnellement en betteraves auprès de ses membres comme auprès de producteurs sous contrat. Son capital social (7 millions de couronnes danoises) est divisé en 8 750 parts de 800 couronnes danoises chacune. Ces parts sont négociables et se négocient de fait à des cours dépassant largement leur valeur nominale. Chaque coopérateur a l'obligation de cultiver l'équivalent de 0,56 ha (une «tønde», ou arpent danois correspondant à 0,56 ha) en betteraves et de livrer les quantités ainsi récoltées à la fabrique. Après l'entrée en vigueur de la réglementation nationale, les coopérateurs ont conservé un droit de culture exclusif sur 8 750 arpents danois, correspondant à 0,56 ha par part sociale. Les producteurs sous contrat, groupés au sein d'une organisation professionnelle, ont obtenu le droit de livrer les quantités

de betteraves que permettait d'absorber le quota de production de la sucrerie.

Après son adhésion à la Communauté, le Danemark s'est vu attribuer une quantité de base de 290 000 tonnes de sucre blanc correspondant à peu près à la production moyenne de sucre des cinq années précédentes.

Pour la campagne 1973-1974, le quota de base (dit quota A) attribué à Sukkerfabriken Nykøbing était de 38 947 tonnes de sucre blanc, correspondant à 43 400 tonnes de sucre polarisé. Les droits de production accordés par la sucrerie se sont élevés à 4 167 kg de sucre polarisé A par 0,56 ha pour les coopérateurs et à 2 000 kg de sucre polarisé par 0,56 ha pour les producteurs sous contrat, aux conditions d'intervention A pour les betteraves à sucre. Pour la campagne 1974-1975, la totalité du quota de sucre A de Sukkerfabriken Nykøbing a été réservée à ses coopérateurs qui obtenaient donc quelque 5 000 kg de sucre polarisé par part sociale.

Le règlement du Conseil n° 3330/74 a porté à 328 000 tonnes la quantité de base annuelle de sucre blanc allouée au Danemark pour la période allant de 1975-1976 à 1979-1980. Les coopérateurs membres de Sukkerfabriken Nykøbing sont convenus de réserver 40 % de l'augmentation du quota à de nouveaux producteurs de betteraves. Quant au reste, ils ont revendiqué l'allocation par priorité de 4 167 kg de sucre polarisé à chaque part sociale dans le cadre du quota de base, ce qui correspondait au rendement moyen par 0,56 ha lors des deux campagnes de 1970-1971 et 1971-1972. Les producteurs sous contrat ont, quant à eux, estimé ne pouvoir, en dernière analyse, admettre en faveur des coopérateurs qu'un droit prioritaire de culture à concurrence de 4 032 kg de sucre polarisé par part sociale, correspondant à la production annuelle moyenne par 0,56 ha pendant les cinq campagnes de 1969-1970 à 1973-1974.

Après avoir échoué dans ses tentatives de conciliation, le ministère de l'agriculture a contraint, par son arrêté n° 300 du 20 juin 1975, Sukkerfabriken Nykøbing, à répartir son quota de base pendant les campagnes 1976-1977 à 1979-1980 de telle sorte que l'attribution prioritaire aux membres coopérateurs ne dépasse pas 4 053 kg de sucre polarisé par part sociale, quantité correspondant au rendement moyen par 0,56 ha durant les campagnes 1970-1971 à 1973-1974.

