Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M ME ELEANOR SHARPSTON
présentées le 28 janvier 2016 [1]

Affaire C-96/15

Saint Louis Sucre, anciennement Saint Louis Sucre SA,
anciennement Saint Louis Sucre SNC,
contre
Directeur général des douanes et droits indirects
[demande de décision préjudicielle formée par le tribunal de grande instance

de Nanterre (France)]

«Cotisations à la production dans le secteur du sucre — Méthode de calcul — Report des quantités en stock à la fin de la campagne de commercialisation — Régime de l'interruption des cotisations à la production — Droit au remboursement — Enrichissement sans cause — Liberté d'entreprendre»

1. La Cour a déjà eu l'occasion – notamment dans les arrêts Zuckerfabrik Jülich e.a. [2] [3] – d'interpréter les règles complexes de calcul des cotisations à la production visant à financer les restitutions à l'exportation dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre pour les campagnes 2001/2002 à 2005/2006. Au cours de ces campagnes, les producteurs [4] avaient le droit de reporter certaines quantités stockées d'une année sur l'autre. À partir de la campagne 2006/2007, qui a commencé le 1er juillet 2006, l'organisation commune du marché a été réformée et le lien direct entre le financement des restitutions à l'exportation et les cotisations à la production a été rompu. La Cour est à présent invitée, par une demande de décision préjudicielle du tribunal de grande instance de Nanterre (France), à fixer les modalités d'application des cotisations à la production aux quantités stockées le 30 juin 2006, problème qui n'avait été ni soulevé ni résolu dans les arrêts Jülich I et Jülich II.

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — C-5/06 et C-23/06 à C-36/06, EU:C:2008:260 (ci-après l'«arrêt Jülich I»).

3 — C-113/10, C-147/10 et C-234/10, EU:C:2012:591 (ci-après l'«arrêt Jülich II»).

4 — La législation utilise parfois ce terme pour désigner les cultivateurs, par opposition aux fabricants, et d'autres fois indifféremment pour désigner les cultivateurs et les fabricants. J'emploierai le terme «producteurs» comme terme générique, sauf lorsque le terme «fabricants» est nécessaire dans une citation.

Le cadre juridique

Vue d'ensemble

2. L'organisation commune du marché dans le secteur du sucre a été instaurée en 1967 [5] et a par la suite été à plusieurs reprises adaptée, modifiée et réformée, et une modification est intervenue très peu de temps avant la date des faits de l'espèce par le règlement (CEE) nº 1785/81 [6] et le règlement (CE) nº 2038/1999 [7].

3. À l'époque des faits, c'est le règlement (CE) nº 1260/2001 [8] qui était applicable, et ce règlement avait été adopté à la fois pour tenir compte des évolutions et pour se conformer aux obligations au titre des accords des négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay (1986/1994) (JO 1994, L 336, p. 1). En vertu de l'accord sur l'agriculture conclu dans le cadre de ces négociations, la Communauté européenne était tenue de progressivement réduire le niveau du soutien accordé à l'exportation, en particulier celui relatif au sucre sous garantie des quotas de production, à la fois en termes de quantités et de crédits pendant une période de transition, s'écoulant de la campagne 2001/2002 à la campagne 2005/2006 [9].

4. Le régime prévu par ce règlement, dans ses grandes lignes, distinguait trois catégories de productions, dénommées respectivement sucres A, B et C. Le sucre A relevait d'un quota correspondant en principe à la demande sur le marché intérieur. Le sucre B relevait d'un autre quota. La production réalisée dans le cadre des quotas A et B pouvait soit être vendue sur le marché intérieur (où elle bénéficiait de prix artificiellement élevés maintenus grâce à un mécanisme d'intervention), soit être exportée vers des pays tiers, en profitant des restitutions à l'exportation conçues pour compenser la différence entre le prix du marché intérieur et les prix significativement plus bas du marché mondial. Le système des restitutions était conçu pour s'autofinancer, en ce qu'il était financé par une cotisation de base sur la production A et B pouvant atteindre 2 % du prix d'intervention, complétée le cas échéant par une cotisation supplémentaire (pouvant atteindre 37,5 % de ce prix) uniquement pour la production B. Toute production en dehors de ces quotas était appelée sucre C. Cette production ne pouvait être commercialisée dans la Communauté au cours de la campagne correspondante, mais elle pouvait soit être exportée sans bénéficier d'aucune restitution (et sans qu'aucune cotisation soit perçue), soit être reportée en stock sur la campagne suivante, année au cours de laquelle elle serait imputée sur les quotas A et B attribués au producteur.

5. Les modalités d'application du règlement nº 1260/2001 ont été fixées par le règlement (CE) nº 314/2002 [10].

5 — Règlement nº 44/67/CEE du Conseil, du 21 février 1967, concernant certaines mesures d'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre pour la campagne 1967/1968 (JO 40, p. 597).

6 — Règlement du Conseil du 30 juin 1981 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO L 177, p. 4).

7 — Règlement du Conseil du 13 septembre 1999 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO L 252, p. 1), qui avait abrogé et remplacé le règlement nº 1785/81, lui-même abrogé et remplacé par le règlement nº 1260/2001.

8 — Règlement du Conseil du 19 juin 2001 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO L 178, p. 1). La production dans le secteur du sucre comprend le sucre, l'isoglucose et le sirop d'inuline. Étant donné que ces deux derniers produits ne représentent qu'une toute petite part du marché et ne sont pas pertinents en l'espèce, j'omettrai, par la suite, toute référence aux produits autres que le sucre.

9 — Voir considérants 9 et 10 du règlement nº 1260/2001.

10 — Règlement de la Commission du 20 février 2002 établissant des modalités d'application du régime des quotas dans le secteur du sucre (JO L 50, p. 40), tel que modifié par le règlement nº 1140/2003 de la Commission, du 27 juin 2003, modifiant, dans le secteur du sucre, les règlements (CE) nº 779/96 portant modalités d'application en ce qui concerne les communications et (CE) nº 314/2002 établissant des modalités d'application du régime des quotas (JO L 160, p. 33).

6. En 2005, une décision de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) [11] a obligé l'Union européenne à limiter ses exportations de sucre blanc subventionné à 1,37 million de tonnes, à comparer à l'ancienne moyenne annuelle de 6,5 millions de tonnes. Une réforme plus radicale était donc nécessaire. Le règlement nº 1260/2001 et le règlement nº 314/2002 ont été abrogés et remplacés à compter du 1er juillet 2006 par, respectivement, le règlement (CE) nº 318/2006 [12] et le règlement (CE) nº 952/2006 [13]. En outre, le règlement (CE) nº 320/2006 [14] prévoyait la restructuration de l'industrie sucrière.

7. Le règlement (CE) nº 493/2006 [15] a prévu des mesures transitoires afin de régler les problèmes résultant du passage au nouveau système.

Le règlement nº 1260/2001

8. Le préambule du règlement nº 1260/2001 indiquait notamment ce qui suit:

«(9) Les raisons qui ont conduit jusqu'ici la Communauté à retenir […] un régime de quotas de production restent toujours fondées à l'heure actuelle. Toutefois, des aménagements ont été apportés à celui-ci […] pour doter la Communauté des instruments nécessaires pour assurer de façon juste mais efficace le financement intégral par les producteurs eux-mêmes des charges à l'écoulement des excédents résultant du rapport entre la production de la Communauté et sa consommation […]

[…]

(11) L'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre repose, d'une part, sur le principe de la responsabilité financière intégrale des producteurs pour chaque campagne de commercialisation pour les pertes dues à l'écoulement des excédents de production communautaire dans le cadre des quotas par rapport à la consommation intérieure […]

(12) […] Il est souhaitable de maintenir le système de l'autofinancement par les cotisations à la production du secteur et le régime des quotas de production.

(13) Ainsi le principe de la responsabilité financière restera assuré par les contributions des producteurs qui s'effectuent par la perception d'une cotisation à la production de base s'appliquant à toute la production de sucre A et B mais limitée à 2 % du prix d'intervention du sucre blanc, et une cotisation B affectant la production de sucre B dans la limite maximale de 37,5 % de ce dernier prix. […]

[…]

11 — Rapport de l'organe d'appel du 19 mai 2005 dans l'affaire «Communautés européennes – Subventions à l'exportation de sucre» (WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R, DSR 2005:XIII, 6365).

12 — Règlement du Conseil du 20 février 2006 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO L 58, p. 1), lui-même abrogé et remplacé à compter du 1er octobre 2008 par le règlement (CE) nº 1234/2007 du Conseil, du 22 octobre 2007, portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement «OCM unique») (JO L 299, p. 1).

13 — Règlement de la Commission du 29 juin 2006 portant modalités d'application du règlement (CE) nº 318/2006 du Conseil en ce qui concerne la gestion du marché intérieur du sucre et le régime des quotas (JO L 178, p. 39).

