ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)
12 novembre 1998 *

Dans l'affaire C-269/96,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par le tribunal administratif de Paris (France) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Sucreries et Raffineries d'Erstein SA

et

Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre (FIRS),

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation 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), et du règlement (CEE) n° 2225/86 du Conseil, du 15 juillet 1986, arrêtant des mesures pour l'écoulement des sucres produits dans les départements français d'outre-mer et pour l'égalisation des conditions de prix avec le sucre préférentiel (JO L 194, p. 7),

LA COUR (quatrième chambre),

composée de MM. P. J. G. Kapteyn, président de chambre, H. Ragnemalm et K. M. Ioannou (rapporteur), juges,

* Langue de procédure: le français.

avocat général: M. N. Fennelly,
greffier: M. R. Grass,

considérant les observations écrites présentées:

— pour Sucreries et Raffineries d'Erstein SA, par M[e] Catherine Buchser-Martin, avocat au barreau de Strasbourg,

— pour le gouvernement français, par M[me] Catherine de Salins, sous-directeur à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, et M. Frédéric Pascal, attaché d'administration à la même direction, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement allemand, par MM. Ernst Röder, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Économie, et Bernd Kloke, Oberregierungsrat au même ministère, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement portugais, par M. Luís Fernandes, directeur à la direction des services juridiques de la direction générale des affaires communautaires, et M[me] Alexandra Caldeira, assesseur juridique au bureau du plan et de la politique agro-alimentaire, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. Xavier Lewis, membre du service juridique, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de Sucreries et Raffineries d'Erstein SA, représentée par M[e] Alexandre Carnelutti, avocat au barreau de Paris, du

gouvernement français, représenté par M. Frédéric Pascal, du gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M. John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, et M^me^ Sarah Moore, barrister, et de la Commission, représentée par M. Xavier Lewis, à l'audience du 15 janvier 1998,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 19 février 1998,

rend le présent

Arrêt

1 Par jugement du 12 juin 1996, parvenu à la Cour le 8 août suivant, le tribunal administratif de Paris a posé, en application de l'article 177 du traité CE, des questions préjudicielles relatives à l'interprétation 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), et du règlement (CEE) n° 2225/86 du Conseil, du 15 juillet 1986, arrêtant des mesures pour l'écoulement des sucres produits dans les départements français d'outre-mer et pour l'égalisation des conditions de prix avec le sucre préférentiel (JO L 194, p. 7).

2 Ces questions ont été posées dans le cadre d'un litige opposant Sucreries et Raffineries d'Erstein SA (ci-après « Erstein ») au Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre (ci-après le « FIRS »), établissement public chargé en France de la gestion des marchés dans le secteur du sucre, au sujet du versement des aides au raffinage des sucres de canne produits dans les départements français d'outre-mer (ci-après les « DOM »), prévues par la réglementation communautaire.

Les faits de l'affaire au principal

3 Il ressort du dossier qu'Erstein est un fabricant de sucre établi dans le département français du Bas-Rhin. Son site industriel comprend une installation qui transforme les betteraves à sucre en sirops ou en sucre brut, une installation de raffinage qui transforme des sirops et du sucre brut en sucre blanc, ainsi que des ateliers de conditionnement et de production de sucre liquide. Les sirops et le sucre brut, qui constituent la matière première de l'installation de raffinage, proviennent tant de betteraves que de cannes à sucre et sont mélangés afin d'obtenir un produit final homogène.

4 Au cours de l'année 1993, Erstein a acheté du sucre brut de canne à une entreprise de Guadeloupe et a procédé au raffinage de ce sucre dans son installation de raffinage. En 1993 et en 1994, elle a demandé au FIRS de lui verser les aides au raffinage des sucres de canne produits dans les DOM, auxquelles elle estimait avoir droit en vertu des règlements n° 1785/81 et n° 2225/86.

5 Par décisions des 28 mars, 16 juin et 14 décembre 1994 ainsi que des 13 janvier, 6 février et 7 février 1995, le FIRS a rejeté les demandes d'Erstein au motif que cette société n'avait pas justifié avoir traité séparément et à des périodes différentes les sucres bruts de canne des DOM et les sirops de betteraves et que, de ce fait, elle ne constituait pas une « raffinerie » au sens de la réglementation communautaire pertinente.

La réglementation communautaire

6 Le dix-septième considérant du règlement n° 1785/81 indique que le régime préférentiel pour les importations dans la Communauté de sucre de canne produit

dans les pays ACP et dans la république de l'Inde, établi par des accords conclus entre la Communauté et ces pays, a été étendu aux importations de sucre de canne originaire des pays et territoires d'outre-mer par la décision 80/1186/CEE du Conseil, du 16 décembre 1980, relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté économique européenne (JO L 361, p. 1).