Sukkerfabriken Nykøbing a intenté une action contre le ministère de l'agriculture le 9 juillet 1975, en concluant à l'illégalité de la mesure par laquelle le ministère avait fixé l'étendue du droit prioritaire de culture des coopérateurs. Ayant succombé en ses moyens, Sukkerfabriken Nykøbing a été déboutée de son action par jugement du Østre Landsret (juridiction compétente pour la partie orientale du Danemark) du 4 juillet 1977; elle a alors porté l'affaire devant la Højesteret, en reprenant les conclusions qu'elle avait prises devant le Landsret. La sucrerie allègue notamment que le règlement n° 741/75 du Conseil n'habilite le ministère à réglementer la répartition entre les deux catégories de producteurs que si la sucrerie se rend coupable d'un abus lié à la situation privilégiée de ses membres coopérateurs. Elle conteste qu'un tel abus puisse consister dans le fait que le droit de priorité reconnu aux coopérateurs a été fixé sur des bases objectives et parfaitement justifiées à 4 167 kg de sucre polarisé par arpent. Le ministère de l'agriculture fait valoir quant à lui que le règlement précité n° 741/75 du Conseil l'habilite à réglementer les droits de livraison des producteurs traditionnels de betteraves sucrières dans les limites du quota de base, même si les droits de fourniture à la sucrerie détenus par les membres coopérateurs ne peuvent alors plus être pris en considération en totalité dans les limites de ce quota.

Par décision du 28 juin 1978, enregistrée au greffe de la Cour le 30 juin 1978, la Højesteret a soumis à la Cour, en vertu

de l'article 177 du traité CEE, les questions préjudicielles suivantes:

1) En cas de désaccord entre les membres coopérateurs et d'autres vendeurs traditionnels de betteraves d'une entreprise organisée en coopérative sur la répartition des quantités pouvant être livrées dans les limites du quota de base de l'entreprise et en l'absence d'accords interprofessionnels, la réglementation communautaire dans le secteur du sucre, et, en particulier, le règlement (CEE) n° 741/75 du Conseil du 18 mars 1975, autorise-t-elle l'État membre à procéder à cette répartition, ou bien la réglementation communautaire implique-t-elle, préalablement à toute répartition, que soient remplies également d'autres conditions que celles expressément visées dans le considérant du règlement (CEE) n° 741/75 du Conseil et à l'article 1, premier alinéa, de ce règlement?

2) Dans l'hypothèse où les conditions subordonnant la faculté pour l'État membre de prévoir des règles pour la répartition sont effectivement remplies, et sous réserve que la répartition soit opérée sur des bases objectives, la réglementation communautaire concernant le sucre, et en particulier le règlement (CEE) n° 741/75 du Conseil, autorise-t-elle l'État membre à procéder à la répartition entre les membres coopérateurs et les autres fournisseurs traditionnels de l'entreprise concernée, lors même que cette répartition implique que les quantités de betteraves pouvant et devant être livrées par les coopérateurs en vertu des statuts de l'entreprise ne peuvent être complètement imputées dans les limites du seul quota de base?

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées par Sukkerfabriken Nykøbing, requérante au principal, représentée par Me Bent Jacobsen, avocat à Copenhague, par le gouvernement danois, représenté par M. Per Lachmann et Me Tomas Christensen, respectivement agent du gouvernement et avocat du gouvernement, assistés par M. Knud Aavang Jensen et Me Georg Lett, en qualité de conseillers, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique M. Richard Wainwright, en qualité d'agent, assisté de M. Bjarne Hoff-Nielsen, membre du service juridique de la Commission.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

II — Résumé des observations écrites déposées devant la Cour

1) Quant à la première question

a) *Sukkerfabriken Nykøbing*, requérante au principal, estime que cette première question relève exclusivement du droit danois.

Elle a fait valoir devant le Østre Landsret que, dès lors qu'existe un droit prioritaire de culture, tel que Sukkerfabriken le revendique à son profit, on devrait nécessairement partir de l'hypothèse que Sukkerfabriken détermine les droits de culture des coopérateurs. Le ministère de l'agriculture aurait la faculté d'écarter cette fixation si elle va au-delà du droit préférentiel, correctement entendu et calculé.

Ce point de vue tendrait à faire dépendre la faculté pour le ministère de réduire, sur la base du règlement n° 741/75, les droits prioritaires susvisés de l'existence d'un abus de pouvoir commis par les coopérateurs ou Sukkerfabriken.

C'est sur le bien-fondé de cette argumentation que la première question entendrait faire porter l'examen.

