ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

26 octobre 2006 *

Dans l'affaire C-248/04,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le College van Beroep voor het bedrijfsleven (Pays-Bas), par décision du 9 juin 2004, parvenue à la Cour le 11 juin 2004, dans la procédure

Koninklijke Coöperatie Cosun UA

contre

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

LA COUR (première chambre),

composée de M. P. Jann, président de chambre, MM. J. N. Cunha Rodrigues et M. Ilešič (rapporteur), juges,

* Langue de procédure: le néerlandais.

avocat général: M^me^ C. Stix-Hackl,
greffier: M^me^ M. M. Ferreira, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 23 mars 2006,

considérant les observations présentées:

— pour Koninklijke Coöperatie Cosun UA, par M^es^ N. J. Helder et M. Slotboom, advocaten,

— pour le Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, par M. E. R. Kleijwegt, en qualité d'agent,

— pour le Royaume des Pays-Bas, par M^mes^ H. G. Sevenster et C. M. Wissels et par M. D. J. M. de Grave, en qualité d'agents,

— pour le Conseil de l'Union européenne, par MM. F. Ruggeri Laderchi et B. Driessen, puis par MM. B. Driessen et A. Gregorio Merino, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. M. Nolin et X. Lewis, en qualité d'agents, assistés de M^e^ F. Tuytschaever, advocaat,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 16 mai 2006,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur la validité du règlement (CEE) n° 1785/81 du Conseil, du 30 juin 1981, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO L 177, p. 4), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 305/91 du Conseil, du 4 février 1991 (JO L 37, p. 1, ci-après le «règlement de base»), ainsi que 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 (JO L 262, p. 14), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 3559/91 de la Commission, du 6 décembre 1991 (JO L 336, p. 26, ci-après le «règlement n° 2670/81»).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Koninklijke Coöperatie Cosun UA (ci-après «Cosun»), une coopérative établie aux Pays-Bas, au Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministre néerlandais de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité des aliments, ci-après le «Minister»), représenté par le Hoofdproductschap Akkerbouw (ci-après le «HPA»), au sujet d'un montant exigé de Cosun en application des articles 26 du règlement de base et 3 du règlement n° 2670/81.

Le cadre juridique

L'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre

3 Le règlement de base vise, dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (ci-après l'«OCM du sucre»), à maintenir les garanties nécessaires en ce qui concerne l'emploi et le niveau de vie des producteurs de

produits de base comme des fabricants de sucre de la Communauté européenne 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.

4 À ces fins, il réglemente la production, l'importation et l'exportation de sucre. Il prévoit en particulier un régime de quotas de production qui constitue, selon son quinzième considérant, un moyen de garantir aux producteurs les prix communautaires et l'écoulement de leur production.

5 Dans le cadre de ce régime de quotas, l'article 24 du règlement de base fixe, pour chaque campagne de commercialisation (soit du 1er juillet d'une année au 30 juin de l'année suivante), des quantités de base pour le «sucre A» et le «sucre B», qu'il incombe à chaque État membre de répartir entre les producteurs de sucre établis sur son territoire. Il est ainsi alloué aux entreprises productrices de sucre un quota A et un quota B pour chaque campagne de commercialisation. Toute quantité de sucre produite en sus des quotas A et B est dénommée «sucre C».

6 Le sucre C n'est éligible ni au régime de soutien des prix ni à celui des restitutions à l'exportation. En outre, le sucre C ne peut être écoulé sur le marché intérieur et doit, par conséquent, être écoulé en dehors de la Communauté pour être vendu sur le marché mondial. L'article 26 du règlement de base dispose à cet égard ce qui suit:

«1. [...] le sucre C qui n'est pas reporté en vertu de l'article 27 [...] ne peu[t] être écoul[é] sur le marché intérieur de la Communauté et doi[t] être export[é] en l'état avant le 1er janvier suivant la fin de la campagne de commercialisation en cause.

[...]

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

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

7 Aux termes de l'article 27, paragraphe 1, du règlement de base, «[c]haque 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».

8 Adopté sur le fondement de l'article 26, paragraphe 3, du règlement de base, le règlement n° 2670/81 précise les conditions dans lesquelles l'exportation du sucre C est considérée comme effectuée.

9 L'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 2670/81 dispose:

«L'exportation visée à l'article 26 paragraphe 1 du règlement (CEE) n° 1785/81 est considérée comme effectuée si:

a) le sucre C [...] est exporté à partir de l'État membre sur le territoire duquel il a été produit;

b) la déclaration d'exportation en cause est acceptée par l'État membre visé au point a) avant le 1er janvier suivant la fin de la campagne de commercialisation au cours de laquelle le sucre C [...] a été produit;

c) le sucre C [...] a quitté le territoire douanier de la Communauté au plus tard dans un délai de soixante jours à compter du 1er janvier visé au point b);

d) le produit a été exporté sans restitution ni prélèvement [...] à partir de l'État membre visé au point a).

Sauf cas de force majeure, si l'ensemble des conditions prévues au premier alinéa ne sont pas remplies, la quantité de sucre C [...] en cause est considérée comme écoulée sur le marché intérieur.

