CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN MISCHO

présentées le 15 mai 2001 [1]

1. Le règlement (CEE) n° 1785/81 du Conseil, du 30 juin 1981, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre [2] (ci-après le «règlement de base»), poursuit, dans ce secteur, la réalisation des objectifs de la politique agricole commune, notamment la garantie d'un niveau de vie équitable pour les producteurs et la sécurité des approvisionnements à un prix raisonnable pour les consommateurs, à travers un régime de garanties de prix et d'écoulement différenciées selon des quotas de production attribués aux entreprises dans les différents États membres.

2. Chacun d'entre eux se voit ainsi attribuer, pour chaque campagne de commercialisation débutant le 1er juillet d'une année pour s'achever le 30 juin de l'année suivante, un quota de sucre A, lié à la capacité d'absorption du marché communautaire, et un quota de sucre B, qu'il lui appartient de répartir entre les différentes entreprises établies sur son territoire, chacune obtenant à la fois un quota A et un quota B.

3. Si une entreprise produit une quantité de sucre dépassant les quotas A et B qui lui ont été attribués, ce sucre sera qualifié de sucre C. En effet, aux termes de l'article 24, paragraphe 1, du règlement de base:

«[...] Au sens du présent règlement on entend par:

a) sucre A [...] toute quantité de sucre [...] qui est produite au compte d'une campagne de commercialisation déterminée dans la limite du quota A de l'entreprise en cause;

b) sucre B [...] toute quantité de sucre [...] qui est produite au compte d'une campagne de commercialisation déterminée et qui dépasse le quota A sans dépasser la somme des quotas A et B de l'entreprise en cause;

c) sucre C [...] toute quantité de sucre [...] qui est produite au compte d'une campagne de commercialisation déterminée et qui dépasse la somme des quotas A et B de l'entreprise en cause.»

1 — Langue originale: le français.
2 — JO L 177, p. 4.

4. Les conditions d'écoulement du sucre varient suivant sa qualification. Le sucre A et le sucre B bénéficient des divers mécanismes de soutien prévus par le règlement de base, le sucre produit au titre du quota A bénéficiant de garanties d'un niveau plus élevé que celui assuré au sucre B.

5. Ils doivent être achetés par les organismes d'intervention à un prix garanti et leur exportation est facilitée par l'existence de restitutions leur permettant d'avoir accès au marché mondial. En contrepartie, les producteurs sont appelés, à travers un mécanisme complexe de cotisations, à supporter le coût de ces mesures, l'organisation commune devant s'autofinancer.

6. Il en va tout autrement du sucre C. Celui-ci non seulement est exclu des mécanismes d'intervention, mais de plus ne peut être commercialisé sur le marché communautaire. L'entreprise qui, durant une campagne de commercialisation donnée, a produit du sucre C, a le choix entre l'exporter, sans pouvoir bénéficier d'aucune restitution, vers des pays tiers ou le reporter sur son quota A de la campagne suivante.

7. Si, néanmoins, elle l'écoule sur le marché communautaire, il sera assimilé à du sucre importé à partir d'un pays tiers, avec la conséquence que devra être notamment acquitté un montant correspondant à celui du prélèvement à l'importation.

8. À ces différences essentielles entre les différentes catégories de sucre correspondent des différences du même type entre les betteraves ayant été utilisées pour les fabriquer.

9. Les producteurs de sucre sont tenus de payer un prix minimal pour les betteraves qu'ils utilisent pour la fabrication de sucre A et de sucre B, plus élevé dans un cas que dans l'autre. Pareille obligation n'existe pas pour les betteraves transformées en sucre C.

10. C'est ainsi que, tout en concernant un produit transformé, l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre offre des garanties aux agriculteurs.

11. Au Royaume-Uni, British Sugar plc (ci-après «British Sugar») détient à elle-seule l'ensemble des quotas A et B attribués à cet État membre.

12. Au cours du second semestre de l'année 1992, il lui est apparu que, au vu de la récolte de betteraves qui allait lui être livrée, elle serait conduite à produire une quantité de sucre dépassant très largement ses quotas A et B, et serait ainsi à la tête d'une quantité très importante de sucre C devant, à défaut d'être reportée sur la campagne de commercialisation suivante, être exportée vers des pays tiers.

13. Elle s'est donc, très légitimement, préoccupée de trouver, par l'intermédiaire de ses agents commerciaux, des débouchés pour ses quantités de sucre excédentaires.

14. Le 16 octobre, puis le 26 novembre 1992, elle a sollicité des certificats d'exportation pour un total de 20 000 tonnes de sucre C. Ces certificats étaient nécessaires pour procéder aux exportations envisagées, car, bien que le sucre C ne puisse prétendre à des restitutions à l'exportation, son exportation est conditionnée par l'obtention d'un certificat d'exportation en vertu de l'article 13, paragraphe 1, du règlement de base, ce qui permet aux autorités administratives chargées de la gestion de l'organisation commune des marchés de suivre l'évolution des échanges de sucre entre la Communauté et les pays tiers.

15. Ce n'était pas la première fois que British Sugar exportait du sucre C, car il était déjà arrivé par le passé que sa production totale dépassât la quantité correspondant à ses quotas A et B. Mais elle avait toujours procédé à ses exportations de sucre C après avoir effectivement atteint un niveau de production dépassant ses quotas.

16. Pourtant durant le quatrième trimestre de 1992, British Sugar a pris contact avec l'Intervention Board for Agricultural Produce (ci-après l'«IBAP»), organisme national d'intervention compétent au sens du règlement de base et le ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation, qui lui-même s'est renseigné auprès de la Commission pour se faire préciser, selon ses propres dires, si des exportations de sucre C avant la production effective d'un tonnage de sucre dépassant la somme des quotas A et B étaient réalisables.

17. La teneur exacte des informations qui lui ont été communiquées n'a pas été clairement établie, British Sugar affirmant qu'on lui avait fourni toutes assurances quant à la légalité d'une telle opération, les autorités administratives contactées niant, pour leur part, avoir fourni de telles assurances et affirmant s'être prononcées sur la seule possibilité de conclure des contrats de vente à l'exportation de sucre C avant la production effective de ce sucre, ce qui n'est manifestement pas la même chose.

18. Toujours est-il que British Sugar a obtenu les certificats qu'elle avait sollicités, alors que, aux termes de l'article 4 du 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 [3], «[L]a délivrance d'un certificat d'exportation pour le sucre C [...] ne peut avoir lieu qu'après que le fabricant en cause ait apporté 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'entreprise concernée, compte tenu [...] des quantités reportées, le cas échéant, à la campagne de commercialisation en cause».

3 — JO L 258, p. 16.

19. En utilisant lesdits certificats, British Sugar a, avant le 7 janvier 1993, date à laquelle les quantités de sucre effectivement produites dans ses installations ont atteint le tonnage correspondant au total de ses quotas A et B, effectivement exporté 16 650,465 tonnes de sucre.

20. L'ensemble des formalités douanières prescrites ayant été accomplies et British Sugar ayant pu apporter la preuve que les quantités correspondant aux certificats qui lui avaient été délivrés avaient quitté le territoire de la Communauté, les cautions qui avaient dû être constituées pour l'obtention des certificats ont été libérées par l'IBAP.

