II

(Actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité)

COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION
du 19 décembre 1989
relative à une procédure d'application de l'article 85 du traité CEE
(IV/32.414 — Betteraves à sucre)

(Les textes en langues française et néerlandaise sont les seuls faisant foi.)

(90/45/CEE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne,

vu le règlement n° 17 du Conseil, du 6 février 1962, premier règlement d'application des articles 85 et 86 du traité (1), modifié en dernier lieu par l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal, et notamment son article 3 paragraphe 1,

vu la décision de la Commission du 22 novembre 1988 d'engager la procédure dans cette affaire,

après avoir donné à la Confédération des betteraviers belges, la Société générale des fabricants de sucre de Belgique et la Raffinerie tirlemontoise SA l'occasion de faire connaître leurs points de vue au sujet des griefs retenus par la Commission, conformément à l'article 19 paragraphe 1 du règlement n° 17 et aux dispositions du règlement n° 99/63/CEE de la Commission, du 25 juillet 1963, relatif aux auditions prévues à l'article 19 paragraphes 1 et 2 du règlement n° 17 du Conseil (2),

après avoir entendu la Confédération des betteraviers belges, la Société Générale des fabricants de sucre de Belgique et la Raffinerie tirlemontoise SA, conformément à l'article 19 paragraphe 2 du règlement n° 17 et aux dispositions du règlement n° 99/63/CEE,

vu l'avis du comité consultatif en matière d'ententes et de positions dominantes,

considérant ce qui suit :

I. LES FAITS

A. Le marché des betteraves à sucre

1. *Le produit*

(1) La présente procédure porte sur la production et la commercialisation des betteraves à sucre, produit n° 1212.91 de la convention internationale sur le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises qui, dans la Communauté, est cultivé presque exclusivement pour la fabrication de sucre.

(2) Le rendement en sucre des betteraves dépend, d'une part, de leur richesse en saccharose qui est variable selon les récoltes et, d'autre part, des techniques de raffinage mises en œuvre ainsi que de la qualité des installations utilisées. Pour une tonne de betteraves ayant une richesse en sucre de 16 ° (taux moyen des betteraves cultivées en Europe), les sucreries établies dans la Communauté obtiennent entre 125 et 150 kilogrammes de sucre.

(3) Il importe de signaler que, après l'arrachage, la teneur en sucre des betteraves a tendance à diminuer avec le temps. Cela explique que les sucreries soient toujours implantées dans les régions de culture des betteraves de manière à diminuer la durée d'attente avant traitement ainsi que l'incidence des coûts de transport de la matière première. En général, les betteraves sont récoltées à

(1) JO n° 13 du 21. 2. 1962, p. 204/62.
(2) JO n° 127 du 20. 8. 1963, p. 2268/63.

des distances ne dépassant pas une centaine de kilomètres ou, au maximum, 200 kilomètres de la sucrerie où elles sont traitées.

(4) L'époque des semis des betteraves se situe normalement dans le courant des mois de mars et d'avril. Les récoltes ont lieu entre le 1er octobre et la fin novembre, et les livraisons de betteraves aux sucreries se terminent au plus tard à la mi-décembre.

2. *Production et zones de culture*

(5) En 1987, la Communauté a produit environ 100 millions de tonnes de betteraves à sucre. Du fait des aléas climatiques, ce tonnage peut varier d'une année à l'autre entre 85 et 105 millions de tonnes. En outre, à plus long terme, la quantité de betteraves produite dans la Communauté dépend des prix du sucre fixés par le Conseil, dans le cadre de la politique agricole commune, ainsi que de l'évolution des cours du sucre sur le marché mondial. C'est ainsi que la production des douze pays actuellement membres de la Communauté est passée d'une moyenne de 70 millions de tonnes dans les années 1970-1975, à un peu plus de 100 millions au début des années 80 avec, actuellement, une tendance à redescendre au-dessous des 100 millions de tonnes.

(6) Les grands pays producteurs de betteraves dans la Communauté sont, par ordre d'importance décroissante, la France (entre 25 et 30 millions de tonnes), la république fédérale d'Allemagne (environ 20 millions de tonnes), puis à un niveau plus bas, l'Italie (10 millions de tonnes) suivie par le Royaume-Uni et l'Espagne (entre 8 et 10 millions de tonnes) et par les Pays-Bas et la Belgique (entre 6 et 8 millions de tonnes).

(7) De 1975 à 1987, la production de betteraves en Belgique a évolué comme suit [statistiques pour l'union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL)] :

(en tonnes)

Année	Quantité
1975	4 706 000
1976	5 310 000
1977	5 031 000
1978	4 807 000
1979	5 654 000
1980	6 462 000
1981	5 876 000
1982	7 619 000
1983	8 406 000
1984	5 734 000
1985	6 276 000
1986	6 373 000
1987	6 259 000

(*Source :* Eurostat-Cronos.)

Ces chiffres font apparaître une progression lente mais régulière de 1975/1976 (environ 5 millions de tonnes) à 1982/1983 (7 à 8 millions de tonnes) suivie d'une période de stagnation et même de légère régression pour les quatre dernières campagnes.

(8) La culture des betteraves en Belgique est localisée dans les régions situées à l'ouest du sillon Sambre-Meuse, c'est-à-dire le Hainaut, les Flandres et la Hesbaye. Il faut mentionner que ces régions font partie d'une vaste zone de culture qui englobe une grande partie des plaines du nord de la France ainsi que les trois régions belges précitées et se prolonge vers les Pays-Bas par une étroite bande côtière qui longe la mer du Nord. Dans cette zone sont implantées un grand nombre de sucreries françaises ainsi que la totalité des usines belges. Jusqu'à la fin 1988, sept sucreries belges, sur un total de quatorze, étaient situées à des distances très proches de la frontière française variant entre seulement 5 et 25 kilomètres. En 1989, deux de ces sucreries ont été fermées. Une autre sucrerie belge est implantée à moins de 5 kilomètres de la frontière néerlandaise.

3. *Le commerce intracommunautaire*

(9) Le fait que le rendement en sucre des betteraves soit affecté par les manutentions et par l'allongement des délais d'attente avant traitement et que, dans la plupart des cas, les sucreries soient implantées à l'intérieur ou au voisinage des zones de culture explique que les betteraves ne sont habituellement pas transportées sur de longues distances et qu'en conséquence le commerce international de ce produit est relativement faible.

(10) Néanmoins, ces particularités relatives au produit et à son usage n'empêchent pas que des sucreries puissent, notamment en cas de pénurie des productions locales, être approvisionnées au moyen de betteraves récoltées dans des régions très éloignées. De tels cas se sont produits à plusieurs reprises dans la Communauté, notamment en 1975 où, à la suite d'une récolte déficitaire en Belgique, des betteraves françaises ont été livrées, par trains entiers, à ce pays pour y être traitées.

(11) En dehors de ces cas exceptionnels, le commerce intracommunautaire des betteraves intéresse essentiellement les États membres qui disposent de zones de culture proches ou contiguës des frontières d'un autre État membre. Cela est notamment le cas entre la France et la Belgique, la Belgique et les Pays-Bas et les Pays-Bas et l'Allemagne.

(12) Le tableau ci-après donne les quantités de betteraves échangées à l'intérieur de la Communauté en 1985, 1986 et 1987.

Commerce intracommunautaire des betteraves

(en tonnes)

Origine/Destination		UEBL	Danemark	République fédérale allemande	Grèce	Espagne	France	Irlande	Italie	Pays-Bas	Portugal	Royaume-Uni
UEBL	1985	—	—	—	—	—	8	—	—	15 278	—	—
	1986	—	—	—	—	—	8	—	—	26 559	—	—
	1987	—	—	—	—	—	9	—	—	23 814	—	—
République	1985	14	—	—	—	—	—	—	—	79 221	—	—
fédérale	1986	3	—	—	—	—	—	—	—	71 936	—	—
allemande	1987	75	25	—	—	—	—	—	—	52 450	—	—
France	1985	58 096	—	196	—	—	—	—	—	352	—	—
	1986	31 032	—	548	—	—	—	—	—	45	—	—
	1987	27 859	—	403	—	—	—	—	—	60	—	—
Pays-Bas	1985	19 200	30	63	—	—	—	—	—	—	—	—
	1986	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	1987	17 179	39	337	—	—	94	—	—	—	—	—

Source : Eurostat (statistiques du commerce extérieur).