En cas de force majeure, l'organisme compétent de l'État membre sur le territoire duquel le sucre C [...] a été produit arrête les mesures nécessaires en raison des circonstances invoquées par l'intéressé.»

10 Aux termes du troisième considérant du règlement nº 2670/81, «lors de la fixation du montant à percevoir en cas d'écoulement sur le marché intérieur, il est indispensable de placer le sucre C [...] non exporté dans des conditions comparables à celles du sucre [...] importé des pays tiers» et, «à cette fin, il y a lieu de fixer ce montant en tenant compte, d'une part, du niveau du prélèvement à l'importation pour le sucre [...] le plus élevé applicable au cours d'une période comprenant la campagne de commercialisation pendant laquelle le sucre [...] considéré a été produit et les six mois suivant cette campagne et, d'autre part, d'un montant forfaitaire fixé sur la base des frais d'écoulement subis par un sucre importé des pays tiers».

11 L'article 3 du règlement nº 2670/81 prévoit:

«1. Pour les quantités qui, au sens de l'article 1er paragraphe 1, ont été écoulées sur le marché intérieur, l'État membre concerné perçoit un montant qui est égal à la somme:

a) en ce qui concerne le sucre C, par 100 kilogrammes du sucre en cause:

— du prélèvement à l'importation le plus élevé, applicable par 100 kilogrammes de sucre blanc ou brut selon le cas, au cours de la période comprenant la campagne de commercialisation pendant laquelle le sucre en cause a été produit et les six mois suivant cette campagne,

et

— de 1 [euro];

[...]

4. Pour les quantités de sucre C [...] qui, avant leur exportation, ont été détruites ou avariées sans avoir pu être récupérées, dans des circonstances reconnues par l'organisme compétent de l'État membre concerné comme cas de force majeure, le montant correspondant visé au paragraphe 1 n'est pas perçu.»

La réglementation douanière

12 L'article 13, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1430/79 du Conseil, du 2 juillet 1979, relatif au remboursement ou à la remise des droits à l'importation ou à l'exportation (JO L 175, p. 1), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 3069/86 du Conseil, du 7 octobre 1986 (JO L 286, p. 1, ci-après le «règlement n° 1430/79»), dispose:

«Il peut être procédé au remboursement ou à la remise des droits à l'importation dans des situations particulières [...] qui résultent de circonstances n'impliquant ni manœuvre ni négligence manifeste de la part de l'intéressé.

Les situations dans lesquelles il peut être fait application du premier alinéa, ainsi que les modalités de procédure à suivre à cette fin, sont définies selon la procédure prévue [pour l'adoption des mesures d'application]. Le remboursement ou la remise peuvent être subordonnés à des conditions particulières.»

13 Aux termes de l'article 1er, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 1430/79, on entend par «droits à l'importation» «tant les droits de douane et taxes d'effet équivalent que les prélèvements agricoles et autres impositions à l'importation prévues dans le cadre de la politique agricole commune ou dans celui des régimes spécifiques applicables, au titre de l'article 235 du traité, à certaines marchandises résultant de la transformation de produits agricoles».

14 L'article 4 du règlement (CEE) n° 3799/86 de la Commission, du 12 décembre 1986, fixant les dispositions d'application des articles 4 bis, 6 bis, 11 bis et 13 du règlement n° 1430/79 (JO L 352, p. 19), énumère des situations particulières qui résultent de circonstances n'impliquant ni manœuvre ni négligence manifeste de la part de

l'intéressé, au sens de l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 1430/79. D'autres faits peuvent également être considérés comme constitutifs de telles situations particulières à l'issue d'une appréciation au cas par cas, dans le cadre d'une procédure nécessitant l'intervention de la Commission des Communautés européennes.

Le litige au principal

15 Cosun, qui est une coopérative établie aux Pays-Bas, a produit du sucre C au cours des campagnes de commercialisation 1991/1992 et 1992/1993. Pendant l'année 1993, elle a vendu un certain nombre de lots de sucre C à différents cocontractants en vue de leur exportation vers, respectivement, la Croatie, la Slovénie et le Maroc.

16 Ces opérations ont donné lieu à des fraudes commises, à l'insu de Cosun, par ses cocontractants, caractérisées notamment par l'estampillage non conforme des documents T5, destinés à prouver que les lots de sucre C avaient bien quitté le territoire de la Communauté.

17 Une enquête sur les agissements desdits cocontractants avait été ouverte par les autorités néerlandaises compétentes, qui avaient averti le HPA, l'instance compétente aux Pays-Bas pour l'application des dispositions en matière d'organisations communes des marchés. En revanche, dans un premier temps, Cosun n'a pas été informée de cette enquête.

18 Par décision du 25 avril 1994, modifiée par décision du 13 juin 1994, le HPA a, en application de l'article 3 du règlement n° 2670/81, réclamé à Cosun un montant de 6 250 856,78 NLG (2 836 515,14 euros) du fait qu'elle n'avait pas prouvé que certains lots de sucre C avaient quitté le territoire de la Communauté.

