CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PHILIPPE LÉGER

présentées le 6 novembre 1997 *

1. Le Bundesfinanzhof vous invite à vérifier la conformité, au regard du principe de proportionnalité, du règlement (CEE) n° 2670/81 de la Commission, du 14 septembre 1981, établissant les modalités d'application pour la production hors quota dans le secteur du sucre [1] (ci-après le « règlement litigieux »), lu en combinaison avec certaines dispositions du règlement (CEE) n° 3183/80 de la Commission, du 3 décembre 1980, portant modalités communes d'application du régime de certificats d'importation, d'exportation et de préfixation pour les produits agricoles [2].

Le droit communautaire pertinent

Le règlement (CEE) n° 1785/81 du Conseil, du 30 juin 1981, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (ci-après le « règlement de base de 1981 » ou encore la « réforme de 1981 ») [3]

2. Mise en place par le règlement n° 1009/67/CEE du Conseil, du 18 décembre 1967 [4], l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre a subi une refonte totale en 1981, par l'adoption du règlement de base de 1981.

3. Ce règlement vise à maintenir les garanties nécessaires en ce qui concerne l'emploi et le niveau de vie des producteurs de produits de base comme les fabricants de sucre de la Communauté et à assurer la sécurité de l'approvisionnement en sucre de l'ensemble des consommateurs à des prix raisonnables, en stabilisant le marché du sucre [5].

4. La régulation du marché est opérée par la fixation annuelle des prix indicatifs et d'intervention pour certains produits (notamment le sucre blanc et le sucre brut), leur stockage et l'établissement d'un régime commun des échanges à la frontière extérieure de la Communauté qui repose sur un système de prélèvements à l'importation et de restitutions à l'exportation. Le régime des quotas de production dans le secteur du sucre, mis en place par le règlement n° 1009/67, est en outre maintenu [6].

* Langue originale: le français.

1 — JO L 262, p. 14.

2 — JO L 338, p. 1.

3 — JO L 177, p. 4.

4 — JO 1967, 308, p. 1.

5 — Troisième, quatrième et huitième considérants.

6 — Troisième, cinquième, septième, huitième et onzième considérants.

5. Afin de contrôler l'augmentation du coût financier de ce nouveau régime, les producteurs assurent eux-mêmes l'intégralité de son financement [7]. C'est là, assurément, un aspect original et novateur de la réforme.

6. L'efficacité de ces mesures étant liée à la connaissance exhaustive du mouvement des échanges avec les pays tiers [8], l'article 13 prévoit que toute importation dans la Communauté ou toute exportation hors de la Communauté est soumise à la présentation d'un certificat d'importation ou d'exportation, dont « La délivrance ... est subordonnée à la constitution d'une caution qui garantit l'engagement d'importer ou d'exporter pendant la durée de validité du certificat et qui reste acquise en tout ou en partie si l'opération n'est pas réalisée dans ce délai ou n'est réalisée que partiellement ».

7. Trois types de quotas, régis par des règles spécifiques énoncées aux articles 23 à 32, doivent être distingués:

— le quota A, quota de base;

— le quota B, constitué par la quantité de production de sucre dépassant le quota de base sans aller au-delà du « quota maximal » correspondant au quota A multiplié par un coefficient;

— le quota C (ou « production hors quota »), constitué par la quantité de production de sucre d'une campagne déterminée dépassant le « quota maximal » (quotas A et B).

8. L'écoulement du sucre A est garanti par un prix d'intervention (articles 5 et 9) et bénéficie d'une aide à l'exportation (article 18). Le sucre B ne bénéficie pas de la garantie du prix d'intervention. Toutefois, il peut être exporté vers des pays tiers en profitant d'une aide à l'exportation qui correspond à la différence entre le prix d'intervention et le prix du marché mondial du sucre. Cette aide est versée sous forme de restitutions à l'exportation (article 19).

9. L'article 24 prévoit que les États membres attribuent à chaque entreprise productrice de sucre, établie sur leur territoire depuis un temps déterminé, un quota A et un quota B qui délimitent la quantité de sucre qu'elle peut donc produire et vendre directement sur le marché communautaire ou mondial, moyennant restitutions éventuelles.

10. Tous les frais relatifs à l'écoulement des excédents communautaires de sucre sont couverts par les producteurs de sucres A et B eux-mêmes, au moyen de cotisations à la production et aux frais de stockage (article 8). En contrepartie, les producteurs de sucre A et de sucre B peuvent librement les commercialiser à l'intérieur de la Communauté.