21. British Sugar a, en conséquence, considéré qu'elle avait effectivement exporté, dans le respect de la réglementation communautaire, 16 650,465 tonnes de sucre C et a pris ces exportations en compte pour mener ses opérations commerciales de telle sorte que, en fin de campagne, les quantités écoulées sur le marché communautaire restent dans la limite du total de ses quotas A et B.

22. Ultérieurement, cependant, suivant une chronologie qu'il n'est point nécessaire de détailler pour l'instant, l'IBAP a estimé que les exportations réalisées par British Sugar n'avaient pas été régulières, en ce sens que, avant le 7 janvier 1993, British Sugar ne pouvait pas exporter de sucre C.

23. Selon son point de vue, l'article 24, précité, du règlement de base doit être interprété en ce sens qu'une entreprise ne saurait prétendre disposer de sucre C tant que sa production de sucre n'a pas dépassé le total de ses quotas A et B. Les certificats délivrés à British Sugar au cours du dernier trimestre de 1992 ne pouvaient être utilisés avant le 7 janvier 1993 pour exporter du sucre qualifié de sucre C.

24. En conséquence, toujours selon l'IBAP, c'est en réalité du sucre de quota qu'avait exporté avant cette date British Sugar. Le sucre soi-disant C exporté devait être requalifié de sucre de quota.

25. Pour ce sucre, des restitutions à l'exportation, que, par définition, British Sugar n'avait pas sollicitées, puisqu'elle prétendait exporter du sucre C, auraient pu être accordées et des montants compensatoires auraient dû être acquittés.

26. La requalification à laquelle a procédé l'IBAP a elle-même eu pour conséquence qu'une partie, égale très précisément à 16 650,465 tonnes, du sucre vendu par

British Sugar sur le marché communautaire devait être considérée comme du sucre C.

27. En effet, si l'on ajoute à la quantité de sucre, correspondant au total des quotas A et B, que British Sugar a présentée comme étant du sucre de quota, la quantité présentée à tort comme du sucre C, on ne peut que constater un dépassement des quotas.

28. La quantité correspondant à ce dépassement n'ayant pas fait l'objet de la part de British Sugar de l'une des utilisations — report vers le quota A de la campagne suivante ou exportation hors de la Communauté, autorisées par la réglementation communautaire — elle doit, selon l'IBAP, être réputée constituer du sucre C écoulé sur le marché communautaire.

29. Or, pareil écoulement doit donner lieu à l'application de l'article 3, paragraphe 1, 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 [4], tel que modifié par le règlement (CEE) n° 3892/88 [5] en vertu duquel:

«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 6 mois suivant cette campagne,

et

— de 1,25 Écu;»

30. En vertu de ce raisonnement, l'IBAP a, en 1997, exigé de British Sugar le versement d'une somme de 6 641 608,10 GBP. British Sugar a contesté devoir ce montant.

31. Pour elle, rien dans le règlement de base ne lui interdisait d'exporter du sucre C avant d'avoir produit suffisamment de

4 — JO L 262, p. 14.
5 — JO L 346, p. 29.

sucre pour remplir ses quotas A et B, du moment que, en fin de campagne, elle serait en mesure d'établir qu'elle avait effectivement produit la quantité nécessaire à cet effet et écoulé cette quantité en tant que sucres A et B, ce qu'elle a effectivement fait.

32. Elle a contesté qu'il fût possible à l'IBAP de requalifier comme sucre A et B du sucre, exporté avec tous les documents nécessaires en tant que sucre C, et, parallèlement, de qualifier de sucre C du sucre écoulé en tant que sucres A et B, pour lui imposer ensuite une amende.

33. Elle a également fait valoir que, à supposer que pareille requalification fût possible, elle-même devait être autorisée à solliciter ex post les restitutions à l'exportation auxquelles elle aurait pu prétendre, si elle avait présenté comme du sucre de quota le sucre qu'elle a exporté en tant que sucre C, et cela nonobstant le fait que ni le règlement (CEE) n° 3665/87 de la Commission, du 27 novembre 1987, portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles [6], ni d'ailleurs aucune autre disposition de la réglementation communautaire n'autorise les autorités nationales à accepter une déclaration rétroactive pour lesdites restitutions.

34. Selon ses calculs, le montant des restitutions auquel elle aurait pu prétendre se situerait aux environs de 6 millions de GBP, somme qui devrait venir s'imputer sur le montant que lui réclame l'IBAP au titre de l'écoulement de sucre C sur le marché communautaire.

35. L'IBAP ayant refusé de revenir sur sa décision de recouvrer la somme de 6 641 608,10 GBP, British Sugar a saisi du litige la High Court of Justice, Queen's Bench Division (Crown Office).

36. Celle-ci, considérant que la réponse à des questions d'interprétation et de validité de certaines dispositions du droit communautaire commandait la solution du litige, a posé à la Cour de justice, par voie préjudicielle, toute une série de questions qu'il n'est pas nécessaire de présenter dès l'abord en détail, dans la mesure où un grand nombre d'entre elles ne sont posées qu'en fonction de la réponse que donnera la Cour à une autre, mais qui portent essentiellement sur quatre points.

37. La juridiction nationale veut savoir:

— si une entreprise peut prétendre, au cours d'une campagne de commercialisation, disposer de sucre C à exporter, alors qu'elle n'a pas encore produit un tonnage de sucre dépassant la somme de ses quotas A et B;

6 — JO L 351, p. 1.

— si, dans les circonstances de l'espèce, l'organisme d'intervention viole un ou des principes généraux du droit communautaire en prétendant imposer à British Sugar un versement en vertu de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2670/81, et pour le cas où un tel versement pourrait être exigé, si son montant doit être calculé en appliquant à la lettre cette disposition ou doit, au contraire, être ajusté in concreto;

— si la décision d'imposer le versement d'un montant au titre dudit article 3, paragraphe 1, est intervenue tardivement;

— si British Sugar peut prétendre, bien qu'elle n'en ait pas fait la demande avant l'exportation, à des restitutions à l'exportation pour le sucre requalifié par l'IBAP de sucre de quota, alors qu'elle-même le considérait, lorsqu'elle l'a exporté, comme du sucre C.

Quant à la première question

38. La première question que nous pose la juridiction nationale appelle indubitablement une réponse. Elle est rédigée dans les termes suivants:

«1) En vertu du régime du sucre communautaire et, notamment, de l'article 24, paragraphe 1, sous c), du règlement (CEE) n° 1785/81 du Conseil, du 30 juin 1981, une entreprise à laquelle une autorité nationale a alloué un quota peut-elle imputer du sucre en tant que sucre C lorsque ce sucre est produit au cours d'une campagne de commercialisation avant que l'entreprise ait effectivement produit un volume de sucre équivalant à la somme de ses quotas A et B?»

39. Or, l'article 4, reproduit plus haut, du règlement n° 2630/81 pourrait être considéré comme apportant à cette question une réponse on ne peut plus explicite, puisqu'il subordonne la délivrance d'un certificat d'exportation pour le sucre C à la condition que «une quantité équivalente a été effectivement produite au-delà des quotas A et B de l'entreprise en cause».

40. Mais il ne s'agit que d'un règlement d'exécution de la Commission qui, en tant que tel, ne saurait modifier le règlement de base du Conseil, sur lequel il se fonde.