14 — Règlement du Conseil du 20 février 2006 instituant un régime temporaire de restructuration de l'industrie sucrière dans la Communauté européenne et modifiant le règlement (CE) nº 1290/2005 relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 58, p. 42).

15 — Règlement de la Commission du 27 mars 2006 portant mesures transitoires dans le cadre de la réforme de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, et modifiant les règlements (CE) nº 1265/2001 et nº 314/2002 (JO L 89, p. 11).

(15) Les quotas de production attribués à chaque entreprise du secteur du sucre peuvent conduire, pour une campagne déterminée, à un volume d'exportation, compte tenu de la consommation, de la production, des importations, des stocks et des reports, ainsi que de la perte moyenne prévisible à charge du régime d'autofinancement, qui dépasse celui fixé par [l'accord de l'OMC sur l'agriculture]. Dès lors, il y a lieu de prévoir l'adaptation, pour chaque campagne de commercialisation, des garanties découlant des quotas pour permettre le respect des engagements pris par la Communauté.»

9. L'article 1er, paragraphe 2, sous e), f) et g), du règlement nº 1260/2001 définissait le «sucre A» et le «sucre B» comme toute quantité de sucre qui était produite au compte d'une campagne de commercialisation déterminée dans la limite, respectivement, du quota A et du quota B de l'entreprise en cause, tandis que le «sucre C» était défini comme toute quantité de sucre qui était produite au compte d'une campagne de commercialisation déterminée et qui soit dépassait la somme des quotas A et B de l'entreprise en cause, soit était produite par une entreprise non pourvue de quotas.

10. Le chapitre 2 du titre I («Régime des quotas») se composait des articles 10 à 21. L'article 10 prévoyait notamment:

«1. Le chapitre 2 est applicable pour les campagnes de commercialisation 2001/2002 à 2005/2006.

2. Les quantités de base de production A et B de sucre […] sont celles fixées à l'article 11, paragraphe 2.

3. Afin de respecter les engagements pris par la Communauté dans le cadre de [l'accord sur l'agriculture] […] les garanties d'écoulement du sucre […] produits sous quotas peuvent être réduites pour une ou plusieurs campagnes de commercialisation déterminées.

4. Pour l'application du paragraphe 3, il est établi, avant le 1er octobre, pour chaque campagne de commercialisation, la quantité garantie dans le cadre des quotas sur la base des prévisions de production, d'importations, de consommation, de stockage, de report et de solde exportable ainsi que de la perte moyenne prévisible à charge du régime d'autofinancement au sens de l'article 15, paragraphe 1, point d). Lorsque ces prévisions font apparaître un solde exportable au titre de la campagne de commercialisation en cause supérieur au maximum prévu par l'accord, la quantité garantie est réduite de la différence […].»

11. L'article 11 fixait les quantités de base A et B pour chaque État membre et les quotas A et B devaient par ailleurs être répartis entre les producteurs. L'article 13 prévoyait que le sucre C ne pouvait pas être écoulé sur le marché intérieur de la Communauté et devait soit être exporté en l'état avant le 1er janvier suivant la fin de la campagne de commercialisation en cause, soit être reporté en vertu de l'article 14.

12. L'article 14, paragraphe 1, prévoyait:

«Chaque entreprise peut décider de reporter à la campagne de commercialisation suivante, au compte de la production de cette campagne, tout ou partie de la production de sucre dépassant le quota A. Cette décision est irrévocable.

Chaque entreprise peut décider de reporter à la campagne de commercialisation suivante, au compte de la production de cette campagne, tout ou partie de la production de sucre A et de sucre B, devenue production de sucre C après application de l'article 10, paragraphes 3 à 6. Cette décision est également irrévocable […]» [16].

16 — Le libellé de cet article était presque identique à celui de ses prédécesseurs, l'article 27 du règlement nº 1785/81 et l'article 32 du règlement nº 2038/1999.

13. En ce qui concerne le calcul des cotisations à la production pour assurer le financement par la Communauté des charges liées à l'écoulement des excédents de production, l'article 15, paragraphes 1 à 4, prévoyait notamment:

«1. Avant la fin de chaque campagne de commercialisation, il est constaté:

a) la quantité prévisible de sucre A et B […] produite au compte de la campagne en cours;

b) la quantité prévisible de sucre […] écoulée pour la consommation à l'intérieur de la Communauté pendant la campagne en cours;

c) l'excédent exportable en diminuant la quantité visée au point a) de la quantité visée au point b);

d) la perte moyenne prévisible ou la recette moyenne prévisible par tonne de sucre pour les engagements à l'exportation à réaliser au titre de la campagne en cours.

Cette perte moyenne ou cette recette moyenne est égale à la différence entre le montant total des restitutions et le montant total des prélèvements [17] rapportés au tonnage total des engagements à l'exportation en cause;

e) la perte globale prévisible ou la recette globale prévisible, en multipliant l'excédent visé au point c) par la perte moyenne ou la recette moyenne visées au point d).

2. Avant la fin de la campagne de commercialisation 2005/2006 […], il est constaté cumulativement pour les campagnes de commercialisation 2001/2002 à 2005/2006:

a) l'excédent exportable établi en fonction de la production définitive de sucre A et B, […] d'une part, et de la quantité définitive de sucre […] écoulée pour la consommation à l'intérieur de la Communauté, d'autre part;

b) la perte moyenne ou la recette moyenne par tonne de sucre résultant de la totalité des engagements à l'exportation en cause établie en suivant la règle de calcul visée au paragraphe 1, point d), deuxième alinéa;

c) la perte globale ou la recette globale en multipliant l'excédent visé au point a) par la perte moyenne ou la recette moyenne visées au point b);

d) la somme globale des cotisations à la production de base et des cotisations B perçues.

La perte globale prévisible ou la recette globale prévisible visées au paragraphe 1, point e), est ajustée en fonction de la différence entre les constatations visées aux points c) et d).

3. Lorsque les constatations visées au paragraphe 1 aboutissent, après ajustement conformément au paragraphe 2 […] à une perte globale prévisible, celle-ci est divisée par la quantité prévisible de sucre A et B […] produite au compte de la campagne en cours. Le montant qui en résulte est à percevoir des fabricants en tant que cotisation à la production de base sur leurs productions de sucre A et B […]

[…]

17 — Étant donné qu'aucun prélèvement à l'exportation n'a jamais été perçu, la «différence entre le montant total des restitutions et le montant total des prélèvements» s'élevait simplement au montant total des restitutions.

4. Lorsque le plafonnement de la cotisation à la production de base ne permet pas de couvrir intégralement la perte globale visée au paragraphe 3, premier alinéa, le solde restant est divisé par la quantité prévisible de sucre B […] produite au compte de la campagne concernée. Le montant qui en résulte est à percevoir des fabricants en tant que cotisation B sur leurs productions de sucre B […].

[…]»

14. L'article 15, paragraphe 8, prévoyait l'adoption des modalités d'application des montants de cotisations à percevoir [18].

Le règlement nº 314/2002

15. Sur la base notamment de l'article 15, paragraphe 8, du règlement nº 1260/2001, la Commission européenne a adopté le règlement nº 314/2002, dont l'article 6, paragraphe 4, prévoyait initialement:

«La quantité à constater en application de l'article 15, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) nº 1260/2001, est établie sur la base de la somme des quantités suivantes:

a) quantités de sucre […] écoulées dans la Communauté pour la consommation directe et pour la consommation après transformation par les industries utilisatrices;

b) quantités de sucre dénaturées;

c) quantités de sucre […] importées des pays tiers sous forme de produits transformés.

Il est déduit de la somme visée au premier alinéa la somme des quantités de sucre […] exportées vers les pays tiers sous forme de produits transformés et des quantités de produits de base exprimées en sucre blanc pour lesquelles des titres de restitutions à la production visées à l'article 7, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 1260/2001 ont été délivrés» [19].

16. Le texte de cet article a été remplacé, à partir du 1er juillet 2003, par le règlement nº 1140/2003. La disposition modifiée prévoyait:

«La quantité écoulée pour la consommation à l'intérieur de la Communauté à constater en application de l'article 15, paragraphe 1, point b), et de l'article 15, paragraphe 2, point a), du règlement (CE) nº 1260/2001 est établie sur la base de la somme des quantités […]:

a) stockées au début de la campagne;

b) produites sous quotas A et B;

c) importées en l'état;

d) contenues dans les produits transformés importés.

18 — Le libellé de l'article 15 du règlement nº 1260/2001 était presque identique à celui de ses prédécesseurs, l'article 28 du règlement nº 1785/81 et l'article 33 du règlement nº 2038/1999 (voir également arrêt Eridania zuccherifici nazionali e.a., 250/84, EU:C:1986:22, points 9 et 10).