7 — Onzième considérant.

8 — Neuvième considérant.

11. Alors que le fonctionnement du régime des quotas A et B est précisément organisé, seuls les principes essentiels du fonctionnement du régime du quota C sont énoncés, à charge pour la Commission d'arrêter leurs modalités d'application. L'article 26 prévoit, en effet, que:

« 1. Sans préjudice du paragraphe 2, le sucre C qui n'est pas reporté en vertu de l'article 27 ... ne [peut] être [écoulé] sur le marché intérieur de la Communauté et [doit] être [exporté] en l'état avant le 1er janvier suivant la fin de la campagne de commercialisation en cause.

Les articles 8, 9, 18 et 19 ne sont pas applicables à ce sucre...

2. A titre exceptionnel, il peut être décidé, dans la mesure nécessaire pour assurer la sécurité d'approvisionnement en sucre de la Communauté, que l'article 18 est applicable au sucre C. Dans ce cas, il est décidé en même temps que toute la quantité de sucre C en question peut définitivement être écoulée sur le marché intérieur sans que le montant prévu au paragraphe 3 soit perçu.

3. Les modalités d'application du présent article sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 41 [9].

Ces modalités prévoient notamment la perception d'un montant sur le sucre C ... [visé] au paragraphe 1 dont l'exportation en l'état dans le délai requis n'a pas été prouvée à une date à déterminer. »

12. Afin d'atténuer les variations annuelles de la production, l'article 27 permet aux producteurs de reporter une quantité de sucre C sur la campagne de commercialisation suivante, à concurrence d'un montant maximal de la production de leur quota A. Cette quantité reportée est obligatoirement stockée pendant douze mois et considérée comme faisant partie du quota A de la campagne de commercialisation suivante. Les producteurs utilisant la possibilité de reporter une quantité de sucre C ainsi offerte sont tenus de participer financièrement aux frais de stockage (article 27, paragraphe 3, second alinéa).

9 — Procédure dite du « comité de gestion ».

Le règlement litigieux

13. Ce règlement instaure les mesures utiles à l'application de l'article 26 du règlement de base de 1981, c'est-à-dire qu'il fixe les modalités d'application pour la production du sucre C.

14. Le producteur de sucre C doit rapporter la preuve que ce sucre n'a pas été écoulé sur le marché intérieur et qu'il a été exporté vers des pays tiers.

15. Cette preuve doit être rapportée à l'organisme compétent de l'État membre sur le territoire duquel le sucre C a été produit (article 2, paragraphe 1) et respecter les prescriptions définies à l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa.

16. A défaut de production de cette preuve, l'article 3, paragraphe 1, sous a), du règlement litigieux prévoit que les quantités de sucre C sont considérées comme écoulées sur le marché intérieur, et que des montants seront dus.

Le règlement n° 3183/80

17. En raison de la place prépondérante occupée par les certificats d'importation et d'exportation dans l'organisation commune des marchés agricoles [10], ce règlement établit les modalités communes d'application du régime de certificats d'importation, d'exportation et de préfixation pour les produits agricoles.

18. Le certificat d'exportation autorise et oblige à exporter, au titre du certificat, la quantité nette du produit désignée, pendant la durée de validité de ce certificat (article 8). Sa délivrance est subordonnée à la constitution d'une caution (article 13).

19. La demande de certificat doit être adressée à l'organisme national compétent et, sous peine d'irrecevabilité (article 12), complétée conformément aux renseignements figurant sur des formulaires préétablis (article 16).

20. Les certificats sont établis au moins en deux exemplaires, dont le premier, dénommé « exemplaire pour le titulaire » et portant le

10 — Cinquième et douzième considérants.

numéro 1, est délivré au demandeur et le second est conservé par l'organisme émetteur (article 19).

21. L'*exemplaire n° 1 du certificat d'exportation* est présenté au bureau de la douane où sont accomplies les formalités douanières relatives à l'exportation hors de la Communauté [article 22, paragraphe 1, sous b)]. Après *imputation et visa*, le bureau en question remet à l'intéressé l'exemplaire n° 1 du certificat (paragraphe 3 de cette disposition).