41. S'il introduisait, s'agissant de la disponibilité du sucre C, une condition inadmissible au regard du règlement de base,

notamment de son article 24, paragraphe 1, sous c), il devrait, ce qu'a très justement perçu la juridiction nationale, ainsi qu'en témoigne une question qu'elle pose pour le cas où sa première question recevrait une réponse positive, être considéré comme invalide.

42. En d'autres termes, on ne saurait retenir, à l'appui d'une interprétation du règlement de base, un règlement d'application de la Commission, car les interprétations que donne la Commission d'un règlement du Conseil ne sauraient faire foi, même si elles ne sont erronées que dans des cas très rares.

43. La même remarque vaut pour l'article 2 du règlement (CEE) n° 65/82 de la Commission, du 13 janvier 1982, établissant les modalités d'application pour le report de sucre à la campagne de commercialisation suivante [7], auquel s'est référé le gouvernement du Royaume-Uni pour démontrer le bien-fondé de l'interprétation de l'article 24, paragraphe 1, sous c), qu'a retenue l'IBAP.

44. Cette précision étant apportée, quelle est l'interprétation que doit recevoir l'article 24, paragraphe 1, sous c), du règlement de base?

7 — JO L 9, p. 14.

45. Notons, tout d'abord, que cette disposition ne prévoit pas explicitement une chronologie dans la production des différentes catégories de sucre. La seule unité de temps à laquelle elle fait référence est la campagne de commercialisation. Compte tenu de ce que, comme l'a rappelé British Sugar, le sucre est un produit homogène, et que donc rien ne distingue physiquement les catégories de sucre A, B ou C, en fin de campagne, la répartition de la production d'une entreprise entre ces trois catégories s'opère par une série d'opérations arithmétiques. Si l'entreprise a produit une quantité inférieure à son quota A, elle n'a produit que du sucre A, si elle a produit des quantités supérieures à son quota A, cela signifie qu'elle a produit également du sucre B, et si elle a produit une quantité dépassant la somme de ses quotas A et B, c'est qu'elle a produit du sucre C. La quantité de sucre C produite est donc obtenue en soustrayant de sa production totale la somme de ses quotas A et B.

46. En d'autres termes, l'existence de sucre C est conditionnée par l'existence d'une production dépassant la somme des quotas A et B.

47. Or, ce dépassement est lui-même une réalité physique. Une chose est de prévoir que, au vu des quantités de betteraves récoltées et en cours de livraison à l'entreprise, le bilan établi en fin de campagne fera apparaître une production de sucre C. Autre chose est d'avoir déjà produit une quantité équivalant aux quotas A et B et de disposer encore de matière première

pour poursuivre la production, et par là même produire du sucre qui, parce qu'il ne pourra plus être classé comme sucre A ou B, devra nécessairement être classé comme sucre C.

48. Compte tenu des importantes conséquences qui s'attachent, dans le régime de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, à la qualification du sucre produit par une entreprise, notamment en ce qui concerne les cotisations dont sont redevables les producteurs pour assurer l'autofinancement de l'organisation commune et les conditions dans lesquelles s'effectuent les exportations de sucre, il nous semble impossible d'admettre qu'un producteur puisse se fonder sur les projections qu'il opère sur la quantité totale de sucre qu'il escompte avoir produit en fin de campagne pour qualifier à sa convenance, c'est-à-dire plus ou moins arbitrairement, de sucre A, B ou C une partie du sucre qu'il a effectivement produit à un moment donné.

49. Certes, on ne saurait affirmer que laisser cette latitude aux producteurs n'aurait pas été possible. Le Conseil aurait parfaitement pu rédiger le règlement de base autrement qu'il ne l'a fait, et prévoir que, pour autant qu'il s'estime en mesure de produire effectivement une quantité de sucre dépassant la somme de ses quotas A et B, un producteur est en droit, à n'importe quel moment de la campagne, de placer une partie du sucre produit sous le régime juridique s'appliquant au sucre C.

50. Mais s'il avait ainsi entendu laisser les entreprises prendre leurs responsabilités, il aurait nécessairement pris soin de définir les conséquences auxquelles une erreur d'appréciation, se traduisant par une production en réalité inférieure à celle prévue, aurait exposé l'entreprise en cause.

51. On ne peut, en effet, imaginer que, au vu des régimes distincts s'appliquant aux différentes catégories de sucre, le Conseil aurait pu laisser les entreprises placer, de mauvaise foi, mais en toute impunité, leur production sous le régime leur procurant, à un moment donné, le maximum d'avantages. Tolérer pareil comportement aurait, en effet, rendu impossible le fonctionnement des différents mécanismes, fort complexes, dont l'agencement forme l'organisation commune de marché (OCM).

52. Ces considérations nous semblent suffisantes pour estimer que, implicitement, l'article 24, paragraphe 1, sous c), du règlement de base comporte un séquençage chronologique de la production, et donc de la disponibilité des différentes catégories de sucre produites par une entreprise donnée.

53. Si besoin en était, on pourrait trouver confirmation de l'existence de ce séquençage chronologique dans les considérants du règlement (CEE) n° 192/82 du Conseil, du 26 janvier 1982, modifiant le règlement

n° 1785/81 [8], sur lequel le gouvernement français attire notre attention.

54. On y lit, en effet, sous la plume du Conseil, qu'il y a lieu de supprimer la date du 1er février pour le début de la période de stockage obligatoire du sucre B ou C reporté, de manière à ce que les producteurs qui, en raison de la région de production où ils sont établis, commencent tôt leur production, puissent faire usage de la faculté du report «dès que leur production dépasse le quota A».

55. Bien d'autres considérations ont été présentées par le gouvernement du Royaume-Uni et le gouvernement français à l'appui de la thèse suivant laquelle il ne saurait être question, pour une entreprise, de placer une partie de sa production d'une campagne donnée sous le régime du sucre C avant d'avoir produit une quantité de sucre équivalant à la somme de ses quotas A et B.

56. Nous n'en ferons pas état ici, pour deux raisons.

57. D'une part, leur pertinence est très variable. Il nous semble, par exemple, peu convaincant d'affirmer que, si le sucre C pouvait être exporté avant qu'une production équivalente aux quotas A et B ait été atteinte, l'approvisionnement du marché communautaire pourrait être gravement compromis, avec tous les risques que cela comporte au regard des objectifs assignés à la politique agricole commune, alors qu'il n'est pas contesté que, dès qu'il est produit, le sucre A peut être exporté, en bénéficiant même de restitutions à l'exportation, ce que British Sugar a eu beau jeu de faire remarquer.

58. Il est, certes, vrai qu'un prélèvement à l'exportation peut, si nécessaire, être institué sur le sucre de quota, précisément pour garantir l'approvisionnement du marché communautaire, mais pareille mesure pourrait aussi être prise s'agissant du sucre C.

59. D'autre part, même si elles sont exactes, elles ne nous apparaissent pas décisives, ou en tout cas moins convaincantes que les enseignements pouvant être tirés de la lecture attentive de l'article 24, paragraphe 1, sous c), du règlement de base. Elles font appel à la cohérence qui existe entre les différents mécanismes de l'organisation commune et supposent donc de longs développements, dans lesquels nous ne souhaitons pas nous engager, dans la mesure où ils ne serviraient qu'à conforter une solution dont nous estimons avoir suffisamment démontré qu'elle s'impose.