B. La réglementation CEE

(13) Du fait des caractéristiques propres à la culture de la betterave et à son utilisation quasi exclusive pour la fabrication du sucre, la réalisation des objectifs de la politique agricole commune (article 39 du traité CEE) en faveur des producteurs de betteraves a été recherchée, dès les années 1960, par le moyen d'une organisation commune des marchés du sucre. Cette organisation a été instituée le 1er juillet 1968 par le règlement n° 1009/67/CEE du Conseil [1]. Ce règlement a été remanié et remplacé en 1974 par le règlement (CEE) n° 3330/74 du Conseil [2], lequel a été à son tour remplacé, le 30 juin 1981, par le règlement (CEE) n° 1785/81 du Conseil [3], modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) n° 1069/89 [4], qui est l'actuel règlement de base de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre.

(14) Le principe directeur des mécanismes créés par l'organisation commune est d'assurer aux producteurs de betteraves des garanties de prix et d'écoulement limitées à des quantités qui sont en liaison avec les besoins de la consommation de sucre et avec les possibilités d'exportation de ce produit par la Communauté. Cette liaison est réalisée par la mise en place d'un régime de prix garantis pour des quotas de production de sucre qui est prolongé en amont par un système régissant les contrats de livraison de betteraves, système qui comporte également le respect de prix minimaux garantis pour les quantités de betteraves correspondant à la couverture des quotas sucriers.

1. *Les quotas sucriers*

(15) Afin de limiter à certaines quantités la possibilité pour les fabricants de sucre de percevoir un prix minimal garanti fixé par les autorités communautaires (prix d'intervention), les articles 23 et 24 du règlement (CEE) n° 1785/81 attribuent à chaque État membre de la Communauté des quantités de base A et B qui sont ensuite réparties entre toutes les entreprises sucrières de l'État membre concerné et deviennent ainsi des quotas de production A et B attribués à chaque fabricant de sucre. Le quota B représente un pourcentage du quota A pouvant varier entre 10 et 35 %, selon les pays et les entreprises concernées. La somme du quota A et du quota B d'une entreprise est aussi appelée quota maximal.

(16) Pour la partie de sa production de sucre qui entre dans son quota A, chaque entreprise est assurée de percevoir au moins 98 % du prix d'intervention. Pour les quantités produites qui excèdent le quota A sans dépasser le quota B, le fabricant de sucre bénéficie également de la garantie du prix d'intervention mais doit supporter sur ces quantités une cotisation à la production qui diminue d'autant le montant de sa garantie. Le sucre produit au-delà du quota maximal (sucre C) ne bénéficie plus d'aucune garantie de prix et doit en outre être écoulé sur le marché mondial aux frais de l'entreprise.

(17) Pour la Belgique, les quantités de base A et B pour la production de sucre blanc ont été fixées en 1981 respectivement à 680 000 et à 146 000 tonnes. Ces

[1] JO n° 308 du 18. 12. 1967, p. 1.
[2] JO n° L 359 du 31. 12. 1974, p. 1.
[3] JO n° L 177 du 1. 7. 1981, p. 4.
[4] JO n° L 114 du 27. 4. 1989, p. 1.

quantités ont été réparties entre les dix entreprises sucrières existant dans ce pays (voir le montant des quotas par entreprise, ci-après, point 46).

2. *Prix minimaux et conditions d'achat et de livraison des betteraves*

(18) La réglementation communautaire prévoit que chaque année est fixé un prix de base de la betterave ainsi qu'un prix minimal de la betterave A (égal à 98 % du prix de base de la betterave) et un prix minimal de la betterave B (égal normalement à 68 % du prix de base de la betterave) (1). Lors de l'achat des betteraves, les fabricants de sucre ont l'obligation de payer au moins :

— le prix minimal de la betterave A (2), pour les betteraves qui sont transformées en sucre A,

— le prix minimal de la betterave B, pour les betteraves qui sont transformées en sucre B.

À cette fin, l'article 30 du règlement de base prévoit que, dans le contrat de livraison, le fabricant doit — sauf dérogation prévue par un accord interprofessionnel approuvé par l'État membre concerné — faire une distinction entre les betteraves destinées à la production de sucre A et les betteraves destinées à la production de sucre B.

(19) En outre, les contrats de livraison ainsi que les accords interprofessionnels conclus entre associations de betteraviers et de fabricants de sucre doivent se conformer aux dispositions cadres prévues par le règlement (CEE) n° 206/68 du Conseil (3). Ces dispositions cadres précisent certaines modalités d'application des prix minimaux pour les betteraves A et B ainsi que d'autres conditions d'achat, de livraison, de réception et de paiement des betteraves.

(20) Le règlement (CEE) n° 1516/74 de la Commission (4) prévoit qu'il doit être procédé régulièrement par chaque État membre à un contrôle sur la concordance des accords interprofessionnels avec les dispositions communautaires en la matière, le résultat de ce contrôle devant, à la demande de la Commission, lui être communiqué avant le 30 juin de chaque année.

C. Les accords interprofessionnels belges

(21) En Belgique, les accords interprofessionnels prévus à l'article 7 du règlement de base ont été conclus et mis en œuvre par la Confédération des betteraviers belges (CBB) et par la Société générale des fabricants de sucre de Belgique (SGFSB). Ces accords sont, dans leurs grandes lignes, restés identiques jusqu'en décembre 1985, date à laquelle un changement important est intervenu dans le contenu des garanties accordées aux fournisseurs.

1. *Accords interprofessionnels belges avant 1985*

(22) Dans le cadre de la réglementation CEE du secteur sucrier relative aux accords interprofessionnels, la Confédération des betteraviers belges (CBB) et la Société générale des fabricants de sucre de Belgique (SGFSB) ont conclu, dès 1968, des accords fixant les conditions générales d'achat et de réception des betteraves applicables en Belgique. Ces accords ont été regroupés sous la forme de conventions signées le 4 octobre 1975 et le 9 juin 1981 et valables pour des périodes successives de cinq ans couvrant, respectivement, les campagnes 1975/1976 à 1979/1980 et les campagnes 1981/1982 à 1985/1986.

(23) Le système de garantie accordé aux planteurs de betteraves par ces deux conventions était le même (engagement des sucreries d'acheter à un prix moyen unique la totalité des récoltes de leurs fournisseurs traditionnels) et n'a pas été modifié jusqu'à la fin 1985. Plus précisément ces conventions prévoyaient que :

a) les fabricants s'engageaient à acheter la totalité des betteraves récoltées en Belgique ;

b) l'ensemble des planteurs-fournisseurs traditionnels des sucreries belges était réparti entre les différentes usines et toute modification de la répartition de cette clientèle ne pouvait se faire qu'avec l'accord de la Confédération des betteraviers belges ;

c) la totalité de la récolte des planteurs faisant partie de la clientèle affectée à une sucrerie était payée à un prix unique égal à la moyenne des prix des betteraves A, B et C pondérée par les quantités de sucre effectivement produites par l'entreprise dans les différentes parties de son quota (sucre A, sucre B et éventuellement sucre C).

En outre, la seconde convention signée le 9 juin 1981 prévoyait que « les betteraves ... récoltées en Belgique sont destinées par priorité à réaliser la production sucrière belge dans le cadre du quota maximal CEE ... »

(24) Les effets de ces deux conventions sur le volume de l'offre de betteraves apparaissent différemment selon que l'on se place au niveau de chacun des planteurs considérés individuellement ou au niveau de l'ensemble des planteurs de betteraves.