19 — L'article 7, paragraphe 3, concernait le sucre utilisé dans l'industrie chimique. Le texte initial de l'article 6, paragraphe 4, était, en substance, très similaire à l'article 5, paragraphe 5, premier alinéa, du règlement (CEE) nº 1443/82 de la Commission, du 8 juin 1982, établissant des modalités d'application du régime des quotas dans le secteur du sucre (JO L 158, p. 17), qui a établi des règles d'application pour le règlement nº 1785/81 et a été abrogé et remplacé par le règlement nº 314/2002.

Il est déduit de la somme visée au premier alinéa les quantités [20] […]:

a) exportées en l'état;

b) contenues dans les produits transformés exportés;

c) stockées à la fin de la campagne;

d) ayant fait l'objet d'un titre de restitutions à la production visées à l'article 7, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 1260/2001.

[…]»

17. La Commission a précisé lors de l'audience dans la présente affaire, et cela n'a pas été contesté par la société Saint Louis Sucre, que la modification du libellé constituait non pas une modification de la méthode de calcul, mais seulement une expression plus claire et plus explicite de cette méthode.

Le règlement nº 493/2006

18. La Commission a adopté le règlement nº 493/2006 sur la base notamment de l'article 44 du règlement nº 318/2006, qui permettait l'adoption de mesures transitoires pour faciliter le passage de la situation du marché lors de la campagne de commercialisation 2005/2006 à la situation lors de la campagne de commercialisation 2006/2007, en particulier en réduisant la quantité pouvant être produite sous quota.

19. Le considérant 8 du règlement nº 493/2006 indiquait que pour effectuer le calcul, la fixation et la perception des cotisations à la production de la campagne de commercialisation 2005/2006, certaines dispositions, en particulier du règlement nº 314/2002, devaient continuer à s'appliquer au-delà du 30 juin 2006. Il continuait comme suit: «Les cotisations sont calculées sur la base de données statistiques qui sont régulièrement actualisées. Compte tenu du fait qu'il s'agit de la dernière fixation des cotisations pour l'ensemble de la période s'écoulant de la campagne de commercialisation 2001/2002 à la campagne de commercialisation 2005/2006 sans possibilité ultérieure, comme les années précédentes, d'ajuster les calculs sur base de données actualisées, il est opportun de reporter le calcul et la fixation des cotisations au 15 février 2007 pour garantir la fiabilité des calculs et la pertinence des données statistiques utilisées.»

20. Conformément à l'article 6 du règlement nº 493/2006, le règlement nº 314/2002, tel que modifié, devait donc s'appliquer à la fixation et à la perception des cotisations à la production de la campagne de commercialisation 2005/2006, y inclus les corrections relatives au calcul des cotisations des campagnes de commercialisation 2001/2002 à 2004/2005 prévues à l'article 15, paragraphe 2, du règlement nº 1260/2001. En vertu de l'article 12, paragraphe 3, sous a), du règlement nº 493/2006, en ce qui concerne la campagne de commercialisation 2005/2006, les montants et les coefficients devaient être fixés avant le 15 février 2007.

20 — Note non pertinente pour la version en langue française.

Le régime réformé

21. Les principaux objectifs de la réforme de 2006 étaient de garantir la concurrence en réduisant la capacité de production non rentable, de stabiliser les marchés tout en garantissant la disponibilité des approvisionnements et d'atténuer l'incidence économique et sociale sur la communauté agricole dans les régions affectées. Parmi les principales caractéristiques de la réforme figuraient: la réduction des quotas de production, la réduction progressive des prix, (à terme) la suspension du mécanisme des restitutions à l'exportation, et les mesures de restructuration et diversification dans le cadre d'un fonds temporaire de restructuration [21].

22. En ce qui concerne les quotas, l'article 7 du règlement nº 318/2006 prévoyait désormais un quota unique indifférencié, égal au total des quotas A et B attribués à chaque entreprise pour la campagne 2005/2006. Cependant, conformément à l'article 8, les entreprises pouvaient également demander l'attribution d'un quota additionnel (dans une limite totale par État membre) en échange d'un montant unique de 730 euros par tonne.

23. Les restitutions à l'exportation n'ont pas été supprimées. Les articles 32 et 33 du règlement nº 318/2006 portaient sur le champ d'application de ces restitutions qui ont été accordées en 2006-2007 et 2007-2008 [22]. Elles ont toutefois été suspendues l'année suivante [23] et n'ont pas été octroyées depuis lors. Par ailleurs, l'article 14 du règlement nº 318/2006 permettait aux entreprises de reporter sur la campagne de commercialisation suivante, au compte de la production de cette campagne, tout ou partie de leur production excédentaire, de la même manière en l'espèce que l'article 14 du règlement nº 1260/2001.

24. Cependant, les modalités de financement des restitutions à l'exportation (et l'organisation commune du marché dans son ensemble) ont été modifiées. Le considérant 19 du règlement nº 318/2006 indiquait: «Il y a lieu d'instaurer une taxe à la production pour contribuer au financement des dépenses intervenant dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre.» La nouvelle taxe visait donc à financer les dépenses générales et pas seulement les restitutions à l'exportation. Par conséquent, son calcul n'était pas lié au montant de ces restitutions. L'article 16, paragraphe 1, du règlement nº 318/2006 a instauré une taxe à la production à partir de la campagne de commercialisation 2007/2008 (elle n'a pas été perçue en 2006/2007), et l'article 16, paragraphe 2, a fixé le montant forfaitaire de douze euros par tonne de sucre sous quota. Le fonds temporaire de restructuration créé par le règlement nº 320/2006 a toutefois été financé indépendamment par un «montant temporaire au titre de la restructuration» significativement plus élevé régi par ce règlement [24].

21 — Pour de plus amples informations, voir partie introductive du rapport spécial nº 6 de la Cour des comptes de l'Union européenne intitulé « *La réforme du marché du sucre a-t-elle atteint ses principaux objectifs?*», disponible sur le site Internet www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR10_06/SR10_06_FR.PDF.

22 — Voir, respectivement, règlement (CE) nº 958/2006 de la Commission, du 28 juin 2006, relatif à une adjudication permanente au titre de la campagne de commercialisation 2006/2007 pour la détermination de restitutions à l'exportation du sucre blanc (JO L 175, p. 49), et règlement (CE) nº 900/2007 de la Commission, du 27 juillet 2007, relatif à une adjudication permanente jusqu'à la fin de la campagne de commercialisation 2007/2008 pour la détermination de restitutions à l'exportation du sucre blanc (JO L 196, p. 26).

23 — Voir, en particulier, règlement (CE) nº 947/2008 de la Commission, du 25 septembre 2008, suspendant les restitutions à l'exportation pour le sucre blanc et le sucre brut exportés en l'état (JO L 258, p. 60).

24 — Fixé à 126,40 euros par tonne de quota pour la campagne de commercialisation 2006/2007, 173,80 euros par tonne de quota pour celle de 2007-2008 et 113,30 euros par tonne de quota pour celle de 2008-2009 (article 11 du règlement nº 320/2006; voir également l'article 1er).

Règlements fixant les montants des cotisations pour les campagnes 2002/2003 à 2005/2006; arrêts de la Cour

25. Le règlement (CE) nº 164/2007 [25] a fixé les montants des cotisations à la production pour la campagne de commercialisation 2005/2006. La méthode de calcul utilisée était la même que celle qui avait été utilisée au cours des quatre campagnes précédentes et a abouti à un montant de cotisation à la production de base de 6,333 euros par tonne de sucre blanc pour le sucre A et le sucre B, mais (contrairement aux années précédentes) sans nécessiter de cotisations B.

26. Par ailleurs, le 8 mai 2008, dans l'arrêt Jülich I (C-5/06 et C-23/06 à C-36/06, EU:C:2008:260), la Cour a déclaré invalides les règlements fixant les montants des cotisations pour les campagnes 2002/2003 et 2003-/2004 [26], essentiellement au motif qu'ils prenaient en compte, au dénominateur du rapport permettant de calculer «la perte moyenne par tonne» au sens de l'article 15, paragraphe 1, sous d), du règlement nº 1260/2001, uniquement les exportations dans les limites des quotas A et B pour lesquelles les restitutions ont effectivement été payées en omettant d'exclure aussi celles contenues dans les produits transformés pour lesquelles aucune restitution n'a été payée [27].

27. La Commission a donc adopté le règlement (CE) nº 1193/2009 [28] qui modifiait non seulement les règlements qui avaient été annulés, mais également le règlement (CE) nº 164/2007, sur la base d'un nouveau calcul qui a légèrement modifié certaines cotisations à la production (réduisant la cotisation de base de 6,333 à 6,133 euros par tonne de sucre blanc pour le sucre A et le sucre B dans le règlement nº 164/2007).