60. La conclusion à laquelle nous sommes parvenu quant à la première question nous

8 — JO L 21, p. 1.

permet de passer directement à l'examen de la troisième et de la quatrième question, qui lui sont intimement liées, la deuxième question n'ayant été posée que pour le cas où la première aurait reçu une réponse que nous venons précisément d'écarter.

Quant à la troisième et la quatrième question

61. Ces deux questions se présentent comme suit:

«3) En cas de réponse négative à la première question ou à la deuxième question, dans les circonstances de l'espèce, lorsqu'une autorité nationale affirme que le sucre exporté comme sucre C était du sucre A ou B et/ou lorsqu'elle cherche à imposer un montant en vertu de l'article 3 du règlement (CEE) n° 2670/81 de la Commission, du 14 septembre 1981, pour non-écoulement du sucre C en dehors de la Communauté européenne, viole-t-elle un ou plusieurs des principes généraux suivants du droit communautaire:

a) le principe de confiance légitime;

b) le principe de sécurité juridique;

c) le principe de non-discrimination;

d) le principe de proportionnalité;

e) le principe de l'interdiction des détournements de pouvoir;

avec pour conséquence que, en l'espèce, l'imposition du montant est nulle et inapplicable?

4) En outre ou à titre subsidiaire, en cas de réponse négative à la première question:

a) L'autorité nationale dispose-t-elle d'un pouvoir discrétionnaire pour modifier le montant à imposer en vertu de l'article 3 du règlement (CEE) n° 2670/81 de la Commission?

b) En cas de réponse affirmative à la quatrième question, sous a), quels sont les éléments que l'autorité nationale peut prendre en considé-

ration lorsqu'elle exerce ce pouvoir discrétionnaire à la lumière, notamment, des circonstances de l'espèce?

c) En cas de réponse négative à la quatrième question, sous a), l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2670/81 est-il nul dans la mesure où il exige d'une autorité nationale de prélever un montant même lorsque la quantité de sucre écoulée sur le marché intérieur n'excède pas, en pratique, la somme des quotas A et B correspondants du fabricant?»

62. Demandons-nous d'abord, comme nous y invite la juridiction nationale, si le fait même de vouloir imposer à British Sugar le paiement d'un montant, indépendamment de son quantum exact, en application de l'article 3 du règlement n° 2670/81, constitue une violation de l'un des principes généraux qu'énumère la décision de renvoi, au vu des circonstances de l'espèce.

63. Lesdites circonstances ont été exposées plus haut, et nous n'y reviendrons donc pas, sauf pour constater que les exportations réalisées par British Sugar avant le 7 janvier 1993 ne pouvaient, en aucune manière, être considérées comme des exportations de sucre C, et ce quelles qu'aient pu être les indications portées sur les documents y afférents, et pour relever que, dans une correspondance adressée par British Sugar au commissaire Liikanen, en date du 30 mai 1997, qui figure au dossier de la procédure devant la juridiction nationale, l'entreprise expose que:

«To date, we have not met anyone in a position of responsibility who disagrees with the following key points:

The classification of this particular sugar was a mistake which should not have been made by a company of our size and experience».

64. Nous tiendrons donc pour acquis que British Sugar a violé la réglementation communautaire et qu'elle reconnaît que, dans l'hypothèse la plus favorable, cette violation est la conséquence d'une erreur qu'elle n'aurait jamais dû commettre.

65. Ce constat nous semble amplement suffisant pour exclure que l'application d'une sanction suite à ces violations puisse constituer une atteinte au principe de protection de la confiance légitime.

66. En effet, si British Sugar aurait dû être consciente qu'elle n'avait pas agi dans le respect de la réglementation communau-

taire, car, pour ce faire, il lui aurait suffi de prendre connaissance de l'article 4 du règlement n° 2630/81, précisément consacré à la production préalable des sucre A et B, nous voyons mal comment elle aurait pu simultanément acquérir la conviction que cette violation resterait sans conséquences.

67. Nous ne voyons pas davantage en quoi le fait de lui infliger une sanction, prévue en des termes parfaitement explicites par la réglementation communautaire, pourrait être considéré comme attentatoire à la sécurité juridique. Il ne saurait être question de poser en principe que, lorsqu'une autorité de contrôle réagit ex post à la découverte d'une opération irrégulière, toute mesure qu'elle adopterait pour faire supporter à l'auteur de l'irrégularité les conséquences que la réglementation y attache porterait atteinte à la sécurité juridique.

68. Ce n'est que dans des circonstances particulières que ce principe peut poser des limites à son action, et nous examinerons plus loin si le cas d'espèce révèle de telles circonstances.

69. Le fait que l'IBAP a procédé à une requalification des exportations litigieuses, ce qui a eu pour effet automatique d'exposer British Sugar à des sanctions, a, certes, causé un préjudice à celle-ci, mais il est, à notre avis, injustifié pour un contrevenant de se plaindre que, au final, c'est-à-dire lorsque la violation de la réglementation qu'il a commise est découverte par les autorités de contrôle, il ait à supporter un préjudice dont l'origine n'est pas à rechercher ailleurs que dans ses propres agissements.

70. S'agissant du principe de non-discrimination, la thèse de British Sugar, suivant laquelle ce principe serait violé dès lors qu'il lui est appliqué une sanction identique à celle qu'encourt l'entreprise qui a effectivement, ce qu'elle-même n'a pas fait, écoulé sur le marché communautaire davantage de sucre que ne l'y autorisaient ses quotas A et B, ne résiste pas à l'examen.

71. Dans l'arrêt du 29 janvier 1998, Südzucker [9], la Cour a, en effet, jugé, s'agissant de sucre exporté par un producteur communautaire vers un pays tiers, que la réalité de l'opération n'est pas suffisante pour faire échapper le producteur à l'application de l'article 3 du règlement n° 2670/81, dès lors que l'exportation n'a pas été effectuée dans le respect des formalités dont doit, selon la réglementation communautaire, s'accompagner l'exportation de sucre que l'entreprise considère comme du sucre C.

72. Il est donc vain pour British Sugar de vouloir se fonder sur le fait qu'elle n'a pas écoulé, sur le marché communautaire, davantage de sucre que ne l'y autorisaient ses quotas A et B pour se présenter comme victime d'une discrimination.

9 — C-161/96, Rec. p. I-281.

73. L'appel au principe de proportionnalité nous semble à la lumière de l'arrêt Südzucker, précité, tout aussi inutile.

74. En effet, si, dans cet arrêt, la Cour a jugé que, s'agissant de l'exportation de sucre C, le respect des formalités douanières est à considérer comme une obligation principale, dont la violation justifie pleinement l'application de la sanction prévue par l'article 3 du règlement n° 2670/81, on voit mal, comme le fait remarquer la Commission, comment l'application de cette sanction pourrait se heurter au principe de proportionnalité dans une hypothèse, comme celle de l'espèce, où l'entreprise prétend avoir exporté du sucre C qui, à l'évidence, ne pouvait pas en être.

75. Pour ce qui est, enfin, de l'interdiction du détournement du pouvoir, nous avouons ne pas discerner en quoi l'application, par une autorité administrative, d'une sanction prévue par la réglementation communautaire pourrait relever du détournement de pouvoir, lorsque sont réunies toutes les conditions dont dépend l'application de ladite sanction.