22. La libération de la caution est subordonnée à *la production de la preuve* « de l'accomplissement des formalités douanières visées à l'article 22, paragraphe 1, sous b), relatives au produit concerné » [article 30, paragraphe 1, sous b)] et du fait que le *produit a*, dans le délai de soixante jours à compter du jour de l'accomplissement de ces formalités, sauf cas de force majeure, *quitté le territoire géographique de la Communauté* (premier tiret).

23. Ces preuves sont rapportées par la production de l'exemplaire n° 1 du certificat visé conformément aux dispositions de l'article 22 [article 31, paragraphe 1, sous a)].

24. En outre, l'article 31, paragraphe 2, sous b), exige la production d'une preuve complémentaire qui doit être rapportée par « le ou les exemplaires de contrôle visés à l'article 10 du règlement (CEE) n° 223/77 » [11], à savoir l'exemplaire de contrôle T n° 5 (ci-après l'« exemplaire T 5 »).

25. Cet article 10 dispose que: « Lorsque l'application d'une mesure communautaire arrêtée en matière d'importation ou d'exportation de marchandises ... est subordonnée à la preuve que les marchandises qui en font l'objet ont reçu l'utilisation et/ou la destination prévue ou prescrite par cette mesure, ladite preuve est fournie par la production de l'exemplaire de contrôle T n° 5 ».

26. En outre, l'article 13 du règlement n° 223/77 précise que: « Lorsque les marchandises assujetties à un contrôle d'utilisation et/ou de destination ne sont pas placées sous une procédure de transit communautaire, elles font l'objet, en sus du document relatif à la procédure utilisée [l'exemplaire n° 1 sur lequel figurent les visas et imputations], de l'établissement d'un exemplaire de contrôle T n° 5. Ce dernier est délivré et utilisé dans les conditions prévues à l'article 12 ».

11 — Règlement de la Commission, du 22 décembre 1976, portant dispositions d'application ainsi que mesures de simplification du régime du transit communautaire (JO 1977, L 38, p. 20).

27. Aux termes de cet article 12, le bureau de douane de départ (bureau de douane sur le territoire duquel le sucre C a été produit) est compétent pour délivrer l'exemplaire T 5. Il vérifie la concordance entre les marchandises et les mentions qui figurent sur l'exemplaire n° 1 (du certificat d'exportation délivré au producteur de ces marchandises). En outre, des contrôles sur la marchandise peuvent être effectués.

28. Lorsque les contrôles pratiqués sur la marchandise confirment les indications figurant sur l'exemplaire n° 1, la déclaration à l'exportation est acceptée par le bureau de douane. Il y appose les visas et imputations (article 11 du règlement n° 223/77), attestant par là même la véracité de la déclaration d'exportation effectuée par le producteur, et établit l'exemplaire de contrôle T 5. Le jour où cette vérification est faite est considéré comme le jour de l'exportation.

29. L'original de l'exemplaire de contrôle T 5 accompagnant les marchandises est retourné au titulaire du certificat d'exportation après l'accomplissement des formalités douanières par le bureau de douane d'arrivée alors qu'une copie de ce document est conservée par le bureau de douane de départ.

30. Enfin, si l'exemplaire T 5 n'a pu être produit dans un délai de trois mois à compter de sa délivrance par suite de circonstances non imputables à l'intéressé, ce dernier peut introduire une demande motivée d'équivalence assortie de pièces justificatives auprès de l'organisme compétent (article 31, paragraphe 4). La reconnaissance de documents équivalents à l'exemplaire T 5 suppose donc que les formalités douanières décrites précédemment aient été accomplies au préalable.

Le règlement (CEE) n° 2630/81 de la Commission, du 10 septembre 1981, portant modalités particulières d'application du régime des certificats d'importation et d'exportation dans le secteur du sucre [12]

31. Justifié par la réforme de la politique agricole commune dans le secteur du sucre opérée par le règlement de base de 1981 [13], ce règlement établit les modalités particulières d'application du régime des certificats d'importation et d'exportation institué par l'article 13 du règlement de base de 1981.

32. Pour le sucre C, la délivrance d'*un certificat valable seulement pour l'exportation à partir du territoire de l'État membre où il a été produit* (article 3, paragraphe 1, deuxième alinéa) est subordonnée à la production, par le fabricant en cause, de « la preuve à l'organisme compétent que la quantité pour laquelle le certificat est demandé, ou une quantité équivalente, a été effectivement produite au-delà des quotas A et B de l'entre-

12 — JO L 258, p. 16.
13 — Premier considérant.

prise concernée, compte tenu en ce qui concerne le sucre des quantités reportées, le cas échéant, à la campagne de commercialisation en cause » (article 4).