Sukkerfabriken est d'avis que cette question relève exclusivement du droit danois. Au cas où la Cour estimerait que cette question ressortit également au droit communautaire, la requérante au principal propose qu'il soit répondu par l'affirmative à la deuxième branche de l'alternative visée dans la première question.

b) Le *gouvernement danois* estime, quant à la première question, que le règlement n° 741/75 du Conseil ne subordonne pas la possibilité pour l'État membre de prévoir des règles pour la répartition entre livreurs des quantités de betteraves à sucre, à des conditions autres que celle tirée de l'impossibilité d'arriver à un accord entre coopérateurs et producteurs sous contrat.

Dès lors que ces conditions sont remplies, le ministère pourrait intervenir et procéder à la répartition, sans préjudice des règles générales du droit administratif. Cette thèse serait fondée sur les termes tout à fait explicites de la disposition.

Le fond du problème résiderait dans le point de savoir qui a compétence pour opérer la répartition en cas de désaccord entre les membres coopérateurs et les producteurs sous contrat. La thèse défendue par Sukkerfabriken contredirait le dispositif et le préambule du règlement n° 741/75, suivant lequel il reviendrait à l'État membre, en l'absence d'accord, de procéder à la répartition. En second lieu, un tel système conférerait aux coopérateurs le droit d'être juge et partie.

D'autre part, cette conception irait à l'encontre de l'objectif recherché, qui tend à concentrer peu à peu la production aux mains des producteurs les plus productifs. Le mécanisme incitatif, tendant à rationaliser la production, n'aurait plus aucune portée, si un groupe de producteurs avait la possibilité de se réserver des droits particuliers au regard de la production la plus rentable. Il serait d'ailleurs difficile d'éviter une telle situation si le ministère de l'agriculture n'était investi que d'une compétence de contrôle *a posteriori*.

En conclusion, la première question appelle, selon le gouvernement danois, la réponse suivante:

«En cas de désaccord entre les membres coopérateurs et d'autres vendeurs traditionnels de betteraves d'une entreprise organisée en coopérative sur la répartition des quantités pouvant être livrées dans les limites du quota de base de l'entreprise et en l'absence d'accords interprofessionnels, la réglementation communautaire dans le secteur du sucre, et, en particulier le règlement (CEE) n° 741/75 du Conseil du 18 mars 1975, autorise l'État membre à procéder à cette répartition.»

c) La *Commission* estime qu'en ce qui concerne les conditions d'application, le texte des dispositions du règlement n° 741/75 est parfaitement clair. Aux termes tant des considérants que de l'article 1, paragraphe 1, de ce règlement, la condition déterminante et unique pour établir une répartition serait l'absence d'accord interprofessionnel sur les quantités de betteraves à livrer pour qu'une entreprise puisse fabriquer le sucre prévu par son quota de base.

L'objectif poursuivi par le règlement serait d'éviter qu'un désaccord sur la répartition des droits de livraison débouche sur un arrêt de la production. Cet objectif ne pourrait être atteint si le droit d'intervention des États membres était limité aux seuls cas où l'absence d'accord interprofessionnel serait dû à l'usage abusif d'une position privilégiée.

La Commission propose à la Cour de répondre comme suit à la première question:

«Le règlement (CEE) n° 741/75 du Conseil, du 18 mars 1975, doit être interprété en ce sens qu'un État membre peut prévoir des règles pour la répartition, entre les membres coopérateurs d'une entreprise sucrière organisée en coopéra-

tive et des producteurs sous contrat, des quantités de betteraves pouvant être livrées dans les limites du quota de base de l'entreprise, lorsqu'il n'existe pas d'accord interprofessionnel à ce sujet, et cela sans que d'autres conditions doivent être remplies.»

2) Quant à la deuxième question

a) *Sukkerfabriken Nykøbing* fait valoir que le ministère de l'agriculture aurait présumé de manière erronée que le règlement n° 741/75 du Conseil a supprimé des droits que Sukkerfabriken estime assurément devoir revenir, sur la base du droit danois, aux membres coopérateurs de Sukkerfabriken.