76. Or, il n'a pas été contesté par British Sugar que, à partir du moment où il est établi que les exportations litigieuses ont porté sur du sucre de quota, l'examen de l'affectation qu'a reçue le sucre produit par British Sugar durant la campagne de commercialisation 1991/1993 fait apparaître une quantité de sucre C qui, sans que British Sugar puisse faire état de circonstances qui lui auraient été totalement étrangères, n'a été ni reportée ni exportée.

77. La troisième question devant, à notre sens, recevoir une réponse négative, l'examen de la quatrième question, qui nous fait passer du principe même de la sanction à sa mise en œuvre dans les circonstances concrètes de l'affaire, s'impose.

78. Disons tout de suite que rien dans la rédaction de l'article 3 du règlement n° 2670/81 ne permet d'interpréter cette disposition comme conférant un quelconque pouvoir discrétionnaire aux autorités nationales pour moduler le montant de la sanction, ce qui devrait, si l'on suit l'articulation de la question telle qu'elle a été rédigée par la juridiction nationale, nous conduire à nous interroger sur sa validité.

79. Ce n'est cependant pas la démarche que nous suivrons. Il nous semble, en effet, que ce n'est pas parce que la rédaction dudit article 3 ne prévoit pas expressément une possibilité de modulation que celle-ci est totalement exclue.

80. L'article 3 doit, en effet, comme toute autre disposition du droit communautaire dérivé, être interprété, et donc appliqué, dans le respect des normes qui lui sont supérieures, normes au nombre desquelles figurent, à l'évidence, les principes généraux du droit.

81. Or, au vu des circonstances de l'espèce, il nous semble que la prise en compte du principe de proportionnalité devrait être envisagée.

82. Nous venons, certes, d'indiquer que, à notre avis, ce principe ne s'oppose pas à ce que, en vertu de l'article 3 du règlement n° 2670/81, un montant soit réclamé à une entreprise qui ne peut pas prétendre avoir exporté du sucre C, même si elle a effectivement procédé à l'exportation de sucre qu'elle ne considérait pas comme rentrant dans ses quotas A et B. Mais, à ce stade du raisonnement, nous en étions au niveau du principe de la sanction.

83. Si nous nous plaçons maintenant concrètement au niveau de son quantum, nous pouvons difficilement faire abstraction des conditions très particulières dans lesquelles se sont déroulées les opérations irrégulières de British Sugar.

84. Si ces opérations avaient été réalisées dans le cadre de manœuvres délibérément frauduleuses, il va de soi qu'il ne pourrait être question d'envisager une modulation de la sanction.

85. Pareille modulation nous semblerait également devoir être écartée si seule l'erreur inadmissible, c'est-à-dire en fait la négligence de l'entreprise, apparaissait comme à l'origine de l'irrégularité, car, en pareille hypothèse, l'entreprise ne pourrait s'en prendre qu'à elle-même.

86. La situation soumise à notre examen nous apparaît cependant quelque peu différente. L'entreprise n'est pas à l'évidence seule en cause. Des faits que nous rapporte la juridiction nationale, il apparaît que l'IBAP a contribué à ce que puisse s'effectuer, sous les apparences d'une exportation de sucre C, l'exportation de sucre de quota. Nous ne disposons pas des éléments qui nous permettraient de comprendre pourquoi l'organisme d'intervention a délivré les certificats d'exportation, alors que les demandes ne comportaient pas la preuve exigée par l'article 4 du règlement n° 2630/81, et pourquoi ce même organisme a ultérieurement libéré les cautions, c'est-à-dire considéré, alors même qu'il avait entre-temps appris que ce n'était que le 7 janvier 1993 que British Sugar avait produit suffisamment de sucre pour remplir ses quotas A et B, que les opérations avaient été régulières.

87. Peut-être a-t-il fait, lui aussi, preuve de négligence et, dans ce cas, sa négligence ne constituerait pas, selon nous, une raison pour moduler la sanction infligée à British Sugar, car elle ne ferait que s'ajouter à celle de cette dernière, que l'article 3 du règlement n° 2670/81 commande, à bon droit à notre avis, de sanctionner du montant dont il prévoit le mode de calcul.

88. Mais, peut-être aussi le comportement de l'IBAP ne se prête-t-il pas à être qualifié de simple négligence et doit-il être considéré comme véritablement fautif. Si tel devait être le cas, il nous semblerait qu'il y aurait place pour l'application du principe de proportionnalité, non pas pour dispenser British Sugar de tout paiement, mais pour moduler le montant dont elle doit s'acquitter.

89. Cette appréciation du comportement de l'IBAP relève, à notre avis, de la juridiction nationale, qui est la mieux à même d'y procéder. Mais, si au terme d'un examen méticuleux du comportement de l'IBAP dans ses relations avec British Sugar, elle devait parvenir à la conclusion qu'une faute caractérisée peut être retenue à la charge de la première, le droit communautaire non seulement l'autoriserait à moduler la sanction, mais le lui imposerait. L'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre représente, à notre avis, même si le terme peut choquer, une forme d'économie administrée, et lorsque les autorités publiques administrent, les fautes qu'elles peuvent commettre doivent être prises en compte.

90. Mais peut-être ces différentes considérations se révèleront-elles, ex post, subsidiaires. Tout dépendra de la réponse que recevra la cinquième question.

Quant à la cinquième question

91. La cinquième question nous est posée dans les termes suivants.

«Dans les circonstances de l'espèce, est-il interdit à l'autorité nationale de prélever un montant en vertu de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2670/81 de la Commission lorsqu'elle n'a pas averti l'entreprise d'un tel prélèvement dans le délai prescrit à l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 2670/81, c'est-à-dire avant le 1er mai de l'année en cause, et/ou l'entreprise est-elle relevée de toute obligation de payer un tel montant dans les circonstances précitées?»

92. Rappelons que l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 2670/81 prévoit, s'agissant du montant que doivent acquitter, en vertu du paragraphe 1 du même article, les fabricants réputés avoir écoulé du sucre C sur le marché communautaire, que:

«L'État membre concerné communique aux fabricants qui sont soumis à l'obligation de payer le montant concerné visé au paragraphe 1, avant le 1er mai qui suit le 1er janvier visé à l'article 1er paragraphe 1 point b), le montant total à payer.

Ce montant total est payé par les fabricants en cause avant le 20 mai de la même année.»

93. Il n'est pas discuté entre les parties dans la procédure au principal que c'est par une lettre qui lui a été adressée en date du 19 mai 1997 que British Sugar s'est vu présenter par l'IBAP une facture d'un montant de 6 641 608,10 GBP, montant calculé sur la base d'une quantité de sucre C ni reportée ni exportée de 16 650,465 tonnes.

94. Il est également établi que c'est au cours d'une réunion qui s'est tenue le 29 septembre 1994 que l'IBAP a informé British Sugar qu'il allait être amené à lui faire application des dispositions édictées par l'article 3 du règlement n° 2670/81.

95. British Sugar reconnaît avoir été informée par l'IBAP, début novembre 1996, que le montant qui lui serait réclamé dépasserait 6 millions de GBP.

96. S'agissant de la réponse qu'appelle cette cinquième question, British Sugar estime que la date limite fixée par l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 2670/81 doit être respectée par l'organisme national d'intervention compétent, sauf s'il est possible de faire valoir des circonstances exceptionnelles.