33. Les formulaires de demande ou de certificat d'exportation du sucre C comportent les indications générales prévues à l'article 16 du règlement n° 3183/80, et les indications complémentaires figurant à l'article 3 du règlement n° 2630/81.

Le cadre factuel et procédural

34. Le Bundesfinanzhof vous saisit dans le cadre d'un litige opposant Südzucker Mannheim/Ochsenfurt AG (ci-après « Südzucker »), entreprise allemande établie à Mannheim, au Hauptzollamt Mannheim.

35. Südzucker a vendu à la société A. Töpfer/Hamburg, également établie en Allemagne, du sucre C qu'elle avait fabriqué au cours de la campagne 1986/1987.

36. Ce sucre a été exporté en Suisse sans dédouanement à la sortie. Südzucker n'a donc pas été en mesure de fournir les exemplaires n° 1 et T 5 comportant les imputations et visas requis.

37. Les demandes a posteriori de délivrance de l'exemplaire T 5 et d'imputation sur le certificat d'exportation présentées par Südzucker ont été rejetées.

38. Par une décision en date du 9 juin 1992, le Hauptzollamt Mannheim, jugeant que la preuve de l'exportation n'avait pas été rapportée en bonne et due forme, a réclamé à Südzucker le versement a posteriori du montant prévu à l'article 3, paragraphe 1, sous a), du règlement litigieux.

39. Considérant que les documents qu'elle avait fournis étaient équivalents à ceux requis par le règlement litigieux [14], Südzucker a introduit un recours contre cette décision devant le Finanzgericht Mannheim. Ce dernier a été rejeté au motif que la preuve de l'exportation du sucre C n'avait pas été rapportée par la présentation des documents et renseignements prévus à l'article 2, paragraphe 2, sous a), du règlement litigieux.

14 — Il s'agissait des documents d'expédition et déclarations d'exportation, des copies des lettres de transport ferroviaire et des quittances de dédouanement établies par les autorités douanières helvétiques.

40. C'est dans ces conditions que le Bundesfinanzhof est saisi d'un recours en « Revision » contre la décision du Finanzgericht Mannheim.

La question préjudicielle

41. Estimant que l'issue du litige dont il est saisi dépend de l'appréciation en validité des articles 2 et 3 du règlement litigieux, le Bundesfinanzhof vous pose la question préjudicielle suivante:

« Eu égard en particulier au principe communautaire de la proportionnalité, le règlement (CEE) n° 2670/81 de la Commission, du 14 septembre 1981, établissant les modalités d'application pour la production hors quota dans le secteur du sucre, lu en combinaison avec le règlement (CEE) n° 3183/80 de la Commission, du 3 décembre 1980, portant modalités communes d'application du régime de certificats d'importation, d'exportation et de préfixation pour les produits agricoles, est-il valide dans la mesure où il aboutit à ce que du sucre soit considéré comme écoulé sur le marché intérieur — ce qui entraîne la perception du 'montant' sur la production de sucre — alors qu'il a en réalité été exporté, mais sans que les formalités douanières aient été remplies et sans que, par voie de conséquence, la preuve de l'exportation puisse être apportée au moyen de l'exemplaire n° 1 du certificat d'exportation, pourvu des imputations et visas apposés par les autorités douanières? »

42. Selon le juge de renvoi, l'article 2, paragraphe 2, sous b), du règlement litigieux, qui oblige le producteur à faire la preuve de l'exportation du sucre C par la production du certificat d'exportation muni des visas et imputations nécessaires et de l'exemplaire T 5, n'est pas entaché d'illégalité puisque cette obligation est spécialement prévue par l'article 26, paragraphe 3, du règlement de base de 1981 [15].

43. En revanche, il se demande si la conséquence qui s'attache au défaut de présentation de cette preuve, à savoir le fait que le sucre C soit considéré comme écoulé sur le marché intérieur, n'est pas contraire au principe de proportionnalité, tel que vous l'avez défini dans les arrêts du 24 septembre 1985, Man (Sugar) (ci-après l'« arrêt Man ») [16], et du 27 novembre 1986, Maas [17].