Pour chacun des planteurs, assuré de percevoir le prix moyen quelle que soit l'importance de sa récolte, le système jouait dans le sens d'une incitation à accroître la production de betteraves, la baisse du prix moyen résultant de l'excédent global de l'offre étant plus que compensée par le supplément de production individuel. Le système avait donc pour effet une tendance à l'augmentation progressive de la production nationale de sucre.

(1) On entend par betterave A et betterave B toute betterave transformée respectivement en sucre A et en sucre B.
(2) Ces prix minimaux peuvent faire l'objet de bonifications ou de réfactions correspondant aux différences de qualité par rapport à la qualité type.
(3) JO n° L 47 du 23. 2. 1968, p. 1.
(4) JO n° L 163 du 19. 6. 1974, p. 21.

Par contre, pour l'ensemble des planteurs de betteraves considéré comme un groupe, tout excès de production de sucre qui ne pouvait être valorisé à un prix rémunérateur sur le marché mondial entraînait, par le jeu des pondérations de prix, une baisse des revenus moyens de l'ensemble des planteurs. Le système avait donc également pour effet d'introduire une divergence d'intérêt entre les planteurs qui avaient tendance à augmenter leur production et ceux qui restaient à leur niveau habituel de production.

(25) À partir des années 1984/1985, les tendances à l'accroissement continu de la production belge de sucre, conjuguées avec la persistance d'un niveau très bas des cours du sucre sur le marché mondial, conduisirent la Confédération des betteraviers belges à proposer une modification des conditions d'achat destinée à enrayer les tendances à la surproduction et à la baisse de la recette moyenne qui en résultait pour les fournisseurs de betteraves. Après négociation, la CBB et la SGFSB établirent de nouvelles conditions d'achat formulées dans la « convention d'un contingentement individuel basé sur un système de prix mixte en quota maximal », convention qui fut signée par les deux parties le 23 décembre 1985.

(26) Le 17 mars 1987, les deux associations professionnelles précitées adoptèrent de nouvelles conditions générales d'achat et de réception valables pour une période de cinq ans, en précisant (article 2 des conditions générales) que la convention de contingentement individuel en faisait partie intégrante.

2. *Accords interprofessionnels belges après 1985*

a) La convention de contingentement individuel du 23 décembre 1985

(27) Cette convention conclue par la CBB et la SGFSB pour une durée de trois ans a établi les règles suivantes en matière de conditions d'achat :

i) **Droits individuels**

(28) Dès la campagne 1986/87, les fabricants concluront des contrats individuels d'achat et de livraison des betteraves auprès de chaque planteur en vue de la production de leur quota maximal. À cette fin, chaque entreprise sucrière déterminera la quantité de betteraves qu'elle désire contracter en vue de la production de son quota maximal et répartira cette quantité entre ses planteurs (ou fournisseurs) traditionnels qui deviendront ainsi titulaires de droits de livraison quantifiés.

(29) Après la campagne 1986/1987, les droits de livraison ainsi attribués aux différents planteurs (ou fournisseurs) concernés pourront être réadaptés selon la règle de base suivante :

Règle de base pour la dynamique des droits : chaque hiver où la production moyenne pour les trois dernières campagnes d'une entreprise est inférieure à son quota maximal, la moitié des déficits de livraison des planteurs — déficits calculés par différence entre le droit de livraison attribué lors de la dernière campagne et la moyenne des livraisons effectuées au cours des trois dernières campagnes — seront attribués aux planteurs (ou fournisseurs) traditionnels au prorata de la moyenne de leurs livraisons au cours des trois dernières campagnes. Le comité d'usine (1), en accord avec le comité de coordination (2), pourra attribuer une partie de ces quantités disponibles pour résoudre les cas spéciaux.

(30) Il pourra être dérogé à cette règle de base par accord entre le comité d'usine et le comité de coordination concernés.

(31) En cours de campagne, les betteraves de titulaires de droits livrées au-delà de leurs droits de livraison individuels mais qui s'avéreraient nécessaires à l'entreprise pour atteindre son quota maximal seront considérées pour la campagne en cours comme des betteraves entrant dans les droits de livraison en quota maximal et seront réparties entre les titulaires de ces droits.

ii) **Prix des betteraves en quota maximal**

(32) Les betteraves livrées par les planteurs dans le cadre de leurs contrats bénéficient d'un prix mixte (A + B) établi en fonction de la proportion finale de betteraves A et B livrées à l'usine dans le cadre des contrats.

(33) Les betteraves livrées hors contrat et nécessaires pour atteindre le quota maximal bénéficient du prix des seules betteraves B dans la mesure où le quota A est atteint avec des betteraves livrées en contrat.

iii) **Engagement d'achat et prix des betteraves excédentaires**

(34) Les fabricants s'engagent, pour autant que la réglementation communautaire ne s'y oppose pas, à réceptionner toutes les betteraves produites en Belgique.

(35) Les betteraves livrées au-delà des droits de livraison et qui ne sont pas nécessaires à l'entreprise pour atteindre son quota maximal sont des betteraves excédentaires valorisées seulement au prix des betteraves C.

b) Les conditions générales d'achat et de réception du 17 mars 1987

(36) Conclues par la CBB et la SGFSB pour une période de cinq ans (campagnes 1987/1988 à 1992/1993), ces conditions prévoient, pour les parties concernées, le respect des règles suivantes :

(37) i) Les betteraves récoltées en Belgique sont destinées par priorité à réaliser la production sucrière belge dans le cadre du quota maximal (article 1er).

(1) Le comité d'usine est constitué des représentants des planteurs livrant à une usine déterminée.

(2) Le comité de coordination est constitué de représentants des planteurs au niveau de chacune des trois régions betteravières de la Belgique.

(38) ii) Dans la limite de durée pour laquelle elle a été conclue (trois ans), la convention nationale de contingentement individuel du 23 décembre 1985 fait partie intégrante des conditions générales d'achat et de réception du 17 mars 1987, étant entendu que seront considérées comme des betteraves produites en quota maximal, les betteraves qui sont livrées dans le cadre des contrats individuels d'achat en quota maximal, conclus avant le 1er mai, et qui sont produites sur l'exploitation même du contractant (article 2).

(39) iii) Toute modification de la répartition de la clientèle des usines ne pourra se faire qu'après concertation entre planteurs et fabricants concernés et accord de la CBB et de la SGFSB dans le respect des droits de livraison des planteurs (article 4).

(40) Les conditions générales fixent ensuite toute une série de règles relatives aux :

— durées des périodes de réception et à l'échelonnement des livraisons,
— calculs des bonifications et réfactions en fonction de la teneur en sucre des betteraves,
— conditions de reprise des pulpes,
— calculs des frais de transport,
— conditions de paiement.

(41) En réponse à une demande de renseignements adressée par la Commission à la Raffinerie tirlemontoise, cette entreprise a, le 3 décembre 1987 communiqué à la Commission que, par arrêté ministériel du 14 octobre 1987, le secrétaire d'État à l'agriculture avait, conformément au règlement (CEE) n° 1516/74, approuvé les accords interprofessionnels belges signés le 23 décembre 1985 et le 17 mars 1987.

3. *Associations professionnelles et entreprises concernées*

(42) a) La CBB :

la Confédération des betteraviers belges regroupe la totalité des planteurs de betteraves établis en Belgique et qui livrent leur récolte de betteraves aux sucreries belges. Actuellement le nombre de ces planteurs membres est d'environ 20 000. La CBB compte également parmi ses membres des planteurs qui livrent à des sucreries belges des betteraves récoltées hors de Belgique. Ces planteurs, dont le nombre actuel ne dépasse pas une centaine, cultivent généralement des terres situées à proximité de la frontière belge.