28. Le 11 décembre 2010, la Commission a publié une communication «reconnaissant officiellement le caractère désormais obsolète de certains actes du droit de l'Union en matière d'agriculture» [29], notamment le règlement nº 164/2007, au motif que «les cotisations ont été recalculées par le règlement [nº] 1193/2009». La communication indiquait comme effet que les actes répertoriés devaient être «supprimés de l'acquis actif», et l'Office des publications des Communautés européennes (OPOCE) était invité à retirer ces actes du répertoire de la législation de l'Union en vigueur, même en l'absence d'une abrogation formelle.

29. Cependant, le règlement nº 1193/2009 a également été déclaré invalide par la Cour le 27 septembre 2012 dans son arrêt Jülich II (C-113/10, C-147/10 et C-234/10, EU:C:2012:591), essentiellement au motif que, dans les nouveaux calculs, la Commission avait inclus dans le «montant total des restitutions» au sens de l'article 15, paragraphe 1, sous d), du règlement nº 1260/2001 (le numérateur du rapport permettant de calculer la perte moyenne) toutes les restitutions susceptibles d'être octroyées, et pas seulement celles qui avaient été effectivement payées.

25 — Règlement de la Commission du 19 février 2007 fixant, pour la campagne de commercialisation 2005/2006, les montants des cotisations à la production pour le secteur du sucre (JO L 51, p 17).

26 — Respectivement règlement (CE) nº 1762/2003 de la Commission, du 7 octobre 2003, fixant, pour la campagne de commercialisation 2002/2003, les montants des cotisations à la production pour le secteur du sucre (JO L 254, p. 4), et règlement (CE) nº 1775/2004 de la Commission, du 14 octobre 2004, fixant, pour la campagne de commercialisation 2003/2004, les montants des cotisations à la production pour le secteur du sucre (JO L 316, p. 64).

27 — Dans son ordonnance SAFBA, C-175/07 à C-184/07, EU:C:2008:543, la Cour a également déclaré invalide le règlement (CE) nº 1686/2005 de la Commission, du 14 octobre 2005, fixant, pour la campagne de commercialisation 2004/2005, les montants des cotisations à la production ainsi que le coefficient de la cotisation complémentaire dans le secteur du sucre (JO L 271, p. 12).

28 — Règlement de la Commission du 3 novembre 2009 rectifiant les règlements nº 1762/2003, nº 1775/2004, nº 1686/2005, nº 164/2007 et fixant, pour les campagnes de commercialisation 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 et 2005/2006, les montants des cotisations à la production pour le secteur du sucre (JO L 321, p. 1).

29 — JO 2010, C 336, p. 1.

30. Le Conseil de l'Union européenne a par ailleurs adopté le règlement (UE) nº 1360/2013 [30]. Le préambule de ce règlement prenait acte des arrêts Jülich I (C-5/06 et C-23/06 à C-36/06, EU:C:2008:260) et Jülich II (C-113/10, C-147/10 et C-234/10, EU:C:2012:591) et poursuivait en indiquant notamment:

«(11) En conséquence, il convient de déterminer les cotisations dans le secteur du sucre au niveau approprié. Pour les exportations […], il convient de calculer la "perte moyenne" au sens de l'article 15, paragraphe 1, point d), du règlement (CE) nº 1260/2001 en divisant les restitutions effectivement payées par les quantités exportées, qu'une restitution ait ou non été versée. Il convient également de calculer l'"excédent exportable" au sens de l'article 15, paragraphe 1, point c), du règlement (CE) nº 1260/2001 en prenant en considération toutes les exportations, qu'une restitution ait ou non été versée.

[…]

(21) Pour la campagne de commercialisation 2005/2006, l'application de la méthode visée au considérant 11 conduit à un pourcentage de 1,2335 % pour la cotisation à la production de base, sans qu'une cotisation B soit nécessaire. La perte globale recalculée est intégralement couverte par les recettes de la cotisation de base et il n'est pas nécessaire de fixer le coefficient complémentaire visé à l'article 16, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 1260/2001 pour la campagne de commercialisation en question.

[…]»

31. Conformément à l'article 1er, paragraphe 1, du règlement nº 1360/2013, les cotisations à la production pour les campagnes 2001/2002 à 2005/2006 sont celles énumérées au point 1 de l'annexe. La cotisation de base ainsi fixée pour la campagne 2005/2006 s'élevait à 7,794 euros par tonne de sucre blanc; pour toutes les autres campagnes, elle est restée inchangée et s'élevait à 12,638 euros par tonne. La cotisation B est restée inchangée pour les campagnes 2001/2002, 2004/2005 et 2005/2006 (année durant laquelle elle s'élevait à 0), tandis que durant la campagne 2002/2003, elle a été réduite de 126,139 à 103,447 euros par tonne et en 2003/2004 de 170,929 à 109,061 euros par tonne.

Faits, procédure et questions préjudicielles soumises à la Cour

32. La société Saint Louis Sucre est un producteur de sucre établi en France qui était soumise, à l'époque des faits, au régime de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre et, à ce titre, devait payer des cotisations à la production conformément au règlement nº 1260/2001.

33. Ces cotisations sont prélevées conformément au code général des impôts français et aux modalités prévues en matière de contributions indirectes par la direction des douanes et droits indirects (ci-après l'«administration fiscale»).

30 — Règlement du Conseil du 2 décembre 2013 fixant les cotisations à la production dans le secteur du sucre pour les campagnes de commercialisation 2001/2002, 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 et 2005/2006, le coefficient nécessaire au calcul de la cotisation complémentaire pour les campagnes de commercialisation 2001/2002 et 2004/2005 et les montants à payer par les fabricants de sucre aux vendeurs de betteraves en raison de la différence entre la cotisation maximale et la cotisation à percevoir pour les campagnes de commercialisation 2002/2003, 2003/2004 et 2005/2006 (JO L 343, p. 2). Le règlement nº 1360/2013 a été adopté par le Conseil, sur le fondement de l'article 43, paragraphe 3, TFUE, et non par la Commission, car le règlement nº 1260/2001 avait été abrogé et n'habilitait plus la Commission à adopter de tels règlements (voir point 3 de l'exposé des motifs de la proposition de règlement nº 1360/2013; voir également points 60 à 72 des conclusions que j'ai présentées dans l'affaire Jülich II, C-113/10, C-147/10 et C-234/10, EU:C:2011:701.

34. Estimant que pour la campagne 2005/2006 elle n'aurait pas dû être tenue de s'acquitter des cotisations pour financer les restitutions à l'exportation, à concurrence des quantités de sucre stockées non exportées à la date d'expiration de l'organisation commune du marché qui régissait ces cotisations et ces restitutions, la société Saint Louis Sucre a formé une réclamation contentieuse le 28 décembre 2008, sollicitant la restitution de la somme de 158 982 544 euros [31], laquelle réclamation a été rejetée par l'administration fiscale le 30 septembre 2009.

35. Le 19 novembre 2009, la société Saint Louis Sucre a contesté ce rejet devant la juridiction de renvoi en demandant à celle-ci de poser une question préjudicielle relative à l'interprétation et à la validité des règlements alors applicables. À la demande des parties, la procédure a été suspendue le 6 septembre 2010 jusqu'à ce que la Cour ait rendu son arrêt dans l'affaire Jülich I (C-5/06 et C-23/06 à C-36/06, EU:C:2008:260). À la suite des arrêts Jülich I (C-5/06 et C-23/06 à C-36/06, EU:C:2008:260) et Jülich II (C-113/10, C-147/10 et C-234/10, EU:C:2012:591) et de l'adoption du règlement nº 1360/2013, la société Saint Louis Sucre a conclu sa plaidoirie le 5 mars 2014.

36. Elle a conclu que, même si le règlement nº 1360/2013 permet le calcul du montant du remboursement sollicité, subsiste la question du remboursement des cotisations afférentes au sucre stocké mais non exporté à la fin de l'organisation commune du marché du sucre dès lors qu'il a été mis fin, par le règlement nº 318/2006, au mécanisme des cotisations à la production. Elle rappelle les objectifs d'ensemble de l'organisation commune du marché du sucre, qui avaient notamment été fixés par le règlement nº 1260/2001 et, en particulier, l'autofinancement imposé aux producteurs, qui ne s'applique plus, de sorte qu'une partie des cotisations acquittées n'a pas été utilisée pour le financement des exportations mais a enrichi l'Union. Ce dernier a accumulé un stock de 5 669 000 tonnes de sucre sous quota au 30 juin 2006, comptabilisé comme excédent exportable et non exporté, et aucune restitution n'avait été versée à cette date au titre de ces quantités.

37. La société Saint Louis Sucre a observé que, dans son arrêt Jülich I, la Cour a confirmé que «les quantités de produits éventuellement stockées à la fin de la campagne doivent être comptabilisées au titre des quantités non consommées en vue de l'établissement de l'excédent exportable alors que, par hypothèse, elles n'ont pas, à ce stade, bénéficié de mesures de soutien à l'écoulement» [32], mais que la Cour n'a jamais statué sur les conséquences de la fin de ce système qui doivent être tirées en l'espèce.