44. Aux termes de ces arrêts, vous avez affirmé que, lorsqu'une réglementation communautaire établit une distinction entre une obligation principale et une obligation secondaire, elle ne peut, sans méjuger le principe de proportionnalité, sanctionner aussi sévèrement la méconnaissance de l'obligation secondaire et celle de l'obligation principale.

15 — Partie II de l'ordonnance de renvoi, cinquième alinéa.
16 — 181/84, Rec. p. 2889, point 20.
17 — 21/85, Rec. p. 3537, point 15.

45. Vous avez défini l'obligation principale comme celle dont le respect est d'une importance fondamentale pour le bon fonctionnement du régime en cause, ou encore dont l'accomplissement est nécessaire pour atteindre l'objectif visé par la législation concernée, et l'obligation secondaire comme celle qui présente un caractère *essentiellement administratif*.

46. Vous fondant sur cette distinction et la conséquence qui en découle — la règle selon laquelle le non-respect d'une obligation secondaire ne doit pas être sanctionnée avec la même rigueur que le non-respect d'une obligation principale sous peine de contrevenir au principe de proportionnalité —, vous avez admis que la violation d'une obligation principale peut être sanctionnée par la perte totale d'une caution, sans que cela entraîne une violation du principe de proportionnalité.

47. Invoquant cette jurisprudence, le juge de renvoi en conclut que l'obligation principale, remplie en l'occurrence, est celle d'exporter et qu'il lui paraît douteux que cette obligation inclue également la preuve de l'accomplissement des formalités douanières à l'exportation et la présentation du certificat [18].

18 — Partie II de l'ordonnance de renvoi, sixième alinéa.

48. Nous pensons que la distinction opérée par les arrêts Man et Maas, précités, entre les obligations principales et les obligations secondaires ne nous est d'aucun secours pour vérifier si l'article 2, paragraphe 2, du règlement litigieux respecte le principe de proportionnalité.

49. En effet, l'obligation principale, pour un producteur de sucre C, consiste précisément, aux termes de l'article 26, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement de base de 1981, *à ne pas écouler le sucre C sur le marché intérieur et à l'exporter vers des pays tiers*. En contrepartie, selon l'article 26, paragraphe 1, second alinéa, ce producteur est exonéré du paiement de cotisations et de frais inhérents au fonctionnement de la réforme de 1981. Or, le règlement litigieux n'est que l'exacte application de cette disposition puisqu'il prévoit que, faute d'avoir rapporté la preuve de l'accomplissement de l'obligation principale, un certain montant est prélevé. En outre, le principe selon lequel un droit ne peut être valablement reconnu que si la preuve du respect des conditions donnant accès à ce droit est rapportée est généralement admis par l'ensemble des États membres. Il nous faut en déduire que l'obligation de rapporter la preuve de l'accomplissement de l'obligation principale est forcément contenue dans cette obligation. En d'autres termes, nous concluons que, puisque le règlement litigieux n'établit pas de distinction entre une obligation principale et une obligation secondaire, les arrêts Man et Maas ne sont pas pertinents.

50. Afin de pouvoir fournir une réponse utile au juge de renvoi, nous estimons qu'il

faut comprendre la question du juge comme portant sur la validité, au regard du principe de proportionnalité, de l'obligation de rapporter la preuve que le sucre C n'a pas été écoulé sur le marché intérieur et qu'il a été exporté vers des pays tiers par les seuls moyens strictement définis par l'article 2, paragraphe 2, du règlement litigieux. En d'autres termes, le juge de renvoi vous demande de vérifier la conformité, au regard du principe de proportionnalité, de la règle selon laquelle cette preuve ne peut être rapportée que par la production de la preuve du traitement douanier de l'exemplaire n° 1 du certificat d'exportation et de l'exemplaire T 5.

La réponse à la question préjudicielle

51. Il résulte de votre jurisprudence constante que le principe de proportionnalité exige que les actes des institutions communautaires ne dépassent pas les limites de *ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimement poursuivis par la réglementation en cause*, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux objectifs [19].

19 — Voir, par exemple, l'arrêt du 17 juillet 1997, National Farmers' Union e. a. (C-354/95, Rec. p. I-4559, points 49 et 50).

52. L'objectif poursuivi par le règlement litigieux est d'instaurer les mesures utiles à l'application de l'article 26 du règlement de base de 1981.