97. Ces circonstances pourraient, de son point de vue, résulter soit d'une fraude organisée par l'entreprise concernée, qui aurait dissimulé l'écoulement de sucre C sur le marché communautaire, soit de l'impossibilité à laquelle se trouverait confronté l'organisme national d'intervention de calculer le montant dû, faute de disposer des informations indispensables pour procéder à ce calcul.

98. Cependant, dans son cas, l'IBAP ne saurait faire état de circonstances exceptionnelles, de sorte que la présentation tardive de la facture la dispenserait de s'acquitter du montant qui lui a été réclamé.

99. Par ailleurs, elle voit mal comment il serait possible d'interpréter l'article 3 du règlement n° 2670/81 en ce sens que l'organisme national d'intervention ne disposerait d'aucune marge d'appréciation pour déterminer le montant à payer par l'entreprise ayant écoulé du sucre C sur le marché communautaire, mais que ce même organisme ne serait pas tenu de respecter la date butoir prévue par cette même disposition.

100. Telle n'est pas l'opinion du gouvernement du Royaume-Uni. Ce gouvernement fait valoir que les autorités compétentes n'ont pris connaissance de l'écoulement par British Sugar de sucre C sur le marché communautaire qu'en janvier 1994, à la suite de la publication du rapport relatif à

la mission de contrôle effectuée chez British Sugar entre le 26 octobre et le 2 décembre 1993.

101. Or, comme ce rapport avait conduit les services douaniers à diligenter une enquête pour établir l'existence d'éventuelles fraudes commises par l'entreprise, s'agissant des montants compensatoires monétaires auxquels auraient été assujetties des exportations de sucre A effectuées avant le 1er janvier 1993, l'IBAP se devait d'attendre le résultat de cette enquête avant d'entreprendre une quelconque action relative à l'application de l'article 3 du règlement n° 2670/81.

102. Dès le 29 septembre 1994, l'IBAP a cependant informé British Sugar de ses intentions, en lui précisant que, avant de prendre une décision, il recueillerait l'avis de la Commission.

103. Mais, parallèlement, avaient lieu des discussions entre British Sugar et les services douaniers quant aux irrégularités constatées par ces derniers, discussions qui se sont prolongées jusqu'en mai 1995, lorsqu'une transaction a été conclue quant au montant des pénalités à acquitter par British Sugar à raison des infractions douanières relevées à son encontre.

104. De son côté, la Commission, informée en mars 1995 par l'IBAP des irrégularités qu'avait révélées l'enquête menée au cours du troisième trimestre de 1993 chez British Sugar, avait mené ses propres investigations par le biais de l'unité de coordination de la lutte antifraude (UCLAF) et ne s'est considérée comme suffisamment informée pour prendre position qu'en juillet 1996.

105. Une fois établi le principe qu'il y avait lieu d'appliquer à British Sugar l'article 3 du règlement n° 2670/81, plusieurs mois de discussions se sont encore avérés nécessaires pour déterminer le montant exact dont elle était redevable, de sorte qu'effectivement la facture n'a pu formellement lui être adressée qu'en mai 1997.

106. Pour la Commission, on ne saurait considérer que le délai fixé par l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 2670/81 est impératif, car ce faisant on irait, en rendant impossible, passé ce délai, la récupération de montants liés à des opérations irrégulières, et dans certains cas frauduleuses, à l'encontre de l'esprit de l'article 209 A du traité CE (devenu, après modification, article 280 CE), qui impose à la Communauté et aux États membres de combattre «la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté».

107. La disposition en cause devrait être essentiellement comprise comme imposant aux États membres d'agir dans le délai fixé, dans la mesure où ils ont connaissance de

l'irrégularité en cause. Une approche similaire résulterait, s'agissant de la législation douanière communautaire, de l'arrêt du 26 novembre 1998 [10].

108. La Commission suggère, dès lors, de répondre à la cinquième question que «l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 2670/81 de la Commission n'empêche pas les autorités d'un État membre d'imposer un montant après les dates mentionnées dans cette disposition, lorsque l'irrégularité n'est pas apparue en temps utile».

109. En fait, cette réponse aurait, selon nous, aussi bien pu être suggérée par British Sugar, sous réserve que celle-ci, dans le souci que le juge national reçoive une réponse directement utile pour résoudre le litige dont il est saisi, aurait ajouté que, dans le cas d'espèce, le non-respect du délai ne peut trouver aucune justification. Rappelons, en effet, que le juge national ne nous interroge pas sur l'admissibilité de principe d'un dépassement du délai lors de l'adoption de la décision, mais sur l'admissibilité in concreto de l'envoi d'une facture le 19 mai 1997, alors que le délai, tel qu'il résulte des termes de la disposition en cause, expirait le 30 avril 1994.

110. Nous n'avons donc pas à trancher la question de savoir si le délai fixé par l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 2670/81 est un délai péremptoire, ce que British Sugar elle-même ne prétend pas.

111. Remarquons juste que, si certains délais fixés par des règlements relatifs aux organisations communes des marchés, et notamment par le règlement de base de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, ont été qualifiés de non péremptoires par la jurisprudence de la Cour [11], cette qualification a toujours résulté d'un examen très précis de la raison d'être du délai en cause et des conséquences, néfastes ou bénéfiques, que pouvait produire son dépassement, pour les opérateurs du secteur concerné.

112. Dans le cas du délai qui nous occupe, nous aurions tendance à considérer que des préoccupations de sécurité juridique n'ont pas été étrangères à sa fixation.

113. En tout état de cause, un délai a, par nature même, vocation à être respecté et, même si l'on ne peut, au vu d'un certain nombre de considérations, telles celles invoquées par la Commission, se résoudre à le qualifier de péremptoire, il nous semble qu'il ne saurait être question d'avaliser systématiquement tout dépassement dont il a pu faire l'objet.

10 — Arrêt Covita (C-370/96, Rec. p. I-7711).

11 — Voir, par exemple, arrêt du 6 juillet 2000, Eridania (C-289/97, Rec. p. I-5409, points 20 à 34).

114. Disons tout de suite que nous considérons que British Sugar adopte une conception tout à fait raisonnable du délai fixé par l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 2670/81.

115. Il nous semble, en effet, impératif d'éviter qu'un simple écoulement de ce délai puisse permettre à un opérateur qui se serait, en toute connaissance de cause, livré à des manœuvres manifestement frauduleuses d'échapper à toute sanction.

116. En effet, la fraude, par définition, est une dissimulation et une dissimulation bien organisée ne sera vraisemblablement jamais découverte ou, si elle l'est néanmoins, ce ne sera que très tardivement.

117. Une fraude découverte dans un délai raisonnable, compte tenu de sa sophistication, doit encore pouvoir être sanctionnée, même si le délai prévu à cet effet par la réglementation a expiré, pour autant que des lustres ne séparent pas la fraude de sa découverte. Souvenons-nous, en effet, qu'en droit pénal la prescription existe généralement même pour les crimes les plus odieux.

118. Il nous semble tout aussi impératif que, en dehors même des cas de fraudes orchestrées par l'opérateur, l'organisme d'intervention puisse ne pas respecter le délai en cause lorsque celui-ci s'avère in concreto trop bref.

119. Nous avons en particulier en vue les cas dans lesquels les éléments nécessaires pour calculer le montant dû sont ignorés dudit organisme ou ne lui parviennent que juste avant la date limite du 1er mai.