38. La société Saint Louis Sucre fait valoir que l'article 15, paragraphe 2, lu en combinaison avec l'article 15, paragraphe 8, du règlement nº 1260/2001, autorisait le remboursement de cotisations à la production en cas de non-reconduction du mécanisme. Par conséquent, la Commission était tenue de mettre en œuvre les mesures transitoires prévues à l'article 44 du règlement nº 314/2002 de manière à donner un effet utile à l'article 15 du règlement nº 1260/2001. La société Saint Louis Sucre invoque le principe de la prohibition de l'enrichissement sans cause comme un des principes généraux du droit de l'Union et soutient qu'en considérant qu'elle pouvait se dispenser de reverser les cotisations correspondant aux stocks non exportés, alors que le tonnage effectivement exporté était connu à la fin de la période de recalcul des cotisations à la fin de l'organisation commune du marché, la Commission a commis une erreur manifeste d'appréciation. La société Saint Louis Sucre ajoute que les restrictions financières apportées à son activité en raison du défaut de remboursement des cotisations excédentaires sont démesurées et intolérables et constituent une atteinte à la liberté d'entreprendre.

31 — Il semble ressortir des déclarations de la société Saint Louis Sucre lors de l'audience que – par rapport aux chiffres produits par la Commission – cette somme considérable représente ce que la société Saint Louis Sucre estime être sa part (sur la base d'une part de marché légèrement supérieure à 6 %) de *tous* les montants de cotisations de base et de cotisations B prélevés sur le sucre dans *tous* les États membres sur *toutes* les campagnes de 2001/2002 à 2005/2006. Si tel est le cas, la demande s'avérerait être considérablement plus élevée que ce qui résulterait d'un ajustement limité à écarter les quantités stockées au 30 juin 2006 pour effectuer les calculs.

32 — C-5/06 et C-23/06 à C-36/06, EU:C:2008:260, point 39.

39. Le tribunal de grande instance de Nanterre a dès lors demandé à la Cour de statuer sur les questions préjudicielles suivantes:

«1) L'article 15, paragraphes 2 et 8, du [règlement du Conseil nº 1260/2001], appliqué à la lumière de ses considérants 9 et 11 et des arrêts [Jülich I et Jülich II], et les principes généraux du droit [de l'Union] de prohibition de l'enrichissement sans cause, de proportionnalité et de liberté d'entreprendre doivent-ils être interprétés en ce sens qu'un fabricant de sucre est en droit de se faire rembourser les cotisations à la production acquittées à concurrence des quantités de sucre sous quota qui étaient encore stockées le 30 juin 2006, dès lors que le régime des cotisations à la production n'était pas reconduit après cette date par le [règlement nº 318/2006]?

2) a) En cas de réponse affirmative à la précédente question préjudicielle, le montant des cotisations à restituer aux fabricants doit-il être fondé sur le seul tonnage de sucre figurant en stock le 30 juin 2006?

b) En cas de réponse négative à la précédente question préjudicielle [33], le tonnage de sucre servant d'assiette au remboursement des cotisations doit-il être fondé sur la variation des stocks communautaires de sucre entre le 1er juillet 2001 et le 30 juin 2006?

3) Le calcul de la cotisation à reverser peut-il valablement résulter de la multiplication du stock de sucre retenu en réponse à la seconde question préjudicielle par la moyenne pondérée des "pertes moyennes" constatées pendant l'organisation commune des marchés 2001/2006 ou doit-il être calculé différemment et de quelle manière?

4) En cas de réponse affirmative aux précédentes questions, le règlement nº 164/2007 […] est-il invalide?»

40. Des observations écrites ont été déposées par la société Saint Louis Sucre, les gouvernements belge et français ainsi que par la Commission.

41. En réponse à des questions écrites de la Cour, ces parties ont donné leur avis sur la validité du règlement nº 164/2007 et sur le point de savoir si la Cour devrait se considérer saisie, par la quatrième question de la juridiction de renvoi, d'une demande de décision sur la validité du règlement nº 1360/2013; la Commission a communiqué à la Cour les chiffres utilisés pour calculer les montants des cotisations fixées par ce dernier règlement.

42. Lors de l'audience du 11 novembre 2015, la société Saint Louis Sucre, le gouvernement français et la Commission ont formulé des observations orales.

Analyse

Recevabilité de la demande de décision préjudicielle

43. Le gouvernement français soutient à titre principal que la demande de décision préjudicielle est manifestement irrecevable dans son ensemble.

44. Premièrement, la juridiction de renvoi n'a pas motivé sa demande de décision préjudicielle mais s'est contentée d'indiquer qu'elle est saisie d'un litige relatif à l'interprétation d'un acte de l'Union. Elle n'a pas essayé de régler ce litige mais a simplement demandé à la Cour une décision préjudicielle sur les questions suggérées par la société Saint Louis Sucre.

33 — C'est-à-dire, me semble-t-il, la deuxième question, sous a), et non la première question.

45. Deuxièmement, la décision de renvoi ne donne pas un compte rendu suffisamment détaillé – et ne tient pas suffisamment compte – du cadre factuel du litige au principal. Les arrêts Jülich I (C-5/06 et C-23/06 à C-36/06, EU:C:2008:260) et Jülich II (C-113/10, C-147/10 et C-234/10, EU:C:2012:591) obligeaient la Commission à prendre les mesures nécessaires pour remédier aux irrégularités constatées dans les règlements annulés. Les producteurs de sucre ont finalement été remboursés sur le fondement du règlement nº 1360/2013 au mois d'avril 2015, mais la demande de décision préjudicielle avait été introduite au mois de janvier 2015 sans vérifier si les questions posées seraient toujours pertinentes à la suite du remboursement.

46. Je ne partage pas les arguments avancés par le gouvernement français.

47. Selon une jurisprudence constante, les questions renvoyées par une juridiction nationale bénéficient d'une présomption de pertinence. Le refus de la Cour de statuer sur une demande formée par une juridiction nationale n'est possible que s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation sollicitée du droit de l'Union n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées [34].

48. Par ailleurs, il convient toutefois de rappeler que la nécessité de parvenir à une interprétation du droit de l'Union qui soit utile pour le juge national exige que celui-ci définisse le cadre factuel et réglementaire dans lequel s'insèrent les questions qu'il pose ou que, à tout le moins, il explique les hypothèses factuelles sur lesquelles ces questions sont fondées. La décision de renvoi doit en outre indiquer les raisons précises qui ont conduit le juge national à s'interroger sur l'interprétation du droit de l'Union et à estimer nécessaire de poser une question préjudicielle à la Cour [35].

49. En l'espèce, il faut reconnaître que la décision de renvoi est succincte et n'apporte pas à la Cour une image complète des arguments juridiques invoqués dans le litige au principal. Cependant, il existe à mon avis suffisamment d'éléments relatifs au cadre juridique et factuel de ce litige, et la portée des questions posées est claire. La juridiction nationale est tenue de statuer sur la validité du calcul final des cotisations lorsque le régime des cotisations à la production a pris fin le 30 juin 2006, et notamment sur la validité de l'inclusion des quantités stockées à cette date. En outre, ni la Commission ni les États membres qui ont présenté des observations n'ont rencontré de difficultés à formuler leurs observations sur la base de la décision de renvoi [36].

50. J'en conclus donc que la demande de décision préjudicielle est en soi recevable.

Recevabilité et portée de la quatrième question

51. Le gouvernement français formule également une objection spécifique relative à la recevabilité de la quatrième question (sur la validité du règlement nº 164/2007), en ce que la juridiction de renvoi n'explique pas en quoi ce règlement, qui a été remplacé d'abord par le règlement nº 1193/2009 et ensuite par le règlement nº 1360/2013, peut être pertinent dans le litige au principal.

52. Dans ses premières observations écrites, la société Saint Louis Sucre a invoqué la nullité du règlement nº 164/2007; le gouvernement belge a estimé qu'il était valide et la Commission a fait valoir qu'il n'y avait pas lieu de répondre à la quatrième question, au motif que le règlement nº 164/2007 avait été déclaré invalide par la Cour dans son arrêt Jülich II (C-113/10, C-147/10 et C-234/10, EU:C:2012:591).

34 — Voir, notamment, arrêt Melki et Abdeli, C-188/10 et C-189/10, EU:C:2010:363, point 27 ainsi que jurisprudence citée.

35 — Voir, notamment, arrêt Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, point 28 et jurisprudence citée.

36 — Voir, notamment, arrêt Azienda Agricola Ettore Ribaldi e.a., C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00 à C-491/00 et C-497/00 à C-499/00, EU:C:2004:179, point 74.

53. Puis, en réponse à une question écrite de la Cour, le gouvernement belge et la Commission ont estimé que la Cour devrait interpréter la quatrième question comme portant sur la validité du règlement nº 1360/2013. Le gouvernement français a adopté la même position, sous réserve de ses réticences plus générales sur la recevabilité; la société Saint Louis Sucre a également répondu en ce sens à la condition qu'en cas de déclaration d'invalidité, les remboursements déjà accordés aux fabricants en application de ce règlement ne soient pas affectés.