La CBB gère les intérêts professionnels de ses membres au niveau national et est donc mandatée pour, notamment, signer les accords interprofessionnels avec les représentants des fabricants de sucre.

(43) Au niveau régional, la CBB est structurée en trois comités de coordination qui sont constitués par les planteurs établis dans chacune des trois régions betteravières du pays :

— comité de coordination du Hainaut,
— comité de coordination des Flandres,
— comité de coordination de la Hesbaye.

Ces comités ont notamment la responsabilité de préparer, en accord avec les sucreries concernées, une répartition équitable de la « clientèle-planteurs » entre les différentes sucreries établies dans la région et de veiller au maintien de cette répartition.

(44) b) La SGFSB :

La Société générale des fabricants de sucre de Belgique regroupe les dix entreprises sucrières qui sont établies en Belgique. Depuis 1988, ce nombre est passé à neuf, la Sucrerie-raffinerie de Donstiennes ayant été absorbée par la Raffinerie tirlemontoise.

(45) À l'exception de la Raffinerie tirlemontoise qui possède cinq usines de fabrication de sucre de betteraves (quatre depuis fin 1988), les neuf autres entreprises ne disposent chacune que d'une usine. Les capacités de production de ces usines étant, en outre, variables de l'une à l'autre, il en résulte des quotas de production de sucre de niveau très différent selon les entreprises.

(46) La liste des entreprises sucrières membres de la SGFSB avec mention de leur quota sucrier maximal était la suivante jusqu'en 1988 (à partir de 1989, la Sucrerie-raffinerie de Donstiennes, absorbée par la Raffinerie tirlemontoise, a disparu, ses quotas étant venus s'ajouter à ceux de la Raffinerie tirlemontoise) :

(en tonnes)

Entreprises sucrières belges	Quota A	Quota B	Quota maximal (en tonnes)
Raffinerie tirlemontoise	365 155,9	87 432,9	452 588,8
Suikerfabrieken van Vlaanderen	59 752	10 991	70 743
Suikerfabriek van Veurne	51 482,9	7 454,8	58 937,7
Raffinerie Notre-Dame	38 874,2	9 445,6	48 319,9
Fabrique de sucre de Frasnes-lez-Buissenal	37 299,7	5 081,3	42 301
Sucrerie d'Escanaffles	33 858,8	4 844,7	38 703,5
Sucrerie Naveau	29 544,2	6 655,1	36 199,3
Sucrerie-raffinerie de Donstiennes	23 769,7	6 689,1	30 458,8
SA Warcoing	21 876,5	3 995,5	25 872
Sucrerie Couplet	18 386,1	3 410	21 796,1
Total	680 000	146 000	826 000

c) La Raffinerie tirlemontoise (RT)

(47) La RT produit environ 70 % de la production belge du sucre. Cette production s'effectuait jusqu'en 1987 dans cinq usines de transformation de betteraves équipées d'installations modernes et performantes et situées à :

— Tirlemont (capacité de traitement de betteraves : 8 500 tonnes/jour)

— Wanze (capacité : 17 500 tonnes/jour)

— Genappe (capacité : 12 500 tonnes/jour)

— Brugelette (capacité : 7 000 tonnes/jour)

— Quévy (capacité : 4 500 tonnes/jour)

En 1988, la RT a fermé son usine de Quévy et produit donc actuellement son sucre de betteraves dans les quatres autres usines.

(48) Chaque année, la RT traite entre 3 et 3,3 millions de tonnes de betteraves qui lui permettent de produire de 450 à 500 000 tonnes de sucre blanc.

(49) Les parts de la RT sur le marché belge du sucre sont d'environ [...] (1) pour le sucre de consommation humaine et [...] pour les sucres destinés à l'industrie. Son chiffre d'affaire est de [...] francs belges. RT détient des participations largement majoritaires dans le capital de deux autres entreprises sucrières belges : Suikerfabriek van Veurne (67,95 %) et Raffinerie Notre-Dame (93,34 %).

(50) En outre la RT possède des filiales dans l'industrie des produits dérivés du sucre : Suikers G. Lebbe SA (sucre liquide et candi, caramels), Candico SA (sucre candi, sucre brun, sucre de canne), Neuhaus-Mondose SA (chocolats) ainsi que des intérêts importants dans d'autres secteurs de l'industrie alimentaire et des biotechnologies.

(51) En ce qui concerne la SA des Sucreries réunies de Quévy-Péronnes (SRQP), la RT détenait depuis 1956 une participation majoritaire dans cette société. Elle a accru cette participation en 1971 et en 1981, date où sa part dans le capital était de 68 %.

En 1987, suite à de nouvelles acquisitions de titres, sa participation dépassait 99 % et le 27 juin 1988, la RT a racheté les parts restantes de l'actif. Elle a ainsi absorbé totalement la SRQP qui est donc devenue uniquement l'établissement de Quévy de la RT. À la fin de l'année 1988, la RT a mis fin aux activités de traitement des betteraves de l'établissement de Quévy.

(52) En 1988, la RT a racheté la Sucrerie-raffinerie de Donstiennes et a mis fin également aux activités de production de sucre dans cette sucrerie. Le quota rattaché à cette sucrerie a été incorporé à celui de la RT qui l'a ensuite redistribué entre ses quatre usines en activité.

(1) Dans le texte de la présente décision destiné à la publication, certaines informations ont été omises, conformément aux dispositions de l'article 21 du règlement n° 17 concernant la non-divulgation des secrets d'affaires.

4. *Application des accords interprofessionnels conclus en 1985 et 1987*

a) La répartition des quotas entre planteurs

(53) Après le 23 décembre 1985, les entreprises sucrières belges ont, conformément à la règle édictée par la convention de contingentement individuel (voir ci-dessus, considérant 28), réparti les quantités de betteraves nécessaires à la production de leur quota maximal entre leurs fournisseurs habituels. Cette répartition a été effectuée entre tous les fournisseurs, au prorata de la moyenne annuelle de leurs livraisons au cours des six dernières années, sauf dans le cas de la RT qui n'a effectué cette répartition qu'entre ses planteurs fournisseurs établis en Belgique à l'exclusion de ses planteurs-fournisseurs de la région de Bavay-Maubeuge. Pour chacune des entreprises cette répartition s'est effectuée comme suit :

(54) i) Sept entreprises qui n'étaient approvisionnées habituellement que par des planteurs établis en Belgique ont réparti, entre ces planteurs belges, la totalité de leurs besoins en quota maximal. Il s'agit des entreprises suivantes : Notre-Dame, Frasnes-lez-Buissenal, Escanaffles, Naveau, Donstiennes, Warcoing et Couplet.

(55) ii) Deux entreprises, Suikerfabrieken van Vlaanderen et Suikerfabriek van Veurne, qui étaient approvisionnées habituellement par des planteurs établis principalement en Belgique, mais aussi hors de Belgique, ont réparti entre ces planteurs belges et non belges les quantités de betteraves nécessaires pour produire leur quota maximal. Concrètement, les parts attribuées ont été de :

— pour la Suikerfabrieken van Vlaanderen sur un total supérieur à 500 000 tonnes de betteraves :

  — 97 % pour des planteurs cultivant en Belgique,

  — 2,5 % pour des planteurs cultivant aux Pays-Bas,

  — 0,5 % pour des planteurs cultivant en France,

— pour la Suikerfabriek van Veurne sur un total d'environ 400 000 t de betteraves :

  — 98 % pour des planteurs cultivant en Belgique,

  — 2 % pour des planteurs cultivant en France.