120. L'organisme d'intervention peut aussi être amené, au vu des documents produits, à solliciter de l'opérateur des précisions ou des explications. Il lui faudra procéder à des vérifications et à des recoupements qui, par définition, ne pourront, dans la plupart des cas, être opérés instantanément.

121. On ne peut pas non plus exclure que l'opérateur lui-même ait agi hors délais, mais qu'il y ait lieu, au vu des circonstances qui ont entouré ses opérations, d'examiner s'il n'y aurait pas lieu d'admettre que sont réunies les conditions qui définissent la force majeure.

122. Dans toutes ces hypothèses, qui ne sont certainement pas exhaustives, le fait pour l'organisme d'intervention de retarder sa décision et sa notification correspond, en fait, à l'intérêt bien compris des opérateurs et il ne saurait, selon nous, être question de qualifier d'invalide une décision tardive, pour autant que le retard avec lequel elle est intervenue reste confiné dans les limites du raisonnable. Si l'on adopte cette approche

que nous suggérons, à quelle conclusion parvient-on dans le cas d'espèce?

123. Constatons immédiatement que British Sugar ne semble pas avoir mis au point un système destiné à induire en erreur les autorités de contrôle.

124. Elle n'a pas présenté à ces dernières de documents falsifiés, elle n'a pas organisé de transports nocturnes et discrets, elle n'a pas procédé à des exportations sauvages, elle n'a pas livré clandestinement des clients sur le marché communautaire, elle n'a pas recouru au stockage à l'abri des regards indiscrets d'une partie de sa production. Elle a, si l'on peut s'exprimer ainsi, compte tenu de la réponse qu'appelle selon nous la première question, violé au grand jour la réglementation communautaire.

125. Nous serions même tenté de dire que c'est au vu et au su de l'IBAP qu'elle a exporté du sucre C qui n'en était pas. Rappelons, en effet, que l'IBAP est toujours régulièrement informé des chiffres de production de British Sugar, qu'il a été saisi d'une demande de délivrance de certificats d'exportation pour le sucre C ne comportant pas la preuve d'une production de sucre de quota ayant atteint le niveau requis, qu'il a été informé que la production requise de sucre de quota avait été atteinte le 7 janvier 1993, qu'il a reçu en retour les documents attestant à la fois de la date et de la réalité des exportations effectuées sur la base des certificats qu'il avait délivrés et qu'il a autorisé la libération des cautions qu'avait dû constituer British Sugar.

126. En fait, tout au moins dans un premier temps, l'IBAP a avalisé des opérations irrégulières de British Sugar, alors qu'il aurait pu y faire obstacle, si ce n'est qu'en refusant de délivrer les certificats demandés.

127. Il semble, encore que cela puisse paraître extraordinaire, que personne au sein de l'IBAP n'ait, au moment où British Sugar a fait savoir qu'elle avait produit l'intégralité de ses quotas, pris conscience que la délivrance antérieure de certificats pour l'exportation de sucre C revêtait le caractère d'une anomalie.

128. En un mot, si British Sugar a fait preuve pour le moins de légèreté en se croyant autorisée à exporter du sucre C avant le 7 janvier 1993, l'IBAP a fait preuve d'autant de légèreté dans l'exercice de sa mission de contrôle.

129. Admettons cependant, un instant, que l'IBAP n'ait pu découvrir l'existence d'opérations irrégulières au niveau de l'exportation de sucre C par British Sugar qu'à la fin de 1993, c'est-à-dire lorsque a été établi le rapport de la mission d'inspection effectuée durant le dernier trimestre de 1993.

130. Il disposait alors de quatre mois pour tirer les conséquences de ces irrégularités et ne saurait aujourd'hui se retrancher derrière le fait qu'il n'aurait pas pu effectuer les calculs permettant de déterminer le montant dont British Sugar devait être déclarée redevable.

131. Il disposait de toutes les pièces nécessaires pour déterminer très précisément combien de sucre A avait été exporté en tant que sucre C, et donc combien de sucre réellement C avait été écoulé sur le marché communautaire, ou était encore stocké, par British Sugar.

132. Par ailleurs, l'ouverture par les services douaniers d'une enquête sur les circonstances ayant entouré les exportations de British Sugar fin 1992/début 1993 aurait dû l'inciter à vérifier la régularité de ces opérations au regard des règles qu'il était chargé de faire respecter et à agir s'il constatait des irrégularités.

133. L'IBAP nous affirme cependant qu'il n'était pas en mesure, même une fois informé de l'existence d'irrégularités, de prendre une décision avant le mois de mai 1997. À notre avis, tel n'était pas le cas.

134. Nous ne voyons pas, en effet, en quoi le déroulement d'une enquête douanière, visant à rechercher si des faits délictueux, relevant d'une sanction pénale, avaient été commis, empêchait l'IBAP de tirer les conséquences administratives d'irrégularités dont l'existence même n'était pas contestable.

135. Compte tenu de ce qu'il était parfaitement informé de l'ensemble des opérations effectuées par British Sugar tout au long de la campagne de commercialisation, il était à même d'établir lui-même la quantité de sucre C n'ayant été ni reportée ni exportée qu'il y avait lieu de retenir pour calculer le montant dû par l'opérateur en vertu de l'article 3 du règlement n° 2670/81.

136. Enfin, et surtout, l'IBAP avait pleine et entière compétence pour appliquer cette disposition. Il ne lui était certes pas interdit de recueillir l'avis de la Commission, mais, en droit, cet avis non seulement n'était pas nécessaire, mais de plus ne le liait pas.

137. Rappelons, en effet, que la mise en œuvre des règlements relatifs aux organisations communes des marchés relève, sauf exception explicitement énoncée par leurs dispositions, des seules autorités nationales.

138. En différant l'adoption de sa décision jusqu'au moment où la Commission lui aurait indiqué très précisément la marche à suivre, l'IBAP a, en fait, méconnu sa propre compétence.

139. C'est pourquoi, nous ne sommes nullement enclin à considérer comme admissible un retard de trois ans ayant résulté de cette méconnaissance.

140. Le gouvernement du Royaume-Uni fait cependant valoir que, si la prise de la décision a tant tardé, c'est essentiellement parce que British Sugar a sollicité l'IBAP pour qu'il négocie avec la Commission et parvienne à un accord avec celle-ci sur une sanction d'un niveau modéré.

141. De ce fait, British Sugar serait aujourd'hui malvenue à arguer du caractère tardif d'une décision qui a été retardée dans son propre intérêt. Nous ne doutons pas un seul instant que l'IBAP ait essayé de jouer un rôle d'honnête courtier entre British Sugar et la Commission, et ce avec un certain succès, puisque, à un certain moment, semble-t-il, la Commission était d'avis que c'était une sanction d'un niveau encore plus élevé qui devait frapper British Sugar.

142. Mais, en fait, rien ne s'opposait à ce que l'IBAP fît application, dans le délai prévu, de l'article 3, tel qu'il l'interprétait dans l'exercice de sa responsabilité propre. Il pouvait parfaitement imposer immédiatement à British Sugar, à titre conservatoire, la sanction prévue par cette disposition, tout en approchant la Commission pour savoir si celle-ci serait disposée à admettre que la fixation d'un montant moindre pourrait constituer une application non critiquable de la réglementation communautaire.