54. Il me semble donc nécessaire d'examiner la validité du règlement nº 164/2007 à la date des faits à l'origine du litige au principal.

55. Lorsque la société Saint Louis Sucre a introduit le litige au principal le 19 novembre 2009, le règlement nº 164/2007 était en vigueur, mais avait été «rectifié» par le règlement nº 1193/2009, qui avait été adopté en vue de se conformer à l'arrêt Jülich I (C-5/06 et C-23/06 à C-36/06, EU:C:2008:260) et s'appliquait, pour autant que le règlement nº 164/2007 était concerné, depuis le 23 février 2007. Cependant, puisque le règlement nº 1193/2009 n'est pas entré en vigueur avant le 9 décembre 2009[37], il y a lieu de présumer que les cotisations à la production qui avaient été acquittées par la société Saint Louis Sucre, lorsqu'elle a initié le litige au principal, avaient été calculées sur le fondement du texte original du règlement nº 164/2007. Contrairement à ce qu'affirme la Commission, dans l'arrêt Jülich I (C-5/06 et C-23/06 à C-36/06, EU:C:2008:260), la Cour n'a pas annulé le règlement nº 164/2007 (ce règlement n'avait même pas été adopté au moment des décisions de renvoi dans ces affaires), mais les motifs de la décision exigeaient de la Commission qu'elle le modifie sur la base d'un calcul correct.

56. La correction requise a été opérée par le règlement nº 1193/2009 sur la base d'un calcul modifié, lui-même ultérieurement considéré comme incorrect par la Cour dans l'arrêt Jülich II (C-113/10, C-147/10 et C-234/10, EU:C:2012:591), qui a déclaré invalide ce dernier règlement.

57. Il semblerait donc que le texte original du règlement nº 164/2007 était juridiquement en vigueur à la date des faits à l'origine du litige au principal mais qu'en conséquence des arrêts Jülich I (C-5/06 et C-23/06 à C-36/06, EU:C:2008:260) et Jülich II (C-113/10, C-147/10 et C-234/10, EU:C:2012:591) de la Cour, il devrait en tout état de cause être déclaré invalide, tant dans sa première forme que dans sa forme rectifiée par le règlement nº 1193/2009, car il se fondait sur un calcul qui avait déjà été déclaré illégal. Pour autant, je ne considère pas que la communication de la Commission du 11 décembre 2010[38], qui ne constitue pas un acte juridique de l'Union au sens de l'article 288 TFUE, puisse être pertinent à cet égard.

58. Si le règlement nº 164/2007 ne peut pas être appliqué, sur quelle base les cotisations à la production finales pour les campagnes 2001/2002 à 2005/2006 peuvent-elles être légalement exigées de la société Saint Louis Sucre?

59. La seule possibilité repose sur le règlement nº 1360/2013 qui est entré en vigueur le 20 décembre 2013 (avant la présentation de la demande de décision préjudicielle) et qui s'appliquait à partir des mêmes dates que les premiers règlements. Même si le règlement nº 164/2007 n'a pas été abrogé par cette mesure et n'avait été abrogé par aucune autre mesure, il ne pouvait pas servir de base pour prélever des cotisations à la production, étant donné que, tant dans sa première version que dans sa version rectifiée par le règlement nº 1193/2009, il se fondait sur un calcul qui avait été déclaré invalide par la Cour.

37 — Il a été adopté le 3 novembre 2009, mais publié au *Journal officiel de l'Union européenne* le 8 novembre 2009, et l'article 6 prévoyait qu'il devait entrer en vigueur le jour suivant celui de sa publication, tandis que l'article 4, qui a remplacé l'article 1er du règlement nº 164/2007, devait s'appliquer à partir du 23 février 2007.

38 — Voir point 28 et note 29 ci-dessus.

60. J'estime donc que toute contestation relative au montant des cotisations à la production en cause doit être appréciée seulement au regard des calculs sous-tendant le règlement nº 1360/2013.

61. Néanmoins, je souhaite profiter de cette occasion pour faire part de mon inquiétude en ce qui concerne l'approche législative de la Commission sur ces questions. Si l'objectif d'éliminer le bois mort de l'acquis de l'Union est une excellente chose, il convient de procéder avec discernement. Lorsqu'une mesure a véritablement épuisé tous ses effets possibles, le mieux est de l'abroger. Maintenir son existence, mais dans un état d'incertitude, «par une reconnaissance formelle d'obsolescence» [39] sème le doute et la confusion. C'est d'autant plus vrai dans le cas d'une mesure telle que le règlement nº 164/2007 qui, loin d'avoir épuisé tous ses effets le 11 décembre 2010 lorsque la communication de la Commission a été publiée, est en fait demeuré en vigueur tel que rectifié par le règlement nº 1193/2009. Selon moi, dans l'intérêt non seulement de la Cour, mais surtout de tous ceux qui sont soumis au droit de l'Union, la Commission devrait revoir ses pratiques à cet égard.

Appréciation sur le fond des première et quatrième questions

62. La juridiction nationale demande en substance, par sa première question, si le règlement nº 1260/2001 doit être interprété de sorte que, lors de l'expiration de l'organisation commune du marché prévue par ce règlement, et du remplacement du régime «juste mais efficace» d'autofinancement (dans lequel les cotisations de base et les cotisations B visaient à financer les restitutions à l'exportation) par un régime forfaitaire de taxes à la production (qui n'est plus lié spécifiquement aux restitutions à l'exportation), les producteurs ont droit au remboursement des cotisations à la production qu'ils ont versées à concurrence des quantités stockées lors de l'expiration commune du marché.

63. La quatrième question est étroitement liée à la première, en ce qu'elle interroge directement la validité du règlement nº 1360/2013, remplaçant le règlement nº 164/2007, qui fixait les cotisations à la production en cause sur le fondement de calculs tenant compte des quantités stockées lors de l'expiration de l'organisation commune du marché régie par le règlement nº 1260/2001.

64. J'examinerai ensemble ces deux questions. La société Saint Louis Sucre soutient qu'il convient d'y répondre de sorte que le règlement nº 1360/2013 soit dépourvu de validité, au motif que les stocks finals avaient été pris en compte dans les calculs, et que les producteurs ont donc droit au remboursement. Les gouvernements belge et français, ainsi que la Commission, défendent le point de vue opposé.

65. Afin d'examiner ces questions, il peut être utile d'avoir présent à l'esprit la conception et le fonctionnement du système d'autofinancement au titre du règlement nº 1260/2001 et sa relation avec les deux systèmes qui l'ont respectivement précédé et suivi.

66. En ce qui concerne la conception globale du système, il ressort clairement du préambule du règlement nº 1260/2001 que les cotisations à la production visaient spécifiquement à couvrir le coût des restitutions à l'exportation, et l'objectif était de calculer ces cotisations d'une telle manière que ce serait le cas. Cependant, il ressort également clairement, en particulier, de l'article 15, paragraphes 1 et 2, du règlement nº 1260/2001 et de l'article 6, paragraphe 4, du règlement nº 314/2002 que le calcul ne consistait pas seulement à totaliser les coûts et à les répartir entre des quantités produites sous les quotas A et B [40].

39 — Je suppose que, au moins dans les versions en langues anglaise et française de sa communication qui utilise le mot «obsolescence» (processus par lequel quelque chose devient hors d'usage), la Commission voulait plutôt dire «désuétude» (état dans lequel quelque chose est devenue hors d'usage).

40 — Voir également arrêt Jülich I, C-5/06 et C-23/06 à C-36/06, EU:C:2008:260, en particulier points 41 et 43.

67. De façon plus détaillée, les cotisations de base et les cotisations B ont été déterminées conformément à l'article 15, paragraphes 3 et 4, du règlement nº 1260/2001 en divisant la perte globale pour chaque période de production de sucre A et B au cours de cette période. Conformément à l'article 15, paragraphes 1 et 2, cette perte totale était égale à l'excédent exportable multiplié par la perte moyenne par tonne. En l'espèce, il n'est question que du calcul de l'excédent exportable; la société Saint Louis Sucre ne conteste pas le calcul de la perte moyenne par tonne ou des chiffres de production.

68. L'excédent exportable pour chaque période était essentiellement constitué, conformément à l'article 15, paragraphes 1 et 2, du règlement nº 1260/2001, des quantités produites sous les quotas A et B, moins les quantités écoulées pour la consommation à l'intérieur de l'Union [41].

69. Ce dernier montant était déterminé conformément à l'article 6, paragraphe 4, du règlement nº 314/2002 en additionnant i) les quantités stockées au début de la période concernée (le stock initial), ii) les quantités produites et iii) les quantités importées au cours de cette période et en soustrayant de ce total i) les quantités exportées au cours de cette période, ii) les quantités stockées à la fin de la période (le stock final) et iii) les quantités utilisées dans l'industrie chimique bénéficiant de restitutions à la production.