(56) iii) Une entreprise, la RT qui était approvisionnée régulièrement par des planteurs belges mais aussi, depuis une dizaine d'années, par des planteurs établis en France dans la région de Bavay-Maubeuge n'a réparti son quota maximal qu'entre ses planteurs belges.

b) Dynamique des droits individuels

(57) En ce qui concerne les règles relatives aux modifications de la répartition initiale des droits, par suite de déficits permanents de livraison de la part de certains planteurs, la règle de base mentionnée

ci-dessus aux considérants 28 à 31 a été maintenue pour les sucreries de la région hesbignonne (plus Quévy et Brugelette), c'est-à-dire pour les entreprises sucrières RT, Notre-Dame, Naveau et Donstiennes. Aucune redistribution des droits de livraison n'est intervenue dans cette région depuis la répartition initiale effectuée en 1986. En outre, d'après les informations recueillies par la Commission au cours de l'instruction de l'affaire, il apparaît que la possibilité d'affecter à la solution de cas spéciaux une partie des droits pouvant être récupérés lors d'éventuels déficits ne vise, essentiellement, que des planteurs ayant dû faire face à des difficultés particulières ou ayant été défavorisés lors d'une répartition antérieure.

(58) Les régions betteravières des Flandres et du Hainaut ont, par contre, adopté des règles moins rigides permettant, d'une part, des modifications plus fréquentes dans la répartition des droits individuels des planteurs et, d'autre part, de redistribuer une partie des droits disponibles également à de nouveaux planteurs-fournisseurs. De ce fait, trois sucreries établies dans ces régions (Frasnes-lez-Buissenal, « van » Veurne et « van » Vlaanderen) ont pu procéder à une redistribution des droits en 1987 et quatre sucreries (les trois précédentes, plus Warcoing) y ont eu également recours au début de l'année 1988.

D. Les achats de betteraves françaises par la RT

1. *Conclusion de contrats de livraison avec des planteurs français*

(59) Dans le courant des années 1970, et notamment au cours des années 1975 à 1978 incluses, la production de betteraves en Belgique était généralement insuffisante pour permettre aux entreprises sucrières de ce pays de produire la totalité des quotas maximaux sucriers qui leur avaient été alloués. Afin d'accroître sa production, la RT a commencé, en 1975, à élargir ses possibilités d'approvisionnement en betteraves. Dans ce but, elle a proposé des contrats de livraison pour son établissement de Quévy à des planteurs français établis dans la région de Bavay-Maubeuge, c'est-à-dire non loin de l'usine de Quévy (l'usine de Quévy se trouve à 5 kilomètres seulement de la frontière française).

(60) Les premiers contrats furent conclus en 1975, 1976, et 1977, puis leur nombre s'accrut rapidement en 1978 et continua à augmenter jusqu'en 1981. À cette date, plus de quatre-vingts planteurs français étaient liés par un contrat de livraison avec la SA des Sucreries réunies de Quévy-Péronnes, filiale de la RT, et fournissaient, ensemble, entre 30 et 45 000 tonnes de betteraves à cette entreprise.

2. *Les contrats SRQP/planteurs français*

(61) Les principales dispositions de ces contrats étaient les suivantes :

a) la SRQP s'engage à travailler toutes les betteraves fournies par le planteur et celui-ci s'engage à fournir toutes les betteraves récoltées (article 1er) ;

b) les conditions d'achat et de réception des betteraves seront en tous points identiques aux conditions appliquées aux cultivateurs belges et définies d'une part par les conditions générales convenues ou à convenir entre la Confédération des betteraviers belges et les Fabricants de sucre de Belgique, et d'autre part, par les usages propres à Quévy (article 2) ;

c) il est précisé que l'importation de ces betteraves ne pourra en aucune façon modifier le prix de la betterave payé aux fournisseurs actuels de Quévy ; par réciprocité, ce même prix est garanti aux nouveaux planteurs-fournisseurs (article 3) ;

d) le contrat est conclu pour une durée indéterminée. Le planteur peut y mettre fin après chaque campagne sans avoir à justifier sa décision vis-à-vis de la sucrerie.

Le contrat ne peut pas être rompu par la SRQP sauf si les gouvernements français et/ou belge ou une autorité communautaire supranationale empêchaient la libre circulation des betteraves par des mesures d'embargo et/ou de fermeture des frontières (article 4) ;

e) enfin l'article 5 du contrat mentionnait pour chaque campagne le ombre d'hectares emblavés en betteraves par le planteur et à livrer après récolte à la SRQP.

3. *Le changement d'attitude de la RT*

(62) À partir des années 1982/1983, la production belge de betteraves, qui avait progressé régulièrement sur une période de sept ou huit ans, commence à devenir suffisante pour les besoins de l'industrie sucrière belge et notamment de la RT. En outre, la réduction des quotas B des fabricants de sucre qui, dans le cadre de la politique communautaire sucrière, intervient en juillet 1981 (pour la RT, le quota B passe de 100 417,9 tonnes à 87 432,9 tonnes) ainsi que la baisse concomitante des cours du sucre sur le marché mondial expliquent que certaines entreprises excédentaires en sucre C se préoccupent de réduire le niveau de leur production.

(63) Cela fut précisément le cas de la RT qui est ainsi amenée à envisager une contraction de ses achats. Pour réaliser cette contraction, la RT se trouve placée devant l'alternative, soit d'intégrer au système belge les livraisons en provenance des planteurs de la région de Bavay-Maubeuge afin que ces livraisons puissent aussi être prises en compte dans le calcul du prix moyen d'achat des betteraves et puissent ainsi influencer à la baisse le niveau de ce prix moyen, soit de mettre fin à ces livraisons françaises, en résiliant les contrats conclus avec les planteurs de Bavay-Maubeuge. Le premier terme de l'alternative se traduisant par une attribution aux planteurs français d'une partie du quota (A + B) de la RT approvisionné traditionnellement par les fournisseurs belges se heurtait au refus constant et systématique de la CBB de partager dans la région de la Hesbaye — région normalement excédentaire en betteraves — des débouchés garantis qu'elle estimait devoir être réservés aux agriculteurs belges. Face à ce refus de la CBB d'intégrer les planteurs de Bavay-Maubeuge au système de répartition des quotas belges, la RT, prenant en compte la position de la CBB, s'oriente finalement vers une solution de résiliation des contrats.

(64) Cette nouvelle position de la RT prise, en tenant compte du refus de la CBB d'intégrer les planteurs de Bavay-Maubeuge au système des quotas belges, est clairement exprimée dans une lettre du 1er juillet 1985 adressée par le président de la CBB à la Confédération générale française des planteurs de betteraves (CGB), lettre où il est écrit :

« Nous avons l'honneur de soumetre à votre attention le problème du travail des betteraves françaises de Quévy, suite à la modification d'attitude de l'actionnaire majoritaire de cette usine.

Ainsi qu'il a été porté à votre connaissance, il ressort de ce changement d'attitude que les betteraves françaises ne seraient plus acceptées à l'avenir dans la mesure où elles ne bénéficiaient pas d'un quota qui leur soit propre. Vous connaissez par ailleurs la position de la CBB selon laquelle le quota belge doit servir exclusivement aux planteurs nationaux. »

(65) Également dans une note du 14 octobre 1985 exposant le problème des betteraves françaises de Quévy, qui était annexée à une lettre du 15 octobre 1985 adressée par le directeur de la CBB au directeur de la CGB, il est précisé sous la rubrique « Décision du conseil d'administration de la SRQP » :

« Début 1985, le groupe majoritaire (RT) a imposé au conseil d'administration la décision d'arrêter dès 1985 l'importation de betteraves françaises. Dans la mesure où des perspectives de solution peuvent exister dans le cadre du nouveau règlement communautaire sur le sucre, ce groupe pourrait accepter une solution transitoire pour 1986. Mais il apparaît résolu à mettre, coûte que coûte, un terme à l'hémorragie financière qui résulte de l'importation de betteraves sans quota. »

4. *Résiliation des contrats RT/planteurs français*

(66) Le 16 septembre 1985, la SRQP fait savoir par une lettre adressée aux contractants de la région Bavay-Maubeuge, que, par suite des pertes financières entraînées par les achats de betteraves françaises, elle ne pourra plus à l'avenir recevoir et payer ces betteraves comme antérieurement et qu'en conséquence des propositions seront faites dans les semaines à venir pour régler la livraison des betteraves au cours de la campagne 1986.