Le conflit entre Sukkerfabriken et le ministère de l'agriculture aurait son origine dans une lettre du ministère de l'agriculture, du 24 février 1975, dans laquelle le ministère aurait annoncé que la répartition du quota afférent à la production de base devait s'effectuer en principe sans discrimination entre les fournisseurs traditionnels, à l'image de ce que se passe dans le cadre de A/S De Danske Sukkerfabrikker. Cette dernière entreprise n'est pas constituée en forme de coopérative et réceptionne uniquement les betteraves proposées par des producteurs sous contrat.

La répartition du quota de base opérée par l'arrêté ministériel n° 300, du 20 juin 1975, ressortirait à la même conception juridique, à savoir, que l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre — spécialement, le règlement n° 741/75 — a mis fin au statut privilégié des coopérateurs. Au cours de la procédure devant le Østre Landsret, le ministère de l'agriculture aurait cependant modifié sa position. Il aurait en effet reconnu qu'il puisse y avoir, également en l'espèce, des droits prioritaires au profit des coopérateurs, tout en ajoutant que de tels droits, liés à la possession de parts sociales, peuvent être limités par le ministère de l'agriculture.

Sukkerfabriken estime que l'article 1, paragraphe 2, du règlement n° 741/75 doit être entendu en ce sens que, lorsqu'un État membre fixe les règles de répartition des quantités de betteraves à cultiver dans le cadre d'une coopérative, l'État membre est tenu de respecter dans leur entièreté les droits éventuellement dérivés de l'appartenance de cette coopérative, conformément aux règles de droit interne.

La deuxième question postule, selon Sukkerfabriken, que les coopérateurs bénéficient d'un droit de préférence et que ce droit a été maintenu, en principe, par le règlement n° 741/75. Elle chercherait à savoir si le droit de priorité reconnu par le règlement peut être considéré comme préservé par l'attribution d'une quantité réduite de betteraves aux conditions d'intervention A, augmentée et complétée par des quantités de betteraves aux conditions B et C, de sorte qu'il y aurait dès lors lieu de considérer le droit de culture des coopérateurs comme satisfait en additionnant l'ensemble de livraisons de betteraves à ces trois catégories.

Le règlement n° 741/75 indiquerait expressément qu'il ne vise que l'achat de betteraves à sucre destinées à la fabrication de sucre dans les limites du quota de base. Cela vaudrait également pour les droits de priorité dont il serait question à l'article 1, paragraphe 2. Ces droits de priorité seraient fondés sur le droit national, et il n'apparaîtrait pas que le règlement ait pris position quant au contenu ou au caractère de tels droits de préférence.

En conclusion, Sukkerfabriken propose qu'il soit répondu par la négative à la deuxième question.

b) Selon le *gouvernement danois,* cette question concerne l'interprétation de l'article 1, deuxième alinéa, du règlement n° 741/75.

Le texte de la version danoise ne serait peut-être pas dépourvu d'équivoque. En théorie, on pourrait le lire de deux manières.

Ou bien la disposition signifierait que la répartition opérée par le ministère de l'agriculture doit respecter les droits de livraison à la fabrique, que les coopérateurs détiennent au regard de la fabrique en vertu des statuts de la société.

Ou bien cette disposition devrait être entendue dans le sens que les producteurs de betteraves à sucre se voient reconnaître un droit de livraison à la coopérative, même s'ils ne détiennent pas *a priori* un tel droit du fait d'une éventuelle appartenance à ladite entreprise.

Le point de vue de Sukkerfabriken Nykøbing s'appuierait apparemment sur la première interprétation. Au contraire, le gouvernement danois estime que seule la deuxième interprétation devrait être prise en considération, de sorte qu'en répartissant le quota de base entre les différents producteurs, le ministère de l'agriculture ne serait pas lié par les rapports de production internes à l'entreprise. Le gouvernement danois se réfère également à d'autres versions linguistiques du règlement en cause et à la jurisprudence de la Cour (affaire 30/77, Regina/Bouchereau, Recueil 1977, p. 1999, attendu n° 14).