19 Le HPA ayant rejeté la réclamation introduite par Cosun, celle-ci a, à la fois, formé un recours contre cette décision de rejet devant le College van Beroep voor het bedrijfsleven et présenté au HPA, sur le fondement de l'article 13 du règlement n° 1430/79, une demande de remise du montant réclamé.

20 Concernant, en premier lieu, cette demande de remise, les autorités néerlandaises l'ont transmise à la Commission, qui était compétente pour l'examiner, en l'accompagnant d'un avis positif. Par sa décision REM 19/01 — également identifiée sous le numéro C (2002) 1580 def. —, du 2 mai 2002, la Commission a déclaré irrecevable ladite demande. Cosun a alors introduit un recours en annulation de cette décision devant le Tribunal de première instance des Communautés européennes. Par arrêt du 7 décembre 2004, Koninklijke Coöperatie Cosun/Commission (T-240/02, Rec. p. II-4237), le Tribunal a rejeté ce recours comme étant non fondé. Le pourvoi formé par Cosun contre cet arrêt a été rejeté par arrêt de ce jour, Koninklijke Coöperatie Cosun/Commission (C-68/05 P, Rec. 2006, p. I-10367).

21 Concernant, en second lieu, le recours introduit devant le College van Beroep voor het bedrijfsleven contre la décision du HPA rejetant la réclamation de Cosun, cette juridiction a sursis à statuer une première fois dans l'attente de l'arrêt de la Cour du 7 septembre 1999, De Haan (C-61/98, Rec. p. I-5003), compte tenu des similitudes entre les deux affaires.

22 Dans l'arrêt De Haan, précité, dans lequel étaient en cause des droits de douane, la Cour a dit pour droit que les besoins d'une enquête diligentée par les autorités nationales peuvent, en l'absence de toute manœuvre ou négligence imputable au redevable de droits de douane et alors que ce dernier n'a pas été informé du déroulement de l'enquête, être constitutifs d'une situation particulière au sens de l'article 13 du règlement n° 1430/79, dès lors que la circonstance que les autorités nationales ont, dans l'intérêt de l'enquête, délibérément laissé se commettre des infractions et des irrégularités, faisant ainsi naître une dette douanière à charge du principal obligé, placerait ce dernier dans une situation exceptionnelle par rapport aux autres opérateurs exerçant la même activité.

23 La procédure au principal ayant repris, le College van Beroep voor het bedrijfsleven a écarté divers moyens soulevés par Cosun à l'appui de son recours. Il a jugé, en particulier, qu'elle était mal fondée à invoquer la force majeure, dans la mesure où le manquement d'un cocontractant à ses obligations est un risque commercial connu et non anormal.

24 Cosun ayant également fait valoir qu'elle serait placée dans une situation exceptionnelle qui justifierait une remise des droits conformément à l'article 13 du règlement n° 1430/79, le College van Beroep voor het bedrijfsleven a constaté que, sur le plan factuel, la situation de Cosun était tout à fait analogue à celle de la société De Haan Beheer BV dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt De Haan, précité.

25 Le College van Beroep voor het bedrijfsleven se demande si, au cas où la faculté d'accorder une remise de dettes en application de l'article 13 du règlement n° 1430/79 ne s'applique pas à un montant dû au titre de l'article 3 du règlement n° 2670/81, l'absence, dans l'OCM du sucre, de tout fondement permettant d'octroyer une telle remise prive, dans cette mesure, le règlement de base et le règlement n° 2670/81 de validité et, le cas échéant, quelles sont les conséquences d'une nullité de ces règlements dans une situation telle que celle en cause au principal.

26 Dans ces conditions, le College van Beroep voor het bedrijfsleven a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Au cas où la faculté d'accorder une remise de droits au titre de l'article 13 du règlement (CEE) n° 1430/79, actuellement remplacé par l'article 239 du [règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le] code des douanes communautaire [(JO L 302, p. 1)], ne s'applique pas à des

[montants] sur du sucre C tels que celui en cause, le règlement (CEE) n° 1785/81 [...] et le règlement (CEE) n° 2670/81 [...] sont-ils non valides en tout ou en partie compte tenu de l'absence de la faculté de remboursement ou de remise de [montants] sur le sucre C pour un certain nombre de raisons tirées de l'équité?

2) Si la première question appelle une réponse affirmative, l'obligation légale de verser le [montant] sur le sucre C a-t-elle disparu ou l'autorité compétente de l'État membre concerné et/ou la Commission peuvent-elles décider de laisser des quantités de sucre C hors [montant] conformément à l'article 3 du règlement (CEE) n° 2670/81 lorsqu'on ne peut reprocher au redevable du [montant] aucune manœuvre ou négligence susceptible d'avoir contribué au fait que ces quantités qu'il envisageait d'exporter ne l'ont pas été et lorsque, dans l'intérêt d'une instruction ouverte par les autorités nationales pour rechercher des infractions et des irrégularités, ce redevable du [montant] n'a pas été informé de cette instruction?»