70. Il sera ainsi constaté que, si le stock final devait être supprimé du calcul, les quantités écoulées pour la consommation à l'intérieur de l'Union augmenteraient (puisque le stock final aurait normalement été soustrait à ces quantités) et le montant de l'excédent exportable serait réduit (puisque l'excédent exportable est déterminé en soustrayant les quantités écoulées pour la consommation des quantités produites). Cela aurait pour effet de réduire la perte globale (obtenue en multipliant la perte moyenne par l'excédent exportable) et donc le montant des cotisations à la production (obtenu en divisant la perte globale par les productions de sucre A et B).

71. En ce qui concerne la relation avec le système antérieur, le principe d'autofinancement intégral des restitutions à l'exportation par les producteurs était en place depuis la réforme de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre en 1981. Le libellé de l'article 28 du règlement nº 1785/81 était quasi identique à celui de l'article 15 du règlement nº 1260/2001 [42]. Dans cette mesure, la situation en cause en l'espèce n'était qu'un prolongement de la situation sous le régime précédent. La formule de calcul des «quantités écoulées pour la consommation» sur le marché intérieur est également demeurée identique, même si sa définition a été précisée et rendue plus explicite lorsque l'article 6, paragraphe 4, du règlement nº 314/2002 a été modifié par le règlement nº 1140/2003 [43].

72. En ce qui concerne la relation avec le système postérieur, le besoin de financer les restitutions à l'exportation a persisté au moins jusqu'à la fin de la campagne 2007/2008, mais la méthode de calcul antérieure des cotisations à la production conçue spécifiquement pour couvrir les restitutions à l'exportation a été remplacée par une taxe à la production simple et forfaitaire conçue pour contribuer au financement du système global (y compris des restitutions à l'exportation accordées) [44]. Cependant, il importe de relever que l'article 6 du règlement nº 493/2006, pour les raisons exposées au considérant 8 de son préambule, a expressément confirmé que l'article 15, paragraphe 2, du règlement nº 1260/2001 devait s'appliquer à la fixation et à la perception des cotisations à la production pour toute la période s'écoulant de la campagne de commercialisation 2001/2002 à la campagne 2005/2006, une fois que les données statistiques définitives ont été déterminées.

41 — Article 15, paragraphe 1, sous a), b) et c), et paragraphe 2, sous a), du règlement nº 1260/2001.

42 — Voir note 16 ci-dessus; voir également arrêt Jülich I, C-5/06 et C-23/06 à C-36/06, EU:C:2008:260, points 30 et 31.

43 — Voir points 15 à 17 ci-dessus; la modification était seulement formelle et la société Saint Louis Sucre ne soutient pas qu'elle ait impliqué un changement quelconque utile à sa demande.

44 — Voir points 21 à 24 ci-dessus.

73. En ce qui concerne les arguments dans la présente espèce, je relève tout d'abord que la société Saint Louis Sucre ne conteste pas que les calculs finals ont été effectués dans le strict respect du libellé littéral de l'article 15, paragraphe 2, du règlement nº 1260/2001 et de l'article 6, paragraphe 4, du règlement nº 314/2002 – dans lequel la formule pour l'excédent exportable tient explicitement compte des quantités stockées à la fin de la période – ainsi que des arrêts de la Cour Jülich I (C-5/06 et C-23/06 à C-36/06, EU:C:2008:260) et Jülich II (C-113/10, C-147/10 et C-234/10, EU:C:2012:591).

74. Au contraire, l'argument de la société Saint Louis Sucre est que, lorsque le régime des restitutions à l'exportation financé par les cotisations à la production visant spécifiquement à couvrir le coût de ces restitutions a été remplacé par un système dans lequel ce lien entre les cotisations et les restitutions n'existait plus, rien ne justifiait de considérer que les quantités stockées au moment du changement faisaient partie de l'«excédent exportable» qui pouvait donner lieu au paiement de restitutions à financer conformément à l'ancien système. Toute restitution à l'exportation devant être payée pour ces quantités serait financée par le nouveau système. Le calcul définitif des cotisations dans l'ancien système ne devrait dès lors tenir aucun compte de ces quantités. À cette fin, il était nécessaire d'interpréter l'article 15, paragraphe 2, du règlement nº 1260/2001 et l'article 6, paragraphe 4, du règlement nº 314/2002 de manière à utiliser le concept d'excédent «exporté» au lieu de l'excédent «exportable» pour le calcul définitif. La Commission aurait dû adopter des mesures transitoires pour rendre cela possible ou elle aurait dû utiliser plus tôt ses pouvoirs au titre de l'article 10 du règlement nº 1260/2001 pour réduire les quotas A et B de sorte que seules des quantités minimes seraient stockées à la fin de l'ancien système; mais même en l'absence de telles mesures, une interprétation systématique de la législation au regard de son contexte et de sa finalité exige d'exclure le stock final du calcul.

75. La substance de ces arguments est que l'article 6, paragraphe 4, du règlement nº 314/2002 devrait être interprété, contrairement à son libellé clair, en excluant, à la fin de la période s'écoulant de la campagne 2001/2002 à la campagne 2005/2006, les quantités «stockées à la fin de la campagne» des montants à déduire conformément au deuxième alinéa de cette disposition, de manière à ériger une barrière définitive et étanche entre le financement de l'ancien système et celui du nouveau système.

76. Afin qu'il soit correct d'interpréter cette disposition contrairement à son libellé, il convient de montrer qu'une interprétation littérale est contraire soit au règlement nº 1260/2001, soit au cadre général de l'organisation commune du marché dans le secteur du sucre.

77. En ce qui concerne la conformité avec le règlement nº 1260/2001, je relève que l'article 15, paragraphes 1 et 2, de ce règlement mentionne explicitement l'excédent «exportable» et non l'excédent «exporté». Les quantités de sucre stockées sont manifestement exportables mais n'ont pas encore été exportées. Il est donc complètement conforme à l'article 15 du règlement nº 1260/2001 de tenir compte de ces quantités lors du calcul de l'excédent exportable; d'ailleurs, ne pas le faire serait contraire à cet article. De plus, du fait que l'on continue à se référer à une perte globale «prévisible», même après l'ajustement prévu à la fin de la période s'écoulant de la campagne 2001/2002 à la campagne 2005/2006, prévu, dans l'article 15, paragraphe 2, à la fin de la période s'écoulant de la campagne 2001/2002 à la campagne 2005/2006, l'article 15, paragraphe 3, du règlement nº 1260/2001 implique que la perte peut ne pas avoir encore été subie dans sa totalité [45]. Ainsi que la Cour l'a jugé dans l'arrêt Jülich I, «la méthode de calcul de la perte globale prévisible tend, en tout état de cause, à établir *de manière prospective* et *conventionnelle* les pertes dues à l'écoulement des excédents de production communautaire» [46].

45 — Certes, aux points 94 à 98 des conclusions que j'ai présentées dans l'affaire Jülich II, C-113/10, C-147/10 et C-234/10, EU:C:2011:701, j'ai considéré que le législateur n'avait nullement l'intention de «limiter le calcul aux restitutions à l'exportation prévisibles, qu'elles aient été payées ou non et alors même que des chiffres définitifs étaient disponibles». Cependant, il s'agit d'une question différente. Ce qui compte ici, c'est que les chiffres définitifs, une fois disponibles, ont montré des quantités stockées à la fin de la période qui pouvaient, au moins théoriquement, être susceptibles d'être exportées et qui faisaient donc partie de l'excédent exportable; elles ne prétendent pas être des quantités réellement exportées.

46 — C-5/06 et C-23/06 à C-36/06, EU:C:2008:260, point 43. Mis en italique par mes soins.

78. Serait-il néanmoins possible que tant le règlement nº 1260/2001 que le règlement nº 314/2002 soient en contradiction à cet égard avec ce que la société Saint Louis Sucre appelle le «contexte, la finalité et l'effet» de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre?

79. Je ne le pense pas.

80. D'abord, il convient de rappeler que le législateur de l'Union dispose dans le domaine de l'agriculture d'un large pouvoir d'appréciation qui correspond aux responsabilités politiques que les articles 40 TFUE à 43 TFUE lui attribuent. Par conséquent, le contrôle du juge doit se limiter à vérifier si la mesure en cause n'est pas entachée d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir ou si l'autorité en question n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation [47].