(67) Ces propositions communiquées par lettres des 28 janvier et 14 février 1986 consistaient en une résiliation des contrats initiaux et en un engagement d'achat limité à deux années d'une quantité de betteraves réduite à 29 % de la moyenne des livraisons effectuées au cours des six années précédentes. Un contrat reprenant ces dispositions a été soumis aux soixante-dix-huit planteurs français concernés en mars 1986. Quarante-huit de ces planteurs acceptèrent de le signer.

(68) Les trente autres qui refusèrent de signer et soulevèrent des objections reçurent les 9 et 11 avril des lettres de résiliation et se virent imposer, sous la menace de ne pas accepter la livraison des betteraves de la campagne en cours, un contrat d'achat pour des quantités toujours réduites à 29 % des références de production mais valable seulement pour une campagne. Ces trente planteurs signèrent finalement les contrats proposés pour une campagne, mais en les assortissant de réserves expresses quant à leur régularité et à la compatibilité de ces résiliations avec le droit communautaire.

E. Procédure et nouveaux faits

(69) Après signature des contrats de transition valables pour une campagne, les trente planteurs précités introduisirent, en juillet 1986, un recours devant le tribunal de première instance de Mons (Belgique) et, en août 1986, une demande adressée à la Commission, conformément à l'article 3 du règlement n° 17, visant à faire constater des infractions aux règles de concurrence du traité CEE.

(70) Au cours de l'instruction de leur plainte par la Commission, les trente planteurs continuèrent en 1987, 1988 et 1989 à planter des betteraves et à demander à la RT de réceptionner leurs récoltes de betteraves.

(71) Après l'envoi par la Commission, en novembre 1988, d'une communication des griefs adressée à la CBB, à la SGFSB et à la RT, des négociations s'engagèrent entre la CBB et la RT, d'une part, et les trente plaignants, d'autre part. Ces négociations aboutirent à un arrangement, signé et communiqué à la Commission le 14 juin 1989, par lequel la CBB et la RT s'engagèrent à rétablir, en faveur des trente planteurs concernés et à partir de la campagne 1989, un droit de livraison auprès de la RT dont le montant (12 818 tonnes) était établi selon les mêmes règles que celles appliquées aux planteurs nationaux lors de l'attribution des contingents individuels. En contrepartie, les trente planteurs de Bavay-Maubeuge retirèrent leurs plaintes auprès de la Commission et du tribunal de Mons.

(72) En outre, le 8 novembre 1989, la CBB a communiqué à la Commission une nouvelle version des accords interprofessionnels, conclus entre la SGFSB et la CBB pour les campagnes 1986/1987 à 1990/1991 et comportant, notamment, une modification (convenue le 14 février 1989) des conditions générales d'achat et de réception des betteraves et une adaptation (convenue le 29 septembre 1989) de la convention nationale de contingentement de la production betteravière. Cette nouvelle version des accords interprofessionnels ne contient plus de clauses accordant une priorité de livraison aux betteraves cultivées en Belgique.

II. APPRÉCIATION JURIDIQUE

A. Article 85 paragraphe 1

(73) L'article 85 paragraphe 1 du traité CEE interdit 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.

(74) La convention de contingentement individuel du 23 décembre 1985 ainsi que les conditions générales d'achat du 17 mars 1987, ensemble ci-après dénommés les accords interprofessionnels, étaient des accords conclus par des associations professionnelles, en leur nom et également pour le compte de leurs membres. Il s'agissait dès lors d'accords entre entreprises au sens de l'article 85 du traité.

(75) Ces accords comportaient pour les entreprises sucrières belges les obligations suivantes :

a) l'obligation de réserver prioritairement aux betteraves cultivées en Belgique les livraisons destinées à la production sucrière dans le cadre des quota maximaux de chaque entreprise. Cette clause de priorité existait également dans l'accord interprofessionnel précédent signé en 1981 ;

b) l'obligation de répartir, sous forme de contingents attribués à leurs fournisseurs-planteurs, les livraisons de betteraves nécessaires pour la production de leur quota maximal.

Cette répartition a effectivement eu lieu pour chaque entreprise sucrière au début de l'année 1986. Elle a été effectuée au prorata de la moyenne des livraisons de chaque planteur au cours des six dernières années mais les planteurs établis dans la région de Bavay-Maubeuge, même ceux qui livraient régulièrement à la RT depuis plusieurs années, ont été exclus de cette répartition ;

c) l'obligation pour les fabricants ayant des sucreries dans la région hesbignonne (y compris Quévy et Brugelette) de ne redistribuer qu'à des planteurs-fournisseurs traditionnels les droits rendus disponibles par d'éventuels déficits de livraison des planteurs et calculés d'après les règles de la dynamique des droits annexées à la convention de contingentement individuel.

(76) En ce qui concerne cette dernière obligation relative à la redistribution de droits disponibles et applicable aux sucreries de la région hesbignonne (y compris Quévy et Brugelette), la Commission réserve son appréciation quant à la compatibilité d'une telle clause avec les règles de concurrence du traité.

(77) L'appréciation juridique en ce qui concerne la compatibilité avec les dispositions de l'article 85 portera donc sur la clause de priorité accordée aux betteraves cultivées en Belgique ainsi que sur l'exclusion des planteurs de Bavay-Maubeuge dans la répartition du quota maximal de la RT.

1. *La clause de priorité pour les betteraves cultivées en Belgique*

(78) L'obligation prévue dans les accords interprofessionnels de réserver en priorité aux planteurs de betteraves établis en Belgique les livraisons de betteraves nécessaires pour la production des quotas maximaux des entreprises avait pour objet de limiter les livraisons en provenance de planteurs cultivant hors de Belgique. En effet, le but de cette clause était de n'admettre des betteraves en provenance de l'étranger que dans la mesure où ces quantités qui n'auraient pu être produites en Belgique seraient nécessaires pour atteindre les quotas sucriers belges. L'obligation en cause avait donc pour objet de restreindre les sources d'approvisionnement des fabricants de sucre et tendait, de ce fait, à limiter l'accès au marché belge pour les planteurs établis hors de Belgique.

(79) Cette restriction était particulièrement sensible dans le cas d'espèce puisque, d'une part, elle visait de manière générale, outre un certain nombre de planteurs néerlandais, tous les planteurs français du nord de la France qui, cultivant entre Maubeuge et Dunkerque à proximité de la frontière belgo-française, sont en mesure de livrer dans des conditions optimales de rentabilité aux sucreries belges proches de cette frontière et, que d'autre part, elle visait plus directement, parmi ces planteurs, ceux qui livraient déjà traditionnellement leur récolte ou une partie de leur récolte à des sucreries belges.

(80) L'obligation imposée aux entreprises sucrières belges de réserver, en priorité aux planteurs belges, les livraisons à leurs sucreries, affectait directement le commerce intracommunautaire des betteraves puisque son objet était d'exclure de l'approvisionnement de l'industrie sucrière belge les betteraves cultivées dans les autres États membres ou, du moins, de limiter un éventuel approvisionnement en provenance de ces États membres à des quantités au plus égales aux déficits éventuels de la production betteravière belge par rapport à son quota national maximal.

(81) Or, dans la mesure où une partie de la production néerlandaise de betterave (celle récoltée au sud-ouest des Pays-Bas) et un volume beaucoup plus important de betteraves récoltées dans le nord de la France pourraient être livrées dans de bonnes conditions de rentabilité, respectivement à la sucrerie belge située près de la frontière néerlandaise et aux autres sucreries belges implantées à proximité de la frontière française, les accords interprofessionnels en cause doivent être considérés comme ayant été susceptibles d'affecter sensiblement le commerce entre États membres.