Appréciations liminaires

27 Il y a lieu de constater que la juridiction de renvoi part du postulat, d'une part, que l'article 13 du règlement n° 1430/79 ne s'applique pas à un montant dû au titre de l'article 3 du règlement n° 2670/81 et, d'autre part, que, hormis en cas de force majeure, le règlement de base et le règlement n° 2670/81 ne prévoient aucune possibilité de remise ou de remboursement d'un tel montant.

28 Dès lors, afin de donner une réponse utile permettant à la juridiction de renvoi de trancher le litige au principal, il convient de vérifier, à titre liminaire, à la fois si un montant dû au titre de l'article 3 du règlement n° 2670/81 échappe au champ

d'application de l'article 13 du règlement n° 1430/79 et si le règlement de base et le règlement n° 2670/81 doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne prévoient aucune faculté de remise ou de remboursement d'un tel montant pour diverses raisons tirées de l'équité.

Sur l'interprétation de l'article 13 du règlement n° 1430/79

29 En premier lieu, il convient de relever que l'ensemble des droits à l'importation visés à l'article 1er, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 1430/79, à savoir, respectivement, les droits de douanes à l'importation, les taxes d'effet équivalant à ces droits ainsi que les prélèvements agricoles et autres impositions à l'importation prévues dans le cadre de la politique agricole commune ou dans celui des régimes spécifiques applicables, au titre de l'article 235 du traité CE (devenu article 308 CE), à certaines marchandises résultant de la transformation de produits agricoles, sont prélevés en raison du franchissement des frontières extérieures de la Communauté.

30 Tel est le cas, à l'évidence, pour les droits de douane et les taxes d'effet équivalent, ces dernières étant constituées de toute charge pécuniaire, unilatéralement imposée, quelles que soient son appellation et sa technique, et frappant les marchandises en raison du fait qu'elles franchissent la frontière, lorsqu'elle n'est pas un droit de douane proprement dit (voir, notamment, arrêts du 17 septembre 1997, UCAL, C-347/95, Rec. p. I-4911, point 18, et du 8 juin 2006, Koornstra, C-517/04, Rec. p. I-5015, point 15).

31 Tel est également le cas pour les prélèvements agricoles à l'importation et les autres impositions à l'importation, qui sont perçus en raison du franchissement des frontières extérieures de la Communauté par des produits agricoles ou par certaines marchandises résultant de la transformation de produits agricoles.

32 En revanche, un montant dû au titre de l'article 3 du règlement n° 2670/81 n'est pas perçu en raison du franchissement des frontières extérieures de la Communauté par une quantité de sucre C, mais, au contraire, parce que ladite quantité n'a pas été exportée hors de la Communauté ou parce que son exportation n'a pas respecté les conditions et délais fixés par le règlement n° 2670/81.

33 Dès lors, un tel montant ne correspond à aucune des trois catégories énumérées à l'article 1er, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 1430/79 et, partant, ne relève pas des droits à l'importation au sens de l'article 13 du même règlement.

34 En deuxième lieu, aucun des arguments avancés en ce sens par Cosun, le Minister et le gouvernement néerlandais n'est de nature à démontrer que le législateur communautaire a entendu assimiler un montant dû au titre de l'article 3 du règlement n° 2670/81 aux droits à l'importation au sens de l'article 1er, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 1430/79 aux fins de l'application de l'article 13 de ce dernier règlement.

35 Premièrement, un tel montant et les droits à l'importation visés à l'article 1er, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 1430/79 ne poursuivent pas les mêmes objectifs.

36 À cet égard, il y a lieu de relever que l'OCM du sucre est fondée, pour l'essentiel, sur un régime des prix (prévoyant notamment la fixation de prix indicatif et d'intervention), un régime des échanges avec les pays tiers (comportant notamment la perception d'un prélèvement à l'importation en provenance desdits pays) et un régime des quotas (consistant en l'attribution de quotas de production et la fixation des modalités d'écoulement du sucre produit hors quotas).

37 Les mesures ainsi instaurées ont toutes pour finalité ultime de stabiliser le marché communautaire du sucre et, partant, d'assurer le maintien des garanties nécessaires en ce qui concerne l'emploi et le niveau de vie des producteurs communautaires ainsi que la sécurité de l'approvisionnement en sucre de l'ensemble des consommateurs.

38 Néanmoins, leurs objectifs immédiats diffèrent sensiblement. Ainsi, il résulte du cinquième considérant du règlement de base que le régime des échanges avec les pays tiers vise à éviter que les fluctuations des prix du sucre sur le marché mondial ne se répercutent sur les prix pratiqués à l'intérieur de la Communauté.

39 Tel n'est pas, à l'évidence, l'objectif du régime des quotas. À cet égard, il y a lieu de souligner que, contrairement à ce que soutient Cosun, cet objectif n'est pas énoncé au dixième considérant du règlement de base, lequel vise à justifier la nécessité des mesures prévues à l'article 22 dudit règlement.

40 Aux termes du quinzième considérant du règlement de base, les quotas de production sont un moyen de garantir aux producteurs les prix communautaires et l'écoulement de leur production. De surcroît, s'agissant plus spécifiquement du montant dû au titre de l'article 3 du règlement n° 2670/81, cette disposition a principalement un caractère dissuasif, visant à assurer le respect de l'interdiction d'écoulement du sucre C — produit hors quotas — sur le marché intérieur.