7 Le vingtième considérant de ce règlement évoque ensuite la nécessité « de créer les moyens en vue d'assurer que le sucre brut de canne importé au titre desdits régimes préférentiels soit raffiné dans les conditions les plus équitables de concurrence ».

8 En conséquence, l'article 9, paragraphe 4, du règlement n° 1785/81 prévoit:

« Des mesures appropriées sont prises afin de permettre l'écoulement, dans les régions européennes de la Communauté, des sucres produits dans les départements français d'outre-mer. »

9 Cette disposition a été précisée par le règlement (CEE) n° 1482/85 du Conseil, du 23 mai 1985, modifiant le règlement n° 1785/81 (JO L 151, p.1). Le deuxième considérant de ce règlement est ainsi rédigé:

« considérant que l'élargissement de la Communauté rend nécessaire l'adoption de mesures d'intervention pour assurer l'approvisionnement régulier de l'ensemble des raffineries de la Communauté transformant du sucre brut en sucre blanc; que cet approvisionnement nécessite, outre les sucres préférentiels, la fourniture de sucre brut de canne produit dans les départements français d'outre-mer et de sucre brut de betteraves récoltées dans la Communauté; qu'il y a lieu, par lesdites mesures d'intervention, de placer ces derniers sucres dans des conditions de prix analogues à celles des sucres préférentiels ».

10 L'article 9, paragraphe 4, du règlement n° 1785/81, tel que modifié par le règlement n° 1482/85, prévoit:

« Des mesures appropriées sont prises dans le domaine des frais de transport et du stockage des sucres produits dans les départements français d'outre-mer, afin de permettre leur écoulement dans les régions européennes de la Communauté.

Dans la mesure nécessaire à l'approvisionnement des raffineries, il peut être prévu que le sucre brut produit à partir de betteraves récoltées dans la Communauté bénéficie des mêmes mesures que celles visées au premier alinéa.

Au sens du présent article, on entend par raffinerie une unité technique dont la seule activité consiste à raffiner soit du sucre brut, soit des sirops produits en amont du sucre à l'état solide. »

11 Cette disposition est mise en œuvre par le règlement n° 2225/86 dont le deuxième considérant énonce:

« considérant que, par une déclaration commune annexée à l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal concernant l'approvisionnement de l'industrie de raffinage du sucre au Portugal, il a été convenu d'arrêter les mesures appropriées en vue de l'égalisation des prix du sucre brut communautaire; qu'il n'existe toutefois pas, dans la situation actuelle, de disponibilités de sucre brut de betterave; qu'il convient en conséquence que l'égalisation s'applique au sucre brut de canne originaire des départements français d'outre-mer en vue de permettre notamment l'approvisionnement des raffineries portugaises par ce sucre dans des conditions de prix analogues à celles valables pour les sucres préférentiels ».

12 L'article 1er du même règlement prévoit:

« Il est octroyé à titre de mesure d'intervention, dans les conditions énoncées aux articles 2 à 4, des aides communautaires forfaitaires à l'écoulement, dans les régions européennes de la Communauté, des sucres produits dans les départements français d'outre-mer. »

13 L'article 3 du règlement n° 2225/86 dispose ensuite:

« 1. Sans préjudice du paragraphe 2, pour les sucres visés à l'article 1er qui ont été raffinés dans une raffinerie dans les régions européennes de la Communauté, il est octroyé aux entreprises concernées une aide composée:

...

2. Le paragraphe 1 s'applique dans la limite des quantités à déterminer selon les régions de la Communauté dans lesquelles le raffinage pourrait avoir lieu et séparément selon la provenance du ou des départements d'outre-mer en question.

La détermination des quantités visées au premier alinéa est effectuée ... sur la base d'un bilan d'approvisionnement communautaire en sucres bruts et pour leur raffinage dans les régions européennes concernées de la Communauté.

3. Le montant total de l'aide visée au paragraphe 1 est octroyé sur la demande des entreprises ayant raffiné les sucres en question... »

14 Par ailleurs, à compter de la campagne de commercialisation 1987/1988, une aide complémentaire au raffinage du sucre brut de canne provenant des DOM a été instituée par le règlement (CEE) n° 2250/88 du Conseil, du 19 juillet 1988, modifiant le règlement n° 1785/81 (JO L 198, p. 28). Ainsi, un paragraphe 4 ter a été inséré dans l'article 9 du règlement n° 1785/81, qui prévoit, dans son troisième alinéa, qu'« une aide complémentaire ... est octroyée au raffinage, dans les raffineries visées au paragraphe 4, troisième alinéa, de sucre brut de canne produit dans les départements français d'outre-mer ».