L'objectif poursuivi en rapport avec la politique agricole commune serait, entre autres, d'améliorer la productivité de l'agriculture. La possibilité d'aligner la production sur les producteurs les plus efficaces serait réduite à néant, dès lors que les membres d'une coopérative pourraient inscrire en priorité leurs droits de production à l'intérieur du quota de base.

L'interprétation donnée par le ministère de l'agriculture s'appuierait également sur la genèse de la disposition en cause. Dès juin 1973, alors que le règlement n° 3330/74 du Conseil faisait l'objet de travaux préparatoires dans le cadre communautaire, les représentants danois auraient mis l'accent sur les problèmes pouvant se poser à l'occasion de la répartition du quota alloué à une entreprise, en cas de désaccord entre les différents producteurs. A cet égard, une proposition présentée en novembre 1974 par le Danemark, tendant à régler cette question, a amené la Commission à présenter une proposition. Finalement, le Conseil a arrêté le règlement n° 741/75.

L'intention du ministère de l'agriculture serait de garantir aux livreurs traditionnels, parmi lesquels les producteurs sous contrat, une part appropriée du *quota de base*. Il s'agirait donc manifestement d'un désir, de la part du ministère, de conférer une base légale à des mesures tendant à mettre sur un pied d'égalité les coopérateurs et les producteurs sous contrat.

Selon le gouvernement danois, cette égalité ne pourrait être atteinte que si le ministère n'est pas limité par des privilèges alloués aux coopérateurs sur la base du droit privé.

En conclusion, le gouvernement danois estime qu'il devrait être répondu par l'affirmative à la deuxième question.

c) La *Commission* observe qu'en vertu de l'article 1, alinéa 1, du règlement n° 741/75, les États membres pourront prévoir des règles pour la répartition des droits de livraison dans les limites du quota de base d'une entreprise. Rien dans le texte de ces dispositions ne limiterait les pouvoirs dont les États membres disposent en la matière.

L'article 1, alinéa 2, préciserait uniquement qu'un non-coopérateur peut obtenir des droits de livraison en dehors des droits accordés au coopérateur.

Il serait logique et conforme aux objectifs de l'organisation commune des marchés de répartir les droits de livraison existants dans les limites du quota de base de l'entreprise entre tous ses fournisseurs de betteraves sucrières, au prorata de leurs livraisons d'une campagne antérieure.

La Commission propose à la Cour de répondre comme suit à la deuxième question posée:

«Le règlement du Conseil cité dans la question précédente doit être interprété en ce sens qu'un État membre est habilité à procéder, selon des critères objectifs, à une répartition du quota de base d'une entreprise entre les membres coopérateurs de ladite entreprise et ses fournisseurs traditionnels, même si cette répartition implique que les droits et obligations de livraison de ses membres coopérateurs, prévus par ses statuts ne peuvent être respectivement exercés et exécutés dans les limites du seul quota de base de l'entreprise.»

III — Procédure orale

Attendu qu'à l'audience du 5 décembre 1978 les parties au principal, le gouvernement danois et la Commission des Communautés européennes ont été entendus en leurs observations orales;

que l'avocat général a présenté ses conclusions en cours de la même audience;

En droit

1 Attendu que, par décision du 28 juin 1978, parvenue à la Cour le 30 du même mois, la Højesteret a saisi la Cour de justice, au titre de l'article 177 du traité, de deux questions préjudicielles relatives à l'interprétation du règlement n° 741/75 du Conseil du 18 mars 1975 établissant des règles particulières concernant l'achat de betteraves à sucre (JO n° L 74, p. 2);

2 attendu qu'aux fins de son interprétation ce règlement doit être examiné dans le contexte de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, telle qu'elle a été établie d'abord par le règlement n° 1009/67 du Conseil du 18 décembre 1967 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO n° 308, p. 1) et ensuite par le règlement n° 3330/74 du Conseil du 19 décembre 1974 (JO n° L 359, p. 1) qui l'a remplacé;

3 que cette organisation comporte la fixation de quantités de production pour chaque État membre tandis que ceux-ci attribuent aux fabricants de sucre des quotas selon des critères fixés par le règlement;