81. Ensuite, il y a lieu de relever que l'organisation commune du marché dans le secteur du sucre est en vigueur depuis de nombreuses années et a fait l'objet de plusieurs réformes, certaines d'importance mineure et d'autres plus radicales. Néanmoins le marché lui-même a persisté et continue de persister, d'une année à l'autre, avec des fluctuations de la production, des stocks et des exportations. Il en va de même de son organisation commune. Évidemment ce système a commencé le 1er juillet 1967 et il pourrait finir un jour, après quoi il n'y aura plus d'organisation commune du marché dans le secteur du sucre. Si et lorsque ce jour viendra, il sera nécessaire de régler définitivement les comptes le jour concerné et il ne sera pas question de reporter les paiements, quantités et calculs sur le futur. Dans l'intervalle, toutefois, il serait artificiel et contre-productif d'essayer de tracer une ligne complète au titre de la situation antérieure chaque fois qu'une réforme est introduite et de rétablir à zéro tous les paramètres pour l'avenir. Il est bien sûr inévitable que pour certains paramètres il faille tracer une telle ligne et recommencer à zéro; et plus la réforme est complète, plus cette affirmation sera vraie.

82. La réforme de 2006, bien que très profonde, n'a mis fin ni au système des restitutions à l'exportation ni à la possibilité pour les producteurs de reporter leur stock d'une campagne à l'autre, année au cours de laquelle le stock serait imputé sur la production. En vue de bénéficier des restitutions à l'exportation en 2006/2007, les producteurs pouvaient notamment, en 2005-2006, se fonder sur l'article 14 du règlement nº 1260/2001 pour reporter le stock sur la campagne suivante [48]. Il existait donc un chevauchement clair entre l'organisation commune du marché pour la période s'écoulant de la campagne 2001/2002 à la campagne 2005/2006 et le système réformé à partir de l'année 2006/2007.

83. Dès lors, il me semble qu'il n'y a aucune incompatibilité entre cette situation et le fait de continuer à utiliser l'excédent exportable, plutôt que l'excédent exporté, comme élément de calcul de la perte globale prévisible devant être financée par les producteurs. En toute hypothèse, rien ne prouve une erreur manifeste, un détournement de pouvoir ou un dépassement manifeste, par le Conseil ou la Commission, des limites de leur pouvoir d'appréciation.

84. En particulier, l'argument de la société Saint Louis Sucre, selon lequel les quantités stockées à la fin de la campagne 2005/2006 n'ont pas donné lieu à une dépense de l'Union et ont entraîné un enrichissement sans cause de cette dernière, n'apparaît pas défendable. Les restitutions à l'exportation ont été accordées l'année suivante concernant des excédents par rapport à la demande sur le marché intérieur et ces quantités avaient nécessairement été ajoutées aux quantités stockées et reportées.

85. En ce qui concerne le financement de ces restitutions, la société Saint Louis Sucre soutient, à titre principal, qu'elles n'étaient pas couvertes par les cotisations «autofinancées» dues en ce qui concerne la période s'écoulant de la campagne 2001/2002 à la campagne 2005/2006, qui avaient pour but spécifique de financer les restitutions à l'exportation accordées pour la même période.

47 — Voir, notamment, arrêt Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, point 43 et jurisprudence citée.

48 — Article 14, paragraphe 1, en liaison avec l'article 10, paragraphe 1, du règlement nº 1260/2001.

86. Je suis en désaccord avec ce raisonnement. L'inclusion du stock final dans le calcul de l'excédent exportable est conçue pour tenir compte du fait que ce stock est en effet exportable et susceptible de donner lieu à des restitutions à l'exportation. Afin d'«assurer de façon juste mais efficace le financement intégral par les producteurs eux-mêmes des charges à l'écoulement des excédents résultant du rapport entre la production […] et sa consommation» [49] – les surplus créés ou accumulés pendant la période s'écoulant de la campagne 2001/2002 à la campagne 2005/2006 –, il est nécessaire de tenir compte de tous les éléments faisant partie de ces excédents dans le calcul des cotisations à la production dues pour cette période.

87. En outre, la société Saint Louis Sucre a fait valoir lors de l'audience que les restitutions à l'exportation accordées en 2006/2007 étaient financées par les recettes issues des ventes de quotas supplémentaires au cours de la même campagne, conformément à l'article 8 du règlement nº 318/2006. Ces recettes suffisaient pleinement à satisfaire cet objectif et il n'était nullement nécessaire que les stocks reportés donnent lieu à des cotisations à la production en 2005-2006.

88. Au contraire, il semble tout à fait clair que les recettes provenant de la vente de quotas supplémentaires visaient à financer tant les dépenses générales intervenant dans le cadre de l'organisation commune du marché que les coûts spécifiques pour assurer que les quotas supplémentaires (au-delà de ceux reportés issus des quotas A et B antérieurs) soient en mesure de bénéficier de prix d'intervention ou de restitutions à l'exportation. D'une part, la vente de quotas supplémentaires a donné lieu à un montant unique même si les quotas vendus pouvaient donner lieu à une dépense sur plusieurs années; d'autre part, la taxe à la production n'a été prélevée qu'à partir de la campagne 2007/2008 de sorte qu'une source supplémentaire était nécessaire pour financer les dépenses générales en 2006-2007.

89. La société Saint Louis Sucre a invoqué (avec une certaine insistance) un autre argument selon lequel la Commission aurait dû «déclasser», selon sa formule, des quotas de production conformément à l'article 10 du règlement nº 1260/2001 [50] afin d'assurer que seules des quantités minimes de stock (même si elles existent) de sucre A et B étaient stockées à la fin de la campagne 2005/2006, et non la quantité très importante de 5 669 000 tonnes qui a eu pour effet que les cotisations à l'exportation soient calculées à un niveau particulièrement élevé.

90. Cependant, comme l'a justement souligné la Commission lors de l'audience, l'article 10 du règlement nº 1260/2001 ne constitue pas un outil de gestion du marché pour être utilisé au sein de l'Union; sa fonction est d'ajuster les quotas afin qu'ils respectent les obligations internationales dans le cadre de l'accord sur l'agriculture. Par ailleurs, ces ajustements ont eu lieu au cours de plusieurs campagnes entre les années 2001/2002 et les années 2005/2006. Enfin, je ne vois pas en quoi l'obligation de la Commission d'ajuster les quotas afin de respecter les obligations internationales pourrait servir de base aux producteurs pour affirmer que les quantités stockées devraient, à des fins internes, être exclues du calcul de l'excédent exportable. Les producteurs étaient libres de reporter autant, ou aussi peu, de tonnage qu'ils le souhaitaient. S'ils pensaient que ce tonnage pourrait par la suite bénéficier de restitutions à l'exportation, ils auraient dû être prêts à ce que celui-ci soit compris dans l'excédent exportable; s'ils ne l'étaient pas, il aurait été plus judicieux de leur part qu'ils évitent de stocker les quantités en question.

49 — Considérant 9 du règlement nº 493/2006; voir point 8 ci-dessus.

50 — Voir point 10 ci-dessus.

91. Pour conclure sur ces questions, je ne trouve rien dans la législation, dans ses objectifs ou son contexte qui exigerait une interprétation de l'article 15, paragraphes 1 et 2, du règlement nº 1260/2001, lu conjointement avec l'article 6, paragraphe 4, du règlement nº 314/2002, en vertu de laquelle les quantités stockées à la fin de la campagne 2005/2006 auraient dû être exclues du calcul de l'excédent exportable à la fin de la période s'écoulant de la campagne 2001/2002 à la campagne 2005/2006. Dès lors, rien ne justifie de remettre en cause la validité du règlement nº 1360/2013.

Les deuxième et troisième questions

92. Étant parvenue à cette conclusion sur la validité des calculs sur lesquels les montants des cotisations à la production dans le règlement nº 1360/2013 étaient fondés, j'estime qu'il est inutile – et d'ailleurs impossible – de répondre aux deuxième et troisième questions posées, qui concernent les méthodes de détermination des montants à rembourser si les montants avaient été calculés de manière incorrecte. On ne pourrait répondre à ces questions que si l'on savait quel aspect du calcul était incorrect.

Conclusion

93. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, je suis d'avis que la Cour devrait répondre comme suit aux questions préjudicielles posées par le tribunal de grande instance de Nanterre:

— Le règlement (CE) nº 1260/2001 du Conseil, du 19 juin 2001, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre ne confère pas à un producteur de sucre un quelconque droit au remboursement des cotisations à la production acquittées à concurrence des quantités de sucre stockées le 30 juin 2006.

— L'examen du règlement (UE) nº 1360/2013 du Conseil, du 2 décembre 2013, fixant les cotisations à la production dans le secteur du sucre pour les campagnes de commercialisation 2001/2002, 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 et 2005/2006, le coefficient nécessaire au calcul de la cotisation complémentaire pour les campagnes de commercialisation 2001/2002 et 2004/2005 et les montants à payer par les fabricants de sucre aux vendeurs de betteraves en raison de la différence entre la cotisation maximale et la cotisation à percevoir pour les campagnes de commercialisation 2002/2003, 2003/2004 et 2005/2006 n'a pas révélé l'existence d'éléments de nature à affecter sa validité.