Les questions préjudicielles

15 Considérant que l'interprétation des dispositions communautaires pertinentes faite par le FIRS était erronée, Erstein a demandé l'annulation des décisions de rejet du FIRS devant le tribunal administratif de Paris.

16 La juridiction nationale saisie a alors décidé de surseoir à statuer pour demander à la Cour

« si sur un site industriel qui effectue la transformation des betteraves en sucre blanc, dans lequel les installations situées à l'amont réceptionnent les betteraves, les traitent et en extraient les jus sucrés, et les installations situées à l'aval transforment en sucre blanc le jus et sirops en cause, lesquels peuvent être enrichis par l'adjonction de sucre brut de canne des DOM, lesdites installations d'aval peuvent, pour l'octroi des aides au raffinage des sucres des DOM en cause, être considérées de manière

permanente comme une 'unité technique' et comme une 'raffinerie' au sens des règlements (CEE) n° 1785/81, article 9, et n° 2225/86, susvisés;

si, en cas de réponse négative à cette question, un tel ensemble d'installations peut, de manière intermittente et pour des périodes discontinues, être considéré comme une 'unité technique' et comme une 'raffinerie' au sens des mêmes règlements;

enfin, si, en cas de réponse positive à la question précédente, ces périodes doivent être limitées à celles où la transformation du sucre brut de canne en sucre blanc serait effectuée d'une manière non concomitante au travail des sirops extraits des betteraves dans les installations d'amont du même site industriel ».

La réponse de la Cour

17 Par ces questions, la juridiction nationale demande en substance si, dans un ensemble industriel qui comprend

— des installations qui, en amont, traitent les betteraves à sucre et en extraient les jus sucrés, et

— des installations qui, en aval, transforment en sucre blanc les jus et sirops en cause, lesquels sont enrichis par l'adjonction de sucre brut de canne provenant des DOM,

ces dernières installations peuvent être considérées, pour le traitement du sucre brut de canne provenant des DOM, de manière permanente ou de manière intermittente, comme une « unité technique » ou comme une « raffinerie » au sens de l'article 9, paragraphe 4, troisième alinéa, du règlement n° 1785/81, tel que modifié par le règlement n° 1482/85.

18 Erstein soutient que la définition de la raffinerie figurant dans cette dernière disposition couvre toute installation ou unité technique qui dispose des équipements requis pour raffiner, c'est-à-dire pour transformer en sucre blanc des sucres bruts ou des sirops produits en amont du sucre à l'état solide.

19 A cet égard, Erstein fait valoir, d'une part, que la réglementation en cause ne comporte aucune trace d'une volonté du législateur communautaire de réserver le bénéfice des aides considérées aux seules installations qui raffinent exclusivement du sucre brut de canne. Ainsi, l'article 9, paragraphe 4, troisième alinéa, du règlement n° 1785/81 utiliserait les expressions « sucre brut » et « sirops produits en amont du sucre à l'état solide » sans établir de distinction entre le sucre de canne et le sucre de betterave. Par ailleurs, le deuxième alinéa de la même disposition ferait expressément référence au sucre brut produit à partir de betteraves. Cette interprétation serait enfin conforme à l'objectif de la réglementation considérée, qui consisterait à faciliter l'écoulement dans la Communauté du sucre brut de canne en provenance des DOM.

20 Aux fins d'interpréter la disposition considérée, il convient de relever, en premier lieu, que l'article 9, paragraphe 7, du règlement (CEE) n° 3330/74 du Conseil, du 19 décembre 1974, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO L 359, p. 1), qui a précédé le règlement n° 1785/81, tel que complété par le règlement (CEE) n° 2623/75 du Conseil, du 13 octobre 1975 (JO L 268, p. 1), comportait la même définition de la raffinerie que celle qui figure à présent dans l'article 9, paragraphe 4, troisième alinéa, du règlement n° 1785/81, tel que modifié par le règlement n° 1482/85. L'article 9, paragraphe 3, troisième alinéa, du règlement n° 3330/74, tel que complété par le règlement n° 2623/75, prévoyait l'octroi d'une aide au sucre brut produit dans les DOM, « raffiné soit dans une raffinerie, soit dans une autre unité technique, situées dans la Communauté ».