4 que les quotas attribués aux fabricants comportent un quota de base ou quota A correspondant aux besoins du marché intérieur, qui peut être écoulé librement et éventuellement offert aux organisations d'intervention au prix d'intervention, avec un supplément jusqu'à un quota maximal, appelé quota B, qui n'est assimilé au sucre du quota de base qu'après paiement d'une coti-

sation à la production, tout sucre produit en excès du quota maximal ne pouvant être écoulé dans le marché intérieur mais devant être exporté vers des pays tiers;

5 que les règlements présument que les avantages de la garantie de l'écoulement tant du quota de base que du quota maximal à des prix minima seront répercutés par les fabricants de sucre aux producteurs de betteraves et ont laissé la stipulation des conditions de livraison aux soins de ces fabricants et producteurs respectivement, le règlement n° 3330/74 se bornant à disposer dans son article 6 que «le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, arrête, notamment pour les conditions générales d'achat, de livraison, de réception et de paiement des betteraves, des dispositions-cadre auxquelles doivent se conformer les accords interprofessionnels communautaires, régionaux ou locaux, ainsi que les contrats conclus entre les vendeurs de betteraves et les acheteurs de betteraves»;

6 que cette disposition est identique à l'article 6 du règlement n° 1009/67, en vertu duquel le Conseil a adopté le règlement n° 206/68 du 20 février 1968, établissant les dispositions-cadres pour les contrats et accords interprofessionnels concernant l'achat des betteraves (JO n° L 47, p. 1), qui est encore en vigueur;

7 que, par ailleurs, l'article 30 du règlement n° 3330/74 prévoit, ainsi que l'avait fait l'article 30 du règlement n° 1009/67, que «dans les contrats pour la livraison des betteraves destinées à la fabrication du sucre, il est établi une distinction entre les betteraves selon que les quantités de sucre qui seront fabriquées à partir de ces betteraves:

a) sont comprises dans le quota de base,

b) dépassent le quota de base sans dépasser le quota maximal,

c) dépassent le quota maximal»,

distinction qui évidemment se répercute sur les prix d'achat convenus;

8 que, si l'organisation commune des marchés prévoit des règles générales relatives à la vente et l'achat des betteraves, il en ressort cependant clairement que les accords et contrats visés continuent, sous réserve du respect desdites règles générales, d'être régis par le droit national des contrats sous lequel ils sont conclus;

9 attendu qu'il ressort de la décision de renvoi que la requérante au principal (ci-après: Sukkerfabriken) est constituée en forme de coopérative avec un capital social de 7 millions de couronnes danoises, divisé en 8 750 parts, chaque coopérateur ayant l'obligation de cultiver en betteraves un arpent danois de terre égal à 0,56 hectare et à livrer les quantités récoltées à la fabrique;

10 que le produit des coopérateurs ne suffisant pas à ses besoins, Sukkerfabriken habituellement achète également des betteraves à des cultivateurs tiers, non-membres de la coopérative (ci-après: cultivateurs sous contrat);

11 que la quantité de production attribuée au Danemark dès son adhésion à la Communauté dépassant les quantités qui, dans le passé, avaient été arrêtées par la législation nationale, le quota de base de Sukkerfabriken a partant dépassé les quantités qui pouvaient, sous le régime national antérieur, être produites à des prix garantis;

12 que Sukkerfabriken et les cultivateurs sous contrat ne pouvant se mettre d'accord sur les conséquences que cette augmentation devait avoir pour la fixation des quantités imputées au quota de base à acheter respectivement aux coopérateurs et aux cultivateurs sous contrat, le gouvernement danois a estimé nécessaire de pouvoir intervenir aux fins d'une répartition;

13 qu'il a signalé les difficultés nées aux institutions communautaires et que, sur proposition de la Commission, le Conseil a, dès lors, adopté le règlement n° 741/75, qui «considérant que, dans certains cas, il peut arriver qu'aucun accord n'intervienne quant à la répartition des quantités de betteraves à livrer; que, dans ces cas, il convient que l'État membre concerné soit à même d'arrêter des règles particulières de répartition», dispose à son article 1:

«Lorsqu'il n'y a pas eu d'accord, par voie d'accords interprofessionnels, sur la répartition entre les vendeurs des quantités de betteraves que le fabricant offre d'acheter avant les ensemencements pour la fabrication de sucre dans les limites du quota de base, l'État membre concerné peut prévoir des règles pour la répartition.