143. Pareille démarche aurait été parfaitement respectable et aurait sauvegardé à la fois les intérêts de l'IBAP, ceux de British Sugar et ceux de la Communauté.

144. Au lieu de cela, l'IBAP a choisi l'attentisme et a repoussé l'adoption de la décision infligeant une sanction à British Sugar au-delà du raisonnable, faisant peu de cas des exigences de la sécurité juridique.

145. C'est pourquoi nous proposons à la Cour de répondre au juge national que, au vu des circonstances de l'espèce dont il est saisi, l'entreprise est relevée de toute obligation de payer le montant qui lui est réclamé.

146. Bien que la réponse que nous proposons à la cinquième question nous semble susceptible à elle seule de fournir à la juridiction nationale la solution du litige qu'elle doit trancher, nous consacrerons de brefs développements à la sixième question.

Quant à la sixième question

147. Celle-ci est rédigée comme suit:

«Dans les circonstances de l'espèce, l'autorité nationale est-elle tenue de payer les restitutions à l'exportation que l'entreprise aurait demandées au moment d'exporter et auxquelles elle aurait eu droit si le sucre qualifié de sucre C et exporté au titre de certificats sucre C avait été désigné comme étant du sucre A et B, au motif que:

a) l'autorité nationale peut rétroactivement accepter une déclaration à l'exportation au titre de l'article 3 du règlement n° 3665/87 de la Commission et que les circonstances de l'espèce constituent une raison de force majeure autorisant ladite autorité à prolonger le délai pour apporter la preuve exigée par l'article 4 du règlement n° 3665/87 de la Commission?

et au motif que:

b) un refus de payer ces restitutions à l'exportation violerait les principes de confiance légitime et/ou de sécurité juridique et/ou de proportionnalité et/ou de l'interdiction des détournements de pouvoir?»

148. À notre avis, il ne saurait être question, même dans les circonstances de l'espèce, d'envisager que l'autorité nationale compétente puisse accepter rétroactivement une déclaration à l'exportation présentée dans le but d'obtenir des restitutions à l'exportation.

149. Les restitutions à l'exportation constituent un élément essentiel de la régulation du marché du sucre, dont la Commission fait usage en permanence au vu de l'évolution qu'elle constate sur ce marché. Les restitutions sont fixées en fonction des prix du marché mondial et des opportunités d'exportation qui s'offrent aux opérateurs. L'octroi de restitutions d'un montant donné à un moment donné est le résultat d'ajustements qu'opère la Commission entre différents impératifs.

150. Autoriser un opérateur à demander, plusieurs années après la clôture d'une campagne de commercialisation, le bénéfice des restitutions qui ont été instituées à un moment donné de cette campagne équivaudrait, si l'on nous autorise cette comparaison, à permettre à un joueur dans un casino de déposer sa mise sur le tapis de la roulette, après le moment où la boule s'est arrêtée sur un numéro.

151. Rien ne permet d'affirmer que, si les quantités que British Sugar souhaite voir bénéficier maintenant de restitutions avaient effectivement été enregistrées, à

l'époque où elles ont été effectivement exportées, comme devant être exportées avec restitution, le niveau des restitutions aurait été ce qu'il a été, car le passé ne peut pas revivre.

152. Nous ne voulons même pas envisager ici le casse-tête que constituerait le calcul des cotisations à la production qui se révéleraient, ex post, nécessaires pour financer de telles restitutions. La campagne de commercialisation 1992/1993 a été définitivement close et il est totalement exclu de revoir son bilan pour éviter à British Sugar de supporter des pertes qui n'ont, faut-il même le souligner, été que la conséquence de sa négligence et ne sauraient être imputées à un quelconque événement relevant de la force majeure.

153. Quant à faire intervenir les principes généraux du droit qu'évoque la juridiction nationale, pour mettre en cause la légalité du refus de paiement de restitutions qui a été opposé à British Sugar, tant les circonstances de l'espèce que les règles de fonctionnement de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre ne le permettent assurément pas.

154. Au terme de l'examen des questions que nous a posées la juridiction nationale, il n'est certainement pas inutile de récapituler les différentes constatations que nous avons opérées.

155. Tout d'abord, il est clair, selon nous, qu'un producteur de sucre ne peut prétendre écouler du sucre C tant qu'il n'a pas produit davantage que le total des quotas A et B dont il dispose. British Sugar n'a donc pas respecté la réglementation communautaire. Cela nous semble devoir être, en tout état de cause, indiqué à la juridiction nationale.

156. Mais ensuite, étant donné la conclusion à laquelle nous sommes parvenu s'agissant de la cinquième question, et selon laquelle British Sugar doit être dispensée de tout paiement, en raison du retard considérable avec lequel est intervenue la décision de sanction de l'IBAP, il nous semble, si vous nous suivez sur ce point, qu'il n'est pas indispensable de répondre aux troisième, quatrième et sixième questions, que nous n'avons examinées que dans un souci d'exhaustivité.

157. Au cas où la réponse à ces questions vous semblerait, cependant, devoir être fournie, il y aurait lieu, selon nous, de répondre à la troisième question que British Sugar encourt effectivement une sanction, à la quatrième question que le montant de cette sanction pourrait être inférieur à celui qui découlerait de l'application de la méthode de calcul indiquée par l'article 3 du règlement n° 2670/81, si la juridiction nationale devait relever l'existence de fautes caractérisées de l'IBAP, et à la sixième question que l'octroi rétroactif de restitution à l'exportation n'est, en aucune manière, envisageable.

Conclusions

158. En conséquence, nous proposons à la Cour de répondre aux première et cinquième questions que lui a posées la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) que:

— en vertu du régime du sucre communautaire et notamment de l'article 24, paragraphe 1, sous c), du règlement (CEE) n° 1785/81 du Conseil, du 30 juin 1981, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, une entreprise à laquelle une autorité nationale a alloué un quota ne peut imputer du sucre en tant que sucre C, lorsque ce sucre est produit, au cours d'une campagne de commercialisation, avant que l'entreprise ait effectivement produit un volume de sucre équivalant à la somme de ses quotas A et B;

— dans les circonstances de l'espèce, il est interdit à l'autorité nationale de prélever un montant en vertu de l'article 3, paragraphe 1, 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, faute pour elle d'avoir agi dans un délai correspondant aux exigences du droit communautaire;

et, si une réponse doit être apportée aux troisième, quatrième et sixième questions que:

— lorsqu'une autorité nationale affirme que le sucre exporté comme sucre C était du sucre A ou B et/ou lorsqu'elle cherche à imposer un montant en vertu de l'article 3 du règlement n° 2670/81, pour non-écoulement du sucre C en

dehors de la Communauté, elle ne viole ni le principe de confiance légitime, ni le principe de sécurité juridique, ni le principe de non -discrimination, ni le principe de proportionnalité, ni le principe de l'interdiction du détournement de pouvoir;

— dans les circonstances de l'espèce, la constatation éventuelle, par la juridiction nationale, d'une faute caractérisée de l'organisme national d'intervention imposerait une modulation à la baisse du montant de la sanction infligée en application de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2670/81;

— l'autorité nationale, même dans les circonstances de l'espèce, n'est nullement tenue d'octroyer des restitutions pour le sucre de quota qui a été exporté sans qu'ait été produite préalablement la déclaration d'exportation à laquelle la réglementation communautaire subordonne l'octroi de telles restitutions.