(82) Par ailleurs, s'agissant d'un produit qui n'est normalement pas transporté sur de grandes distances et qui donc, déjà, par sa nature et son usage, est peu exposé à la concurrence des producteurs géographiquement éloignés, le fait d'imposer des restrictions aux échanges dans l'un des pays de la Communauté les mieux placés pour que — du fait de la localisation des zones de culture — des échanges puissent néanmoins avoir lieu et atteindre un niveau non négligeable, rendait encore plus sensible l'affectation du commerce qui en résultait.

2. *L'exclusion des planteurs de Bavay-Maubeuge dans la répartition du quota maximal de la RT*

(83) L'exclusion, dans la répartition du quota de la RT, des planteurs fournisseurs de Bavay-Maubeuge qui livraient régulièrement à la RT résultait d'un accord entre la RT et la CBB fondé sur le principe de la priorité à accorder aux planteurs nationaux.

(84) Cette volonté commune d'exclure les planteurs de Bavay-Maubeuge de la répartition du quota de la RT résultait notamment de la lettre du 1er juillet 1985 (citée au considérant 64) du président de la CBB où il est indiqué, d'une part, que la RT n'acceptera plus à l'avenir les betteraves françaises livrées à Quévy dans la mesure où elles ne bénéficieraient pas d'un quota propre et, d'autre part, que la position de la CBB est que « le quota belge doit servir exclusivement aux planteurs nationaux ». Cette volonté s'est concrétisée finalement par une répartition du quota de la RT réservée uniquement aux planteurs nationaux et par une résiliation des contrats de livraison des planteurs de Bavay-Maubeuge.

(85) L'exclusion dans la répartition du quota de la RT des planteurs de Bavay-Maubeuge qui livraient régulièrement à la RT constituait une restriction de concurrence qui, en entraînant la cessation des livraisons à la RT, en provenance de la région de Bavay-Maubeuge, a affecté directement le commerce entre États membres.

(86) Il s'agissait d'une affectation sensible du commerce entre États membres puisque, à la suite de cette exclusion, le volume d'importation de betteraves françaises en Belgique est passé de 58 000 tonnes en 1985 à 31 000 tonnes en 1986 et à 28 000 tonnes en 1987, soit une diminution de plus de 50 % entre 1985 et 1987. Pour l'ensemble de la Communauté, la contraction du courant d'échanges entre la France et la Belgique a représenté 17 % du volume total des betteraves échangées à l'intérieur de la Communauté en 1985 et 24 % des échanges communautaires en 1987.

(87) Les restrictions de concurrence décrites ci-dessus qui étaient susceptibles d'affecter de façon sensible le commerce entre États membres ne pouvaient être licites que lorsque, conformément à l'article 2 du règlement n° 26/62 du Conseil [1], l'article 85 paragraphe 1 du traité CEE ne leur est pas applicable (voir point B ci-après), ou lorsqu'elles sont exemptées, en vertu de l'article 85 paragraphe 3, de l'interdiction visée à l'article 85 paragraphe 1 (voir point C ci-après).

B. Article 2 règlement n° 26

(88) La présente procédure concerne le commerce de produits agricoles énumérés à l'annexe II du traité CEE. Ces produits relèvent des articles 1er et 2 du règlement n° 26/62 ; l'article 1er dispose que les articles 85 à 90 du traité CEE s'appliquent aux accords et décisions portant sur ces produits, tandis que l'article 2 prévoit des exceptions à l'application de l'article 85 du Traité aux accords et décisions portant sur ces mêmes produits. Aux termes de l'article 2 paragraphe 1 du règlement n° 26/62, l'article 85 paragraphe 1 du traité est inapplicable aux accords, décisions et pratiques 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.

(89) Depuis l'entrée en vigueur, le 1er juillet 1968, de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre et des betteraves qui s'est substituée aux organisations nationales de marché existant précédemment dans ce secteur, il n'existe plus dans la CEE de telles organisations et les accords en cause ne peuvent donc en faire partie.

(90) En ce qui concerne la seconde exception prévue à l'article 2 du règlement n° 26/62, il convient de noter, ainsi qu'il est précisé au troisième considérant dudit règlement, qu'elle 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 concerné. Or, ce risque n'existe pas, dans le cas d'espèce, puisque les moyens nécessaires pour la réalisation des objectifs de l'article 39 du traité ont été prévus par les règlements établissant l'organisation commune de marché dans le secteur concerné. Ces règlements, et en particulier les règlements relatifs aux accords interprofessionnels, ne prévoient pas la possibilité pour les entreprises sucrières de réserver aux planteurs nationaux leur approvisionnement ou une partie de leur approvisionnement en betteraves.

(91) En tout état de cause, les clauses accordant une priorité de livraison aux betteraves cultivées en Belgique ainsi que l'exclusion des fournisseurs de Bavay-Maubeuge étaient contraires au principe d'un

[1] JO n° 30 du 20. 4. 1962, p. 993/62.

marché agricole ouvert et également, au principe de non-discrimination énoncé à l'article 40 du traité, *a fortiori* lorsque cette discrimination a pour effet de rompre des courants d'échange déjà bien établis. Ces restrictions ne pouvaient donc être considérées comme nécessaires à la réalisation des objectifs de l'article 39 du traité.

(92) À ce sujet, les parties visées par les griefs de la Commission ont fait valoir pour leur défense qu'il est conforme à la logique du système instauré par la réglementation communautaire de considérer que le quota maximal de production de sucre de chaque État membre soit réservé, par priorité, aux planteurs de betteraves de cet État membre. En effet, poursuivent la RT et la CBB le véritable objectif de la réglementation communautaire en la matière est la protection des planteurs de betteraves, l'attribution de quotas sucriers n'étant qu'un instrument destiné à réaliser cette protection. Il en découle, toujours d'après la RT et la CBB, que lorsque le législateur communautaire décide d'attribuer un quota sucrier à un État membre, le véritable objectif qu'il poursuit est de permettre aux agriculteurs de cet État membre d'écouler auprès des sucreries de l'État en cause les quantités de betteraves nécessaires pour produire ce quota. Il serait donc contraire à cet objectif de permettre aux fabricants de sucre d'un État membre de s'approvisionner en betteraves auprès des planteurs d'un autre État membre alors qu'ils disposeraient de la possibilité d'approvisionnements suffisants sur leur marché national. La RT et la CBB en concluent que la priorité d'écoulement accordée aux planteurs nationaux, même si elle n'est pas prévue expressément par les règlements régissant l'organisation commune des marchés, est nécessaire à la protection des intérêts des planteurs de betteraves et donc à la réalisation des objectifs de l'article 39 du traité.

(93) En premier lieu, l'argumentation exposée par les parties concernées ne peut être acceptée, parce que la réalisation des objectifs de l'article 39 et notamment la stabilisation des débouchés et des revenus des planteurs de betteraves est obtenue, dans le cadre de l'organisation commune des marchés du sucre, par le moyen de la fixation de quotas sucriers et de prix minimaux sans qu'il y ait besoin de prévoir une priorité de livraison pour les planteurs nationaux. En effet, c'est par la fixation de prix minimaux applicables à un volume limité de production que se réalise l'objectif de stabilisation des débouchés et des revenus des agriculteurs concernés. Le rôle des quotas est seulement de fixer une limite au niveau des garanties accordées aux populations agricoles concernées dans la Communauté. Il ne vise pas à instaurer un cloisonnement national entre les fournisseurs de betteraves, cloisonnement qui n'est pas nécessaire pour atteindre les objectifs visés, et, par conséquent, il ne saurait justifier de telles mesures restrictives.