Ces règles peuvent en outre donner aux vendeurs traditionnels de betteraves à une coopérative des droits de livraison non prévus par les droits constitués par une appartenance éventuelle à ladite coopérative»;

14 que le ministre de l'agriculture danois étant intervenu par arrêté n° 300 du 20 juin 1975 portant répartition des droits respectifs de production à l'intérieur du quota de base entre les membres coopérateurs de Sukkerfabriken et les cultivateurs sous contrat, Sukkerfabriken a saisi les juridictions nationales compétentes de la légalité de l'arrêté;

15 que, dans le cadre de ce litige, la Højesteret a demandé à la Cour de statuer sur les questions suivantes:

A. En cas de désaccord entre les membres coopérateurs et d'autres vendeurs traditionnels de betteraves d'une entreprise organisée en coopérative sur la répartition des quantités pouvant être livrées dans les limites du quota de base de l'entreprise et en l'absence d'accords interprofessionnels, la réglementation communautaire dans le secteur du sucre, et, en particulier, le règlement (CEE) n° 741/75 du Conseil du 18 mars 1975, autorise-t-elle l'État membre à procéder à cette répartition, ou bien la réglementation communautaire implique-t-elle, préalablement à toute répartition, que soient remplies également d'autres conditions que celles expressément visées dans le considérant du règlement (CEE) n° 741/75 du Conseil et à l'article 1, paragraphe 1, de ce règlement?

B. Dans l'hypothèse où les conditions subordonnant la faculté pour l'État membre de prévoir des règles pour la répartition sont effectivement remplies, et sous réserve que la répartition soit opérée sur des bases objectives, la réglementation communautaire concernant le sucre et, en particulier, le règlement (CEE) n° 741/75 du Conseil autorise-t-elle l'État membre à procéder à la répartition entre les membres coopérateurs et les autres fournisseurs traditionnels de l'entreprise concernée, lors même que cette répartition implique que les quantités de betteraves pouvant et devant être livrées par les coopérateurs en vertu des statuts de l'entreprise ne peuvent être complètement imputées dans les limites du seul quota de base?

16 attendu qu'il y a lieu d'examiner ces deux questions ensemble;

17 attendu que l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre s'étendant, ainsi qu'il vient d'être constaté, aux relations entre les fabricants de sucre et les producteurs de betteraves, il s'ensuit que cette matière, pour autant qu'elle concerne spécifiquement la production du sucre, relève exclusivement du domaine communautaire, de sorte que les États membres ne sauraient plus y intervenir unilatéralement;

18 que, compte tenu des difficultés éventuelles dans la conclusion des accords, le règlement n° 741/75 vise évidemment à lever cette interdiction pour les États membres dans les cas qu'il envisage et définit, de sorte que dorénavant les États membres sont habilités quant au droit communautaire, à intervenir en vertu de leurs propres pouvoirs et selon les modalités de leurs propres systèmes juridiques;

19 que tant la considération dans les motifs, d'ailleurs exceptionnellement brefs, du règlement, qu'il convient de mettre l'État membre concerné à même d'intervenir, que la circonstance que le règlement a été adopté non sous la forme d'une modification soit du règlement de base n° 3330/74, notamment de son article 6, soit du règlement n° 206/68, mais sous forme d'une mesure exclusivement basée sur l'article 43 du traité, militent en faveur de l'interprétation qu'il ne vise qu'à préciser que l'organisation commune des marchés ne s'oppose pas à l'intervention de la part des États membres dans le cas envisagé;