41 Dès lors, les prélèvements à l'importation de sucre en provenance des pays tiers et le montant dû au titre de l'article 3 du règlement n° 2670/81 pour le sucre C écoulé sur le marché intérieur ne poursuivent pas les mêmes objectifs.

42 Deuxièmement, il ne résulte ni de l'article 26 du règlement de base ni du troisième considérant et de l'article 3 du règlement nº 2670/81 que le législateur communautaire ait souhaité que l'importateur de sucre en provenance des pays tiers et le producteur de sucre C écoulé sur le marché intérieur soient placés dans la même situation.

43 En effet, il ressort clairement du troisième considérant et de l'article 3 du règlement nº 2670/81 que la référence au sucre importé des pays tiers est limitée au mode de calcul du montant prévu audit article. De fait, cette disposition n'atteindrait pas son objectif immédiat, qui est d'assurer le respect de l'interdiction d'écoulement du sucre C sur le marché intérieur, s'il était économiquement plus intéressant d'acquérir du sucre C sur le marché intérieur que d'importer du sucre en provenance des pays tiers. En revanche, il n'est fait, dans lesdits considérant et article, aucune allusion à la situation respective des importateurs de sucre et des producteurs de sucre C.

44 Quant à la circonstance que le prélèvement à l'importation de sucre en provenance des pays tiers sert de base de calcul au montant perçu en application de l'article 3 du règlement nº 2670/81, elle ne saurait justifier leur assimilation, un tel mode de calcul trouvant sa justification dans le souci d'assurer audit montant son caractère dissuasif, ainsi qu'il a été souligné au point précédent du présent arrêt.

45 S'agissant de l'article 26 du règlement de base, aucune volonté du législateur communautaire d'accorder au sucre C écoulé sur le marché intérieur le statut de produit importé des pays tiers ne peut être déduite de son libellé, cet article se bornant à énoncer l'interdiction d'écoulement du sucre C sur le marché intérieur.

46 Enfin, troisièmement, la circonstance que les prélèvements agricoles à l'importation et les autres impositions à l'importation visés à l'article 1er, paragraphe 2, sous a), du

règlement nº 1430/79, d'une part, et le montant dû au titre de l'article 3 du règlement nº 2670/81, d'autre part, font partie des ressources propres de la Communauté est sans pertinence aux fins de déterminer si ce montant entre dans le champ d'application de l'article 13 du règlement nº 1430/79. En effet, les ressources propres de la Communauté sont composées de recettes de natures très différentes qui relèvent de régimes également différents (voir, par exemple, les recettes de la taxe sur la valeur ajoutée).

47 Il convient donc de conclure qu'un montant dû au titre de l'article 3 du règlement nº 2670/81 n'entre pas dans le champ d'application de l'article 13 du règlement nº 1430/79.

48 En troisième lieu, se fondant sur l'arrêt de la Cour du 12 décembre 1985, Krohn (165/84, Rec. p. 3997), Cosun et le gouvernement néerlandais font toutefois valoir que, si, en droit, le domaine d'application d'un règlement est déterminé en lui-même et ne peut en principe être étendu à d'autres situations que celles pour lesquelles il est prévu, il peut en aller autrement dans certains cas exceptionnels. Ainsi, des opérateurs économiques pourraient invoquer à bon droit l'application par analogie d'un règlement qui ne leur est pas normalement applicable s'ils justifient que le régime juridique dont ils relèvent, d'une part, est étroitement comparable à celui dont ils demandent l'application par analogie et, d'autre part, comporte une omission qui est incompatible avec un principe général du droit communautaire et que cette application par analogie permet de réparer.

49 Selon Cosun et le gouvernement néerlandais, les deux conditions énoncées par cette jurisprudence sont remplies en l'espèce. D'une part, le sucre C écoulé sur le marché intérieur serait dans la même position que le sucre importé des pays tiers. D'autre part, l'absence de faculté de remise, dans des situations particulières et pour des raisons d'équité, d'un montant dû au titre de l'article 3 du règlement nº 2670/81, alors que cette faculté est prévue pour les droits à l'importation à l'article 13 du règlement nº 1430/79, serait contraire au principe d'égalité ainsi que, selon Cosun, à un prétendu principe d'équité.

50 À cet égard, il y a lieu de constater que, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Krohn, précité, des importateurs de manioc en provenance de Thaïlande réclamaient le bénéfice de dispositions de droit dérivé applicables aux importateurs de manioc en provenance des autres pays tiers et destinées à compenser les conséquences d'une modification du régime communautaire d'octroi des certificats d'importation de manioc, ladite modification étant applicable quel que soit le pays d'origine. Dans ces conditions, la Cour a constaté que les importateurs de manioc en provenance de Thaïlande et les importateurs de manioc en provenance des autres pays tiers étaient placés dans la même situation et, partant, que le régime juridique applicable aux importations de manioc en provenance de Thaïlande était étroitement comparable à celui régissant, à la même époque, les importations de manioc en provenance des autres pays tiers.