21 Il convient d'observer ensuite qu'il ressort du libellé de l'article 9, paragraphe 4, troisième alinéa, du règlement n° 1785/81, tel que modifié par le règlement n° 1482/85, que la définition de la raffinerie qui figure dans cette disposition ne coïncide pas avec son acception commune, selon laquelle constitue une raffinerie une unité technique dont l'activité consiste dans la transformation de sucre brut ou de sirops en sucre blanc en général. Dans l'hypothèse inverse, il n'aurait pas été nécessaire d'introduire, précédée de l'expression « au sens du présent article », une définition correspondant à l'acception commune et évidente de la notion en question.

22 En outre, l'article 36, paragraphe 3, du règlement n° 1785/81, entre-temps remplacé par l'article 1er, paragraphe 12, du règlement (CE) n° 1101/95 du Conseil, du 24 avril 1995 (JO L 110, p. 1), définissait la raffinerie dans les mêmes termes que l'article 9, paragraphe 4, troisième alinéa, aux fins de l'application d'une dérogation à la perception d'une cotisation différentielle lors de la mise en libre pratique dans la Communauté de sucre préférentiel brut « destiné à être raffiné dans une raffinerie ». Le paragraphe 2, sous b), de cet article autorisait la non-perception de cette cotisation pour du sucre préférentiel brut importé dans certaines régions de la Communauté et « raffiné dans une unité technique autre qu'une raffinerie ».

23 Enfin, l'annexe I, XIV (Agriculture), sous c), point 2, de l'acte relatif aux conditions d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités (JO 1985, L 302, p. 23), a complété l'article 9, paragraphe 4, du règlement n° 1785/81 par l'adjonction de l'alinéa suivant:

« Toutefois, en ce qui concerne l'entreprise productrice de sucre, établie dans la région autonome des Açores, celle-ci est considérée comme raffinerie au sens du présent paragraphe pour le raffinage du sucre brut de betterave dans la limite d'une quantité... »

24 Il y a lieu dès lors de constater que les termes de l'article 9, paragraphe 4, troisième alinéa, du règlement n° 1785/81 ne sont pas dépourvus d'ambiguïté. Il convient

donc, pour apprécier leur portée et pour savoir si le terme « raffinerie » au sens de la disposition en question s'applique à un site industriel, tel que celui d'Erstein, qui transforme le sucre brut et le sirop provenant tant de betteraves précédemment traitées sur place que de cannes à sucre, de tenir compte de l'objectif de la réglementation considérée.

25 A cet égard, il y a lieu de souligner que la réglementation en question vise à faciliter l'écoulement, dans les régions européennes de la Communauté, du sucre brut de canne produit dans les DOM et, parallèlement et conjointement, à assurer l'approvisionnement régulier des raffineries communautaires. Les aides en question sont ainsi versées tant à la production de sucre brut de canne dans les DOM qu'à son raffinage dans les industries communautaires. C'est dans le but d'assurer l'approvisionnement régulier des raffineries de sucre brut de canne que le deuxième alinéa de l'article 9, paragraphe 4, du règlement n° 1785/81, tel que modifié par le règlement n° 1482/85, prévoit la possibilité d'octroyer des aides pour le sucre produit à partir de betteraves, dans la mesure nécessaire à cet approvisionnement, à savoir lorsque celui-ci ne peut être assuré par la production de sucre brut de canne.

26 Il découle notamment du deuxième considérant et de l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 2225/86, précités, que ces deux objectifs doivent être considérés de manière conjointe et indissociable. Les régions européennes dont il est question dans la dernière disposition citée ne peuvent être que celles dans lesquelles sont établies les raffineries spécialisées dans le traitement du sucre brut de canne.

27 Il y a lieu de mentionner également le onzième considérant du règlement n° 1101/95, selon lequel « l'industrie du raffinage portuaire constitue pour la Communauté un complément précieux à l'industrie de la transformation de la betterave, notamment dans les régions comme la Finlande, le Portugal continental, le Royaume-Uni et le sud et l'ouest de la France », ainsi que de l'article 37 du règlement n° 1785/81, inséré par le règlement n° 1101/95.

28 A la lumière des constatations qui précèdent, il convient de considérer que, aux fins de l'application de la réglementation en question, une raffinerie est une unité technique qui raffine uniquement du sucre brut de canne, sous réserve des exceptions y prévues.