53. Le marché du sucre dans la Communauté étant caractérisé par une situation excédentaire, il s'agit de maintenir les garanties nécessaires en ce qui concerne l'emploi et le niveau de vie des producteurs de produits de base et les fabricants de sucre de la Communauté, d'assurer la sécurité de l'approvisionnement en sucre de l'ensemble des consommateurs de la Communauté à des prix raisonnables, de prévoir des instruments de nature à réguler le marché du sucre et de contrôler l'augmentation du coût financier de l'organisation commune des marchés du sucre. C'est pourquoi le régime mis en place par ce règlement repose sur le principe selon lequel seuls ceux qui financent le système peuvent en bénéficier.

54. Les producteurs de sucre A ou B étant les seuls à le financer, eux seuls sont autorisés à écouler leur production sur le marché intérieur avec des garanties de prix ou des aides à l'exportation.

55. En instaurant l'article 26 du règlement de base de 1981, le Conseil affirme que les objectifs poursuivis par la réforme de 1981 sont atteints dès lors que *le producteur de sucre C rapporte la preuve que le sucre hors quota n'a pas été écoulé sur le marché intérieur et qu'il a été exporté vers des pays tiers.*

56. Aux termes de cette disposition, en effet, les principes qui sont indispensables pour permettre le bon fonctionnement du quota C sont les suivants:

— en principe, le sucre C ne peut pas être écoulé sur le marché intérieur;

— de même, ce sucre doit être exporté vers des pays tiers en l'état avant le 1er janvier suivant la fin de la campagne de commercialisation en cause;

— le sucre exporté au titre du quota C doit effectivement provenir de la production hors quota et non du quota A ou B;

— les producteurs de sucre C sont dispensés du financement du système mis en place pour les quotas A et B;

— en contrepartie, ces derniers ne profitent ni d'une garantie des prix ni d'une aide à l'exportation;

— faute de rapporter la preuve du respect de ces exigences, le producteur de sucre C est tenu de verser un certain montant.

57. Les objectifs de cette disposition ayant été énoncés, examinons si la Commission n'est pas allée au-delà de ce qui est approprié et nécessaire à leur réalisation.

58. Vous considérez que: « s'agissant de l'évaluation d'une situation économique complexe, la Commission et le comité de gestion jouissent d'un large pouvoir d'appréciation. Ainsi, en contrôlant la légalité de l'exercice d'une telle compétence, le juge doit se limiter à examiner si elle n'est pas entachée d'une erreur manifeste ou de détournement de pouvoir ou si cette institution n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation » [20].

59. Votre Cour vérifie s'il n'existe pas d'erreur manifeste dans l'évaluation de la situation du marché en cause, si la Commission a choisi une mesure qui n'est pas manifestement inappropriée aux objectifs poursuivis, si, lorsqu'elle avait le choix entre plusieurs mesures appropriées, elle a recouru à la moins contraignante et, enfin, si les inconvénients causés ne sont pas démesurés par rapport au but visé [21].

60. Aucun argument n'a été avancé à l'appui du premier de ces points.

20 — Voir, par exemple, l'arrêt du 29 février 1996, France et Irlande/Commission (C-296/93 et C-307/93, Rec. p. I-795, point 31).

21 — Ibidem, point 30.

61. Force est donc de constater qu'il n'a pas été prouvé que la Commission a commis une erreur manifeste dans l'évaluation du marché.

62. Examinons maintenant si, comme le prétend Südzucker, la mesure adoptée est manifestement inappropriée au but poursuivi et si l'admission de la production d'autres moyens de preuve que celui prévu par le règlement litigieux aurait été mieux adaptée.

63. La fonction remplie par le règlement litigieux est précisément de définir les conditions de mise en œuvre de la preuve que le sucre C n'a pas été écoulé sur le marché intérieur et que son exportation vers des pays tiers a été réalisée.

64. Son article 1er, paragraphe 1 [22], prévoit, en effet, que:

« 1. Le sucre C ... [visé] à l'article 26, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1785/81 [*doit*] *être* [*exporté*] *à partir de l'État membre sur le territoire duquel* [*il a*] *été* [*produit*].

Tout fabricant de sucre C ... doit apporter *la preuve* que celui-ci a été exporté:

— comme sucre blanc ou sucre brut non dénaturé ... en l'état,

— *sans restitution ni prélèvement*,

— *à partir de l'État membre sur le territoire duquel il a été produit.*

Si la preuve n'est pas apportée que le sucre ... a été exporté hors de la Communauté avant le 1er janvier suivant la fin de la campagne de commercialisation pendant laquelle le sucre C ... a été produit, *la quantité en cause est considérée comme écoulée sur le marché intérieur* ».