51 En revanche, ainsi qu'il résulte des points 35 à 46 du présent arrêt, un producteur communautaire de sucre redevable d'un montant au titre de l'article 3 du règlement n° 2670/81 n'est pas dans la même situation qu'un importateur de sucre en provenance des pays tiers redevable de droits à l'importation. Dès lors, force est constater que ces deux catégories d'opérateurs ne relèvent pas de régimes juridiques étroitement comparables au sens de la jurisprudence Krohn, précitée.

52 En conséquence, l'article 13 du règlement n° 1430/79 ne saurait servir de fondement à une remise ou un remboursement d'un montant dû au titre de l'article 3 du règlement n° 2670/81.

Sur l'interprétation du règlement de base et du règlement n° 2670/81

53 Il y a lieu de constater que ni le règlement de base ni le règlement n° 2670/81 n'autorisent les autorités nationales ou les autorités communautaires à accorder la remise ou le remboursement, pour des motifs d'équité, d'un montant dû au titre de l'article 3 du règlement n° 2670/81.

54 Cosun fait toutefois valoir, en premier lieu, que, nonobstant le libellé de l'article 3 du règlement nº 2670/81, cet article doit être interprété, à la lumière des principes généraux du droit communautaire, en ce sens qu'il prévoit la faculté, pour les autorités nationales compétentes, d'accorder une remise pour des motifs d'équité dans des circonstances particulières telles que celles en cause au principal.

55 À cet égard, dans l'arrêt du 19 février 2004, British Sugar (C-329/01, Rec. p. I-1899, points 64 à 67), la Cour a jugé que, dans les circonstances telles que celles de cette affaire, caractérisées par l'absence de tout comportement fautif de la part de l'organisme national compétent, ni cet organisme ni les juridictions nationales ne disposent d'un pouvoir discrétionnaire pour modifier à la baisse le montant devant être perçu en application de l'article 3 du règlement nº 2670/81.

56 Ils ne disposent donc pas, a fortiori, du pouvoir d'accorder, dans des circonstances similaires, la remise ou le remboursement d'un tel montant pour des motifs d'équité.

57 Or, dans une situation telle que celle en cause au principal, aucun comportement fautif ne peut être reproché aux autorités nationales.

58 Il est vrai que, si les autorités nationales compétentes informent le producteur de l'éventualité d'une fraude commise par les cocontractants à qui il a confié l'exportation de lots de sucre C, celui-ci peut prendre les mesures nécessaires pour, sinon éviter la naissance de la dette, du moins empêcher ou limiter son augmentation.

59 Toutefois, les besoins d'une enquête destinée à identifier et à appréhender les auteurs ou complices d'une fraude perpétrée ou en préparation peuvent légitimement justifier l'omission délibérée d'informer, en tout ou en partie, le principal intéressé des éléments de l'enquête, alors même que ce dernier ne serait nullement impliqué dans la perpétration des actes frauduleux (voir, en ce sens, arrêt De Haan, précité, point 32).

60 Ainsi, il n'existe aucune obligation, pour des autorités nationales informées de l'éventualité d'une fraude consistant à écouler sur le marché intérieur du sucre C ayant fait l'objet d'une déclaration d'exportation, d'avertir le producteur qu'il pourrait devenir redevable d'un montant au titre de l'article 3 du règlement n° 2670/81, alors même que l'intéressé ne serait pas impliqué dans la perpétration des actes frauduleux (voir, par analogie, arrêt De Haan, précité, point 36).

61 En second lieu, lors de l'audience de plaidoiries, Cosun a soutenu que, conformément à l'arrêt du 27 mai 1993, Peter (C-290/91, Rec. p. I-2981), le droit communautaire ne s'oppose pas à l'application, dans le domaine de la politique agricole commune, d'un principe de droit national d'équité aussi longtemps qu'une telle application n'entraîne pas une discrimination entre opérateurs et ne rend pas pratiquement impossible l'exécution de la réglementation communautaire. Selon Cosun, dans l'affaire au principal, les autorités néerlandaises devraient accorder la remise du montant en cause.

62 À cet égard, il y a lieu de constater que, selon Cosun, tout producteur de sucre C placé dans les mêmes circonstances de fait objectives — caractérisées par le fait que les autorités nationales ont laissé se commettre une fraude consistant à écouler sur le marché intérieur du sucre C ayant fait l'objet d'une déclaration d'exportation sans avertir le producteur, alors même qu'il n'était pas impliqué dans la perpétration des actes frauduleux — doit bénéficier d'une telle remise.