(94) Par ailleurs, à cause de l'incidence des coûts de transport et du fait que la teneur en sucre des betteraves est affectée par la durée du stockage avant traitement, les fabricants de sucre ont normalement intérêt à s'approvisionner dans les zones de culture les plus proches et ce n'est donc qu'en cas d'insuffisance de la production locale qu'ils seront incités à contracter avec des planteurs plus éloignés pouvant être établis dans les autres États membres limitrophes. En conséquence le risque, évoqué par la RT, d'approvisionnements importants effectués dans d'autre États membres au détriment des débouchés de la production locale est inexistant. Il n'est donc pas nécessaire, pour assurer la stabilisation des débouchés des agriculteurs concernés, de prévoir une priorité d'écoulement en faveur des planteurs nationaux.

(95) En outre, le fait de réserver des débouchés agricoles en priorité à des agriculteurs nationaux, et notamment l'exclusion des fournisseurs de Bavay-Maubeuge, est en opposition complète avec l'article 40 du traité qui prévoit, dans son paragraphe 3 deuxième alinéa, que l'organisation commune « doit se limiter à poursuivre les objectifs énoncés à l'article 39 et doit exclure toute discrimination entre producteurs et consommateurs de la Communauté ». Ces restrictions vont également à l'encontre du principe d'un marché agricole ouvert.

(96) Pour l'ensemble de ces raisons, il est tout à fait exclu de considérer comme nécessaires à la réalisation des objectifs de l'article 39 du traité des mesures qui, en s'opposant à la libre circulation des produits à l'intérieur de la Communauté, étaient tout à fait contraires à l'un des principes fondamentaux du traité.

(97) Le fait que, conformément aux dispositions du règlement (CEE) n° 1516/74, les autorités belges aient, par arrêté ministériel du 14 octobre 1987, approuvé les accords interprofessionnels en cause ne peut signifier en aucune façon que ces accords sont conformes aux dispositions du règlement n° 26/62 ou aux règles de concurrence du traité CEE. En effet, conformément aux dispositions de l'article 2 paragraphe 2 du règlement n° 26 — à l'egard desquelles le règlement (CEE) n° 1516/74, considéré en liaison avec les règlement (CEE) n° 1009/67 et (CEE) n° 206/68, ne comporte aucune dérogation — la Commission a compétence exclusive pour constater par décision, pour quels accords, décisions et pratiques les conditions prévues au paragraphe 1 de l'article 2 du règlement n° 26 sont remplies.

C. Article 85 paragraphe 3

(98) Aux termes de l'article 85 paragraphe 3 du traité CEE, l'article 85 paragraphe 1 peut être déclaré inapplicable aux accords qui contribuent à

améliorer la production ou la disbribution 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.

(99) Les accords interprofessionnels en cause n'ont pas été notifiés à la Commisison. S'agissant d'accords conclus entre des associations d'entreprises ressortissant à un seul État membre, même si l'absence de notification ne fait pas obstacle, en vertu de l'article 4 paragraphe 2 du règlement n° 17, à l'application de l'article 85 paragraphe 3, il reste, toutefois, que ces accords ne remplissent pas les conditions requises pour l'application de cette disposition. En effet, même si l'on considère que le fait pour les fabricants belges de sucre de réserver en priorité leur approvisionnement aux planteurs nationaux peut contribuer à améliorer la production betteravière belge ou, du moins, à la maintenir à un niveau élevé, il faut aussi tenir compte du fait que ces avantages ne pouvant être obtenus que par le moyen de restrictions imposées aux autres offreurs de betteraves établis hors de Belgique, il en résultera nécessairement, au niveau de la production de ces autres offreurs, des désavantages qui annuleront exactement les résultats positifs obtenus en Belgique. En conséquence, à l'échelle de l'ensemble des producteurs de betteraves qui sont économiquement en mesure de livrer aux sucreries belges concernées, les restrictions en cause ne procuraient aucun avantage au niveau de la production.

(100) En outre, ces restrictions ne peuvent non plus être considérées comme ayant contribué à améliorer la distribution en stabilisant les marchés et en évitant une désorganisation qui résulterait d'une liberté complète pour les fabricants de contracter avec des planteurs étblis dans les divers États membres de la Communauté. En effet, comme démontré ci-dessus, du fait de la nature du produit, l'intérêt des fabricants est de s'approvisionner de préférence dans les zones de culture les plus proches et ce n'est donc que dans le cas d'insuffisance de la production locale qu'ils seront incités à contracter avec des planteurs plus éloignés établis éventuellement dans les autres États membres limitrophes.

(101) Il s'avère donc que les restrictions en cause ne peuvent être considérées comme ayant contribué à améliorer globalement la production ou la distribution des betteraves dans la Communauté ou à promouvoir le progrès technique ou économique. Cette condition de base pour l'application de l'article 85 paragraphe 3 n'étant pas remplie, les accords visés et l'application qui en a été faite ne pouvaient bénéficier de l'exemption prévue par cette disposition.

D. Article 3 du règlement n° 17

(102) En vertu de l'article 3 du règlement n° 17, la Commission peut, par voie de décision, constater une infraction aux dispositions de l'article 85 du traité et obliger les entreprises et associations d'entreprises à y mettre fin.

(103) Compte tenu des éléments exposés ci-dessus, la Commission estime qu'il y a lieu de constater que la clause figurant dans les accords interprofessionnels conclus entre la CBB et la SGFSB les 9 juin 1981, 23 décembre 1985 et 17 mars 1987, clause qui accordait aux betteraves cultivées en Belgique une priorité pour les livraisons destinées à réaliser la production sucrière belge dans le cadre des quota maximaux — et à laquelle il a été mis fin définitivement le 29 septembre 1989 — était en infraction avec les règles de concurrence du traité.

(104) D'autre part, en ce qui concerne l'exclusion des fournisseurs de la région de Bavay-Maubeuge, l'arrangement conclu entre, d'une part, la RT et la CBB et, d'autre part, les trente plaignants, et qui a eu pour résultat de rétablir à un niveau substantiel le courant des livraisons de betteraves qui existait précédemment entre les planteurs de la région de Bavay-Maubeuge et les sucreries de la RT, peut être considéré comme ayant mis fin aux effets discriminatoires persistants qui résultaient de cette exclusion.

(105) Toutefois, étant donné que les parties en cause ont contesté le caractère infractionnel de leur comportement à l'égard du droit communautaire, la Commission estime nécessaire, en vue d'éviter que des infractions analogues ou semblables ne se reproduisent à l'avenir, de clarifier la situation juridique, laquelle relève à la fois de la réglementation communautaire agricole et du droit de la concurrence du traité CEE. Il y a donc lieu de constater par une décision formelle que l'exclusion des trente fournisseurs de Bavay-Maubeuge livrant régulièrement à la RT — exclusion qui est intervenue en 1985 et a duré jusqu'en juin 1989 — constituait une infraction aux règles de concurrence communautaires,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION :

Article premier

La clause figurant dans les accords interprofessionnels conclus entre la CBB et la SGFSB les 9 juin 1981, 23 décembre 1985 et 17 mars 1987, clause qui accordait aux betteraves cultivées en Belgique une priorité pour les livraisons destinées à réaliser la production sucrière des fabricants de sucre belge dans le cadre de leur quota

maximal — et à laquelle il a été mis fin définitivement le 29 septembre 1989 — était en infraction avec l'article 85 paragraphe 1 du traité CEE.

Article 2

L'exclusion, dans la répartition des livraisons à la RT destinées à produire son quota maximal, des planteurs de Bavay-Maubeuge qui livraient régulièrement à la RT depuis plusieurs années, exclusion qui a été réalisée sur la base d'un accord conclu en 1985 entre la CBB et la RT et dont les effets ont persisté jusqu'en juin 1989, a constitué une infraction à l'article 85 paragraphe 1 du traité CEE.

Article 3

La Confédération des betteraviers belges, la Société générale des fabricants de sucre de Belgique et la Raffinerie tirlemontoise SA sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 19 décembre 1989.

Par la Commission

Leon BRITTAN

Vice-président