65. Il résulte de l'analyse de l'article 1er, paragraphe 1, du règlement litigieux que le fabricant de sucre C doit produire une triple preuve. Il doit prouver, en premier lieu, que le sucre C exporté est du sucre blanc ou du sucre brut non dénaturé, en second lieu, que celui-ci a été exporté sans restitution ni prélèvement.

22 — Souligné par nous.

66. Dans la mesure où seuls les sucres A et B bénéficient de prélèvements ou de restitutions, il faut en déduire que cette disposition impose au producteur de sucre C de prouver que la quantité de sucre exportée hors de la Communauté au titre du quota C a bien été produite hors quota et qu'elle ne provient pas de celles produites au titre des quotas A et B. En d'autres termes, il faut prouver que le fonctionnement du régime de production au titre des quotas A et B n'a pas été bouleversé par le fonctionnement du régime de production hors quota.

67. En troisième lieu, il doit établir que le sucre C a été exporté *à partir de l'État membre sur le territoire duquel il a été produit.*

68. Cette triple preuve doit être présentée à l'organisme compétent de l'État membre sur le territoire duquel le sucre C a été produit (article 2, paragraphe 1, du règlement litigieux) avant le 1er janvier suivant la fin de la campagne de commercialisation pendant laquelle le sucre C a été produit.

69. De l'examen de cet article 1er, il résulte donc que la Commission a parfaitement traduit les objectifs poursuivis par l'article 26 du règlement de base de 1981 et que le producteur de sucre C qui se contenterait de rapporter la seule preuve de l'exportation hors de la Communauté d'une certaine quantité de sucre C ne satisferait pas aux exigences de ce texte.

70. Or, l'article 2, paragraphe 2, du règlement litigieux, lu en combinaison avec les articles 3 et 4 du règlement n° 2630/81 et les articles 22, 30 et 31 du règlement n° 3183/80, harmonise le mode de présentation de la preuve visée à l'article 1er du règlement litigieux.

71. Cette disposition prévoit en effet que:

« 2. La preuve [visée au paragraphe 1] est apportée par la présentation:

a) d'*un certificat d'exportation délivré, conformément à l'article 3 du règlement (CEE) n° 2630/81*, au fabricant en cause par l'organisme compétent de l'État membre visé au paragraphe 1;

b) *des documents visés à l'article 30 du règlement (CEE) n° 3183/80* nécessaires à la libération de la caution;

c) d'une déclaration du fabricant attestant que le sucre C ... a été produit par lui ».

72. Le certificat d'exportation, délivré par l'autorité compétente en la matière, conformément à l'article 3 du règlement n° 2630/81, se présente concrètement sous l'aspect d'un formulaire composé d'une liasse comportant, dans l'ordre, l'exemplaire n° 1, l'exemplaire n° 2 et la demande d'exportation au titre de la production hors quota, ainsi que des exemplaires supplémentaires éventuels du certificat sur lesquels figure toute une série d'indications portant tant sur le titulaire du certificat que sur la marchandise pour laquelle le certificat est sollicité.

73. Ce formulaire subit ensuite un traitement identique à celui prévu par le règlement n° 3183/80. Nous l'avons précisément décrit.

74. En ce qui concerne les règles les plus importantes définies par ce dernier règlement, nous rappellerons que l'exemplaire n° 1 du certificat d'exportation est remis aux autorités douanières de la douane de départ. L'exemplaire n° 2 demeure auprès de l'autorité compétente en matière de délivrance de certificat d'exportation. Le bureau de la douane de départ procède aux vérifications de la concordance entre les mentions figurant sur l'exemplaire n° 1 remis au titulaire et la marchandise. Les visas et imputations attestent de cette conformité et, à la suite de cette constatation, l'exemplaire T 5 est établi par le bureau de douane compétent. Une fois la marchandise à bon port, l'ensemble de ces documents comportant les visas et mentions de contrôle (c'est-à-dire les « imputations ») requis est adressé par le producteur de sucre C à l'autorité compétente.

75. Grâce à ces renseignements, cette autorité vérifie que les exigences de l'article 26 du règlement de base de 1981 ont été respectées et peut adopter les mesures qui s'imposent [23].