63 Or, il est de jurisprudence constante qu'il n'existe pas de base juridique dans le droit communautaire permettant une remise, pour des motifs d'équité, de redevances instituées par ce droit (arrêts du 28 juin 1977, Balkan-Import-Export, 118/76, Rec. p. 1177, points 7, 8 et 10; du 14 novembre 1985, Neumann, 299/84, Rec. p. 3663, point 24, et du 28 juin 1990, Hoche, C-174/89, Rec. p. I-2681, point 31). En outre, sans préjudice des cas particuliers expressément prévus par le législateur communautaire (voir, par exemple, arrêt du 26 novembre 1996, T. Port, C-68/95, Rec. p. I-6065, points 42 et 43), le droit communautaire ne connaît pas de principe général du droit selon lequel une norme en vigueur du droit communautaire ne peut pas être appliquée par une autorité nationale lorsque cette norme entraîne, pour l'intéressé, une rigueur que le législateur communautaire aurait manifestement cherché à éviter s'il avait envisagé ce cas au moment d'édicter la norme (arrêts précités Neumann, point 33, et Hoche, point 31).

64 L'équité ne permet donc pas de déroger à l'application des dispositions communautaires hors les cas prévus par la réglementation ou dans l'hypothèse où la réglementation elle-même serait déclarée invalide (arrêt du 29 septembre 1998, First City Trading e.a., C-263/97, Rec. p. I-5537, point 48).

65 Or, force est de constater que le législateur communautaire n'a pas ouvert aux autorités nationales la possibilité de procéder à une remise ou à un remboursement, pour des motifs d'équité, d'un montant dû au titre de l'article 3 du règlement n° 2670/81.

66 En conséquence, il y a lieu d'interpréter le règlement de base et le règlement n° 2670/81 en ce sens que, hormis en cas de force majeure, ils ne permettent pas d'accorder une remise ou un remboursement d'un tel montant.

Sur la première question

67 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande si, eu égard à l'absence de faculté de remise ou de remboursement d'un montant dû au titre de l'article 3 du règlement n° 2670/81 pour diverses raisons tirées de l'équité, le règlement de base et le règlement n° 2670/81 sont invalides comme contraires aux principes d'égalité et de sécurité juridique ainsi qu'à l'équité.

Sur la violation alléguée du principe d'égalité

68 Cosun, le Minister et le gouvernement néerlandais font valoir que le sucre C écoulé sur le marché intérieur se trouve dans une position identique à celle du sucre importé des pays tiers, et doit donc être traité de la même manière. Par conséquent, il serait contraire au principe d'égalité qu'un importateur de sucre en provenance des pays tiers qui est placé dans une situation particulière au sens de l'article 13 du règlement n° 1430/79 puisse, en application de cet article, bénéficier d'une remise de droits, alors qu'une telle possibilité n'existe pas pour un producteur de sucre C placé dans la même situation particulière.

69 Cosun, le Minister et le gouvernement néerlandais considèrent donc que l'absence de faculté de remise, dans des situations particulières et pour des raisons d'équité, d'un montant dû au titre de l'article 3 du règlement n° 2670/81 entraîne l'invalidité partielle de ce règlement, en ce que cette lacune viole le principe d'égalité. Le Minister et le gouvernement néerlandais concluent également à l'invalidité partielle du règlement de base pour le même motif.

70 À l'audience de plaidoiries, Cosun a fait valoir, en outre, que l'article 3 du règlement n° 2670/81 viole l'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité CE (devenu, après modification, article 34, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE). En 1993, en raison du silence des autorités néerlandaises, Cosun n'aurait été en mesure ni d'exporter les quantités de sucre C en cause ni de les reporter sur la campagne suivante, tandis que les autres producteurs de sucre C auraient pu opérer un tel choix et éviter ainsi d'être tenus au paiement d'un montant en application de l'article 3 du règlement n° 2670/81. Cosun aurait donc été mise dans une situation particulière par rapport à d'autres opérateurs du même secteur, contrairement à l'interdiction de toute discrimination entre producteurs de la Communauté énoncée à l'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité.

71 Le Conseil de l'Union européenne considère que l'absence, dans la réglementation relative à l'OCM du sucre, d'une clause générale d'équité comparable à celle qui existe dans la réglementation douanière et figure à l'article 13 du règlement n° 1430/79 ne constitue pas une violation du principe de non-discrimination, car les règles douanières et celles de l'OCM du sucre s'appliqueraient à des secteurs différents et les dérogations qu'elles prévoient le cas échéant porteraient sur des obligations différentes dans des contextes juridiques très différents.

72 À cet égard, il convient de rappeler, d'une part, que le respect du principe d'égalité et de non-discrimination requiert que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié (voir, notamment, arrêts du 17 octobre 1995, Fishermen's Organisations e.a., C-44/94, Rec. p. I-3115, point 46, ainsi que du 30 mars 2006, Espagne/Conseil, C-87/03 et C-100/03, Rec. p. I-2915, point 48) et, d'autre part, que l'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité, qui énonce l'interdiction de toute discrimination dans le cadre de la politique agricole commune, n'est que l'expression spécifique dudit principe (voir, notamment, arrêt du 13 avril 2000, Karlsson e.a., C-292/97, Rec. p. I-2737, point 39).

73 S'agissant, en premier lieu, de la prétendue discrimination d'un producteur de sucre C tel que Cosun par rapport aux importateurs de sucre en provenance des pays tiers, il suffit de constater que cette allégation repose sur le postulat que le sucre C écoulé sur le marché intérieur est assimilé au sucre importé et doit être traité de la même manière.