20 qu'une telle interprétation est confirmée par la circonstance que le règlement n° 741/75 s'abstient de toute règle ou précision quant à la procédure, quant aux formes et quant aux autorités compétentes prévues pour une intervention telle qu'envisagée, précisions auxquelles on devrait s'attendre alors qu'il s'agit de limiter la liberté de contracter, que, par contre, le règlement n° 206/68 a scrupuleusement respectée;

21 attendu que le libellé des questions paraît partir de l'idée que le règlement n° 741/75 comporterait une attribution de pouvoirs aux États membres, lesquels pouvoirs devraient être exercés dans des conditions et selon des formes régies par le droit communautaire;

22 que s'il est vrai qu'en mettant les États membres à même d'intervenir, le règlement n° 741/75 ne saurait les dispenser du respect dû aux principes et aux règles générales qui régissent la politique agricole commune, il n'en reste pas moins qu'il se borne à une simple habilitation au regard du droit communautaire et laisse la détermination des conditions et des formes spécifiques, nécessaires pour pouvoir intervenir, aux règles juridiques de l'État membre concerné;

23 attendu que, dans cette perspective, le second paragraphe de l'article 1 du règlement n° 741/75 se présente comme une simple extension de l'habilitation donnée par le premier paragraphe, aux cas où la répartition fait diffi-

culté non pas entre «les vendeurs des quantités de betteraves» mais également à ceux, comme celui qui est à l'origine du litige au principal, où cette répartition doit se faire entre des vendeurs de betteraves, d'une part, et des cultivateurs-membres d'une coopérative qui est le fabricant du sucre d'autre part, cas qui, pris à la lettre, échapperaient à la formule du premier paragraphe;

24 qu'il ressort de ce qui vient d'être dit en ce qui concerne le sens de ce règlement, que le second paragraphe n'entend pas établir quelque règle communautaire que ce soit pour les positions juridiques respectives des vendeurs non membres à une coopérative et des membres coopérateurs, mais doit être interprété comme une levée de l'empêchement communautaire à ce que l'État membre concerné adopte, selon les règles de son propre système juridique, les règles et décisions nécessaires pour pouvoir procéder à une répartition dans le cas visé par ledit règlement;

25 attendu qu'il résulte de ce qui précède qu'il doit être répondu aux questions posées que l'article 1 du règlement n° 741/75 du Conseil du 18 mars 1975 établissant des règles particulières concernant l'achat des betteraves à sucre (JO n° L 74, p. 2) vise à habiliter, au regard des empêchements qui pourraient découler de la compétence communautaire, les États membres à procéder, en conformité avec leur propre droit national, à une répartition des droits de livraison de betteraves dans les limites du quota de base du fabricant de sucre concerné, lorsqu'est réalisée la condition énoncée à l'article 1 du règlement;

Sur les dépens

26 Attendu que les frais exposés par le gouvernement danois et la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet de remboursement;

27 que la procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens;

par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par la Højesteret le 28 juin 1978, dit pour droit:

L'article 1 du règlement n° 741/75 du Conseil du 18 mars 1975 établissant des règles particulières concernant l'achat des betteraves à sucre (JO n° L 74, p. 2) vise à habiliter, au regard des empêchements qui pourraient découler de la compétence communautaire, les États membres à procéder, en conformité avec leur propre droit national, à une répartition des droits de livraison de betteraves dans les limites du quota de base du fabricant de sucre concerné, lorsqu'est réalisée la condition énoncée à l'article 1 du règlement.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 16 janvier 1979.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN-PIERRE WARNER, PRÉSENTÉES LE 5 DÉCEMBRE 1978 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Dans la présente affaire, votre Cour a sous les yeux des arrêts très clairs et très complets du Østre Landsret et du Højesteret et, de plus, elle a eu l'avantage de lire et d'entendre les parties au principal et la Commission en des observations soigneuses et approfondies. Les questions qui vous sont déférées par le Højesteret sont essentiellement simples. Dans ces circonstances, nous ne croyons pas qu'il puisse être utile de vous demander d'ajourner les débats pour nous permettre de préparer nos conclusions et

1 — Traduit de l'anglais.