76. Par conséquent, nous conclurons que les documents requis en vertu de l'article 2 du règlement litigieux ne sont pas seulement nécessaires, mais encore parfaitement appropriés au but poursuivi par la réforme de 1981.

77. Südzucker prétend que l'admission d'autres moyens de preuve que ceux spécialement prévus par cet article 2 et notamment ceux délivrés par les autorités des pays tiers seraient aussi adaptés et moins contraignants.

78. Nous en doutons réellement, car, selon nous, le traitement douanier de l'exemplaire n° 1 et de l'exemplaire T 5 assure une gestion rationnelle et à moindre coût pour la

23 — Prendre des sanctions en cas de non-respect des règles prescrites, ou encore anticiper les situations de crise sur le marché intérieur en proposant l'adoption de mesures nouvelles (telles que des prélèvements à l'exportation en cas de pénurie de sucre...).

Communauté de la politique agricole commune dans le secteur du sucre. En outre, il permet aux producteurs de sucre C de comprendre clairement les obligations qui leur sont imposées et d'être traités d'égale façon.

79. Ainsi, grâce à un contrôle de la marchandise avant même qu'elle ne quitte le territoire communautaire, l'ensemble des mentions qui figurent sur un même document est authentifié par des autorités compétentes en la matière, ce qui facilite le traitement égal des producteurs. La présentation harmonisée de la preuve rapportée est donc fiable, claire pour l'utilisateur et facile de gestion pour les services de la Commission. Rappelons, en effet, conformément à l'article 5 du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune [24], que les dépenses engagées par les États membres au titre d'une mesure financée par le FEOGA ne sont imputées au budget communautaire qu'après apurement des comptes effectué par la Commission.

80. En revanche, les preuves proposées par Südzucker ne présentent pas ces avantages. Elles n'attestent pas nécessairement des mêmes contrôles puisque les autorités douanières des pays tiers qui les ont délivrées ne sont pas forcément guidées par le même but que celui poursuivi par la réforme de 1981. L'on ne saurait, de ce fait, reconnaître aux États membres le pouvoir d'apprécier les preuves qui doivent être produites pour démontrer que le régime de production de sucre hors quota a fonctionné correctement, sans porter préjudice à cette réforme. Leur reconnaître ce pouvoir se traduirait par de plus grandes difficultés pour les services de la Commission dans l'examen des dossiers et, à terme, non seulement le système risquerait d'être paralysé, mais le danger, plus grand encore, de faire subir un traitement différent aux producteurs selon les pays dans lesquels ils sont établis ne manquerait pas de surgir.

81. Au surplus, il convient de souligner que, en l'espèce, Südzucker n'a rempli aucune des obligations prévues par le règlement litigieux puisque ni le certificat d'exportation muni des visas et imputations requis ni l'exemplaire T 5 n'ont été fournis, et que son conseil a indiqué qu'il ne s'agissait pas pour Südzucker de remettre en cause l'ensemble du droit des certificats d'exportation dans le domaine de l'agriculture ou de l'organisation commune des marchés du sucre ni de ne plus utiliser à l'avenir ces mêmes certificats, mais de lui permettre, grâce à un arrêt rendu en équité et de façon tout à fait exceptionnelle, d'obtenir satisfaction devant sa juridiction nationale [25].

82. Par conséquent, la solution suggérée par Südzucker ne constitue pas un moyen plus adapté et moins contraignant que le traitement douanier de l'exemplaire n° 1 du certificat d'exportation.

24 — JO L 94, p. 13.

25 — A l'audience publique du 25 septembre 1997.

Conclusion

83. Pour les raisons précédemment exposées, nous vous proposons de répondre comme suit à la question déférée par le Bundesfinanzhof:

« L'examen du règlement (CEE) n° 2670/81 de la Commission, du 14 septembre 1981, établissant les modalités d'application pour la production hors quota dans le secteur du sucre, lu en combinaison avec le règlement (CEE) n° 3183/80 de la Commission, du 3 décembre 1980, portant modalités communes d'application du régime de certificats d'importation, d'exportation et de préfixation pour les produits agricoles, dans la mesure où il impose au producteur de sucre hors quota de rapporter la preuve que le sucre C n'a pas été écoulé sur le marché intérieur et qu'il a été exporté vers des pays tiers, par la production des seuls documents définis par l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 2670/81, précité, n'a pas révélé l'existence d'éléments de nature à affecter sa validité. »