LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Finanzgericht de Hambourg par ordonnance du 24 juillet 1973, dit pour droit :

Les quantités excédentaires de sucre constatées après l'expiration de la campagne de leur production, doivent être prises en considération, en vue de la cotisation à la production, pour la campagne pendant laquelle elles ont été constatées, et ce, même si elles ont déjà été produites avant la mise en application de l'organisation commune du marché du sucre.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars

Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 30 janvier 1974.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ALBERTO TRABUCCHI, PRÉSENTÉES LE 17 JANVIER 1974 [1]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

1. Les questions d'interprétation formées par le Finanzgericht de Hambourg en vertu de l'article 117 du traité CEE concernent un cas qui non seulement n'a pas été expressément réglementé par les textes communautaires en vigueur à l'époque à laquelle se réfère l'affaire au principal, mais qui ne trouve pas non plus dans les finalités du système une règle précise susceptible de s'imposer de manière évidente.

Ces finalités peuvent être décisives pour faire exclure l'une des solutions abstraitement envisageables mais elles ne suffisent pas en elles-mêmes pour en désigner une comme l'unique valable.

Un choix univoque ne peut être fait que si, tout en restant dans le cadre de ces finalités, on attribue également une importance primordiale aux considérations pratiques. En somme, il entre nécessairement dans la définition des règles à appliquer une composante propre à la fonction normative à laquelle le juge évite généralement d'attribuer une

1 — Traduit de l'italien.

valeur décisive. Mais comme nous le verrons, c'est là un des cas dans lesquels, si l'on veut tenir des propos réalistes, il n'est pas possible de se soustraire à une telle exigence fonctionnelle.

La Commission a d'ailleurs bien dû se rendre compte de la gravité de la lacune puisqu'elle a estimé nécessaire de sanctionner par le règlement n° 700 CEE du 12 mars 1973 (JO 1973, n° L 67, p. 13) — donc postérieur aux faits qui sont à l'origine de la présente question préjudicielle — une règle qui concernait précisément le cas à propos duquel nous sommes appelés aujourd'hui à interpréter le règlement n° 1009/67 CEE du Conseil portant le régime de base de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre et le règlement n° 142/69 CEE de la Commission qui en a donné application.

2. Dans le but d'éviter les excédents de production dans le secteur du sucre, l'article 23 du règlement n° 1009/67 précise que, pendant une période transitoire qui s'achèvera le 1er juillet 1975, les États fixent un quota de base soit pour chaque usine, soit pour chaque entreprise produisant du sucre sur leur territoire, selon les critères qu'il indique.

L'article 24 précise en outre que les États membres fixent un quota maximum pour l'usine ou l'entreprise pour laquelle ils ont fixé un quota de base, en affectant celui-ci d'un coefficient.

La quantité de sucre produite par chaque entreprise comprise entre le quota de base et le quota maximum, déterminée pour chaque campagne sucrière, bénéficie d'une garantie communautaire d'écoulement, mais elle est soumise à une cotisation grevant la production et perçue par les États en vertu de l'article 27 du règlement en question. De ce fait, les producteurs qui dépassent le quota de base qui leur est assigné doivent contribuer à la garantie communautaire d'écoulement. La quantité de sucre produite qui dépasse le quota maximum de l'entreprise ne peut au contraire être écoulée sur le marché intérieur.

Le report des excédents à la campagne sucrière suivante est strictement limité par l'article 32 du règlement précité.

Les modalités d'application du régime des quotas et en particulier de la disposition énoncée à l'article 27 du règlement n° 1009/67 ont été définies par la Commission grâce au règlement n° 142/69 CEE précité. L'article 3 de ce règlement dispose dans son premier paragraphe :

« Au sens des articles 25, 27 et 32 du règlement n° 1009/67 CEE, on entend par production de sucre d'une usine ou d'une entreprise, la quantité de sucre réellement fabriquée par cette usine ou, selon le cas, pour l'usine ou les usines de cette entreprise ».

Les dispositions énoncées dans les paragraphes suivants de