29 Cette interprétation est corroborée par le fait que l'article 37 du règlement n° 1785/81, tel que modifié par le règlement n° 1101/95, précité, prévoit la perception d'un droit réduit à l'importation de sucre brut de canne, autre que le sucre préférentiel, originaire des pays ACP et de la république de l'Inde, afin de garantir « ... l'approvisionnement adéquat des raffineries communautaires telles que définies à l'article 9, paragraphe 4... », et fixe les besoins maximaux supposés d'approvisionnement par campagne de commercialisation des industries de raffinage établies en France métropolitaine, en Finlande, au Portugal continental et au Royaume-Uni. Or, l'activité de raffinage des industries établies dans les trois derniers pays est presque exclusivement consacrée au traitement de la canne à sucre et, en France métropolitaine, deux sites portuaires raffinent exclusivement de la canne à sucre.

30 Il y a lieu de relever que la production de sucre de canne dans la Communauté est infime par rapport à la production de sucre à partir de betteraves, que la structure des coûts de ces deux types de production est sensiblement différente, que le traitement de la canne en vue de l'extraction des sucres bruts et des sirops est effectué dans les DOM et, enfin, qu'il existe dans la Communauté des raffineries traditionnelles spécialisées exclusivement dans la production de sucre à partir de canne dont les besoins en approvisionnement, comme il découle de l'article 37 du règlement n° 1785/81, tel que modifié par le règlement n° 1101/95, servent à calculer le volume et la répartition de l'aide communautaire. Il convient donc de considérer que le régime d'aides en question est fondé sur l'interdépendance et l'équilibre entre la production de sucre brut de canne dans les DOM et son raffinage dans les régions européennes de la Communauté, en ce sens que les débouchés pour le sucre brut de canne peuvent être assurés à long terme dans la mesure où l'approvisionnement des raffineries spécialisées peut être également assuré.

31 Sur la base de ces considérations, il y a lieu de conclure que constitue une raffinerie au sens de l'article 9, paragraphe 4, troisième alinéa, du règlement n° 1785/81, tel que modifié par le règlement n° 1482/85, une unité technique, c'est-à-dire une installation industrielle qui fonctionne de manière autonome et sans liaison aucune avec une autre unité quelconque, dont la seule activité consiste dans le raffinage du sucre brut et des sirops extraits de la canne. Ne répond donc pas à cette définition une unité de raffinage faisant partie d'un ensemble industriel qui comporte également en amont une unité d'extraction des jus sucrés.

32 En outre, pour que l'unité en question puisse être qualifiée de raffinerie au sens de la disposition précitée, son activité doit être consacrée en permanence au raffinage de sucre brut et de sirops de canne et ne peut également porter, de manière intermittente, sur le raffinage de jus sucrés obtenus à partir de betteraves, serait-ce séparément, sous peine de rompre l'équilibre et l'interdépendance, voulus par la réglementation communautaire, entre la production et les débouchés du sucre brut de canne des DOM et l'approvisionnement régulier des raffineries spécialisées.

33 Il y a lieu, dès lors, de répondre à la juridiction de renvoi que, dans un ensemble industriel qui comprend

— des installations qui, en amont, traitent les betteraves à sucre et en extraient les jus sucrés, et

— des installations qui, en aval, transforment en sucre blanc les jus et sirops en cause, lesquels sont enrichis par l'adjonction de sucre brut de canne provenant des DOM,

ces dernières installations ne peuvent être considérées, pour le traitement du sucre brut de canne provenant des DOM, ni de manière permanente ni de manière intermittente, comme une « unité technique » ou comme une « raffinerie » au sens de l'article 9, paragraphe 4, troisième alinéa, du règlement n° 1785/81, tel que modifié par le règlement n° 1482/85.

Sur les dépens

34 Les frais exposés par les gouvernements français, allemand, portugais et du Royaume-Uni, ainsi que par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (quatrième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le tribunal administratif de Paris, par jugement du 12 juin 1996, dit pour droit:

Dans un ensemble industriel qui comprend

— des installations qui, en amont, traitent les betteraves à sucre et en extraient les jus sucrés, et

— des installations qui, en aval, transforment en sucre blanc les jus et sirops en cause, lesquels sont enrichis par l'adjonction de sucre brut de canne provenant des DOM,

ces dernières installations ne peuvent être considérées, pour le traitement du sucre brut de canne provenant des DOM, ni de manière permanente ni de manière intermittente, comme une « unité technique » ou comme une « raffinerie » au sens de l'article 9, paragraphe 4, troisième alinéa, du règlement (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) n° 1482/85 du Conseil, du 23 mai 1985.

Kapteyn Ragnemalm Ioannou

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 12 novembre 1998.

Le greffier

R. Grass

Le président de la quatrième chambre

P. J. G. Kapteyn