74 Toutefois, pour les raisons exposées aux points 35 à 46 du présent arrêt, un tel postulat est erroné.

75 S'agissant, en second lieu, de la prétendue discrimination d'un producteur tel que Cosun par rapport aux autres producteurs communautaires de sucre, il y a lieu de constater que la situation d'un producteur de sucre C dont la production donne lieu à des agissements frauduleux ne saurait être comparée à celle d'un producteur dont le sucre C est exporté dans les délais et conditions fixés par l'article 1er, paragraphe 1, du règlement nº 2670/81.

76 Par ailleurs, aucun élément du dossier soumis à la Cour n'est de nature à laisser supposer que, si un producteur autre que Cosun s'était trouvé dans la même situation, les autorités nationales l'auraient averti qu'une enquête concernant ses cocontractants était en cours.

77 Dès lors, il convient de conclure que le défaut de faculté de remise ou de remboursement pour des raisons d'équité d'un montant dû au titre de l'article 3 du

règlement n° 2670/81 dans des circonstances telles que celles en cause au principal, ne constitue pas une violation du principe d'égalité.

Sur la violation alléguée du principe de sécurité juridique

78 Cosun allègue également que l'article 3 du règlement n° 2670/81 est invalide en raison de la violation du principe de sécurité juridique, au motif que cet article ne prévoit pas la possibilité d'accorder la remise ou le remboursement du montant y prévu.

79 À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, le principe de sécurité juridique constitue un principe fondamental du droit communautaire qui exige notamment qu'une réglementation soit claire et précise, afin que les justiciables puissent connaître sans ambiguïté leurs droits et obligations et prendre leurs dispositions en conséquence (voir, notamment, arrêts du 13 février 1996, Van Es Douane Agenten, C-143/93, Rec. p. I-431, point 27, et du 14 avril 2005, Belgique/Commission, C-110/03, Rec. p. I-2801, point 30). Cet impératif de sécurité juridique s'impose avec une rigueur particulière en présence d'une réglementation susceptible de comporter des conséquences financières (arrêts du 15 décembre 1987, Pays-Bas/Commission, 326/85, Rec. p. 5091, point 24, et du 16 mars 2006, Emsland-Stärke, C-94/05, Rec. p. I-2619, point 43).

80 En outre, une sanction, même de caractère non pénal, ne peut être infligée que si elle repose sur une base légale claire et non ambiguë (voir, notamment, arrêts du 25 septembre 1984, Könecke, 117/83, Rec. p. 3291, point 11; du 11 juillet 2002, Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Rec. p. I-6453, point 52, et Emsland-Stärke, précité, point 44).

81 Or, en prévoyant la perception d'un montant dans tous les cas, sauf la force majeure, où un lot de sucre C n'est pas exporté dans les conditions et délais prévus à l'article 1er, paragraphe 1, du règlement nº 2670/81, l'article 3 du même règlement constitue une disposition claire et précise.

82 En conséquence, le défaut de faculté de remise ou de remboursement pour des raisons d'équité d'un montant dû au titre de l'article 3 du règlement nº 2670/81 dans des circonstances telles que celles en cause au principal ne constitue pas une violation du principe de sécurité juridique.

Sur la violation alléguée d'un prétendu principe d'équité

83 Cosun fait valoir, enfin, que l'article 3 du règlement nº 2670/81 est également invalide en raison de la violation d'un prétendu principe d'équité.

84 À cet égard, il y a lieu de relever que, selon Cosun, la violation alléguée découle de ce qu'un importateur, telle De Haan Beheer BV, en cause dans l'arrêt De Haan, précité, qui est redevable d'une dette douanière à la suite d'infractions commises à son insu et que les autorités nationales ont délibérément laissé se commettre pour mieux confondre les coupables, peut bénéficier d'une remise de cette dette ou d'un remboursement de la somme versée pour l'apurer, alors qu'un producteur de sucre C placé dans la même situation particulière ne bénéficie pas d'une telle possibilité.

85 Il apparaît ainsi que le prétendu principe d'équité invoqué par Cosun se confond en réalité avec le principe d'égalité, dont il a été constaté, aux points 68 à 77 du présent arrêt, que le règlement de base et le règlement n° 2670/81 ne le violent pas.

86 Il s'ensuit que l'examen de la première question n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité du règlement de base et du règlement n° 2670/81.

Sur la seconde question

87 Eu égard à la réponse à la première question, il n'y a pas lieu de répondre à la seconde question.

Sur les dépens

88 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) dit pour droit:

L'examen de la première question n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité des règlements (CEE) n° 1785/81 du Conseil, du 30 juin 1981, portant

organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, tel que modifié par le règlement (CEE) nº 305/91 du Conseil, du 4 février 1991, et (CEE) nº 2670/81 de la Commission, du 14 septembre 1981, établissant les modalités d'application pour la production hors quota dans le secteur du sucre, tel que modifié par le règlement (CEE) nº 3559/91 de la Commission, du 6 décembre 1991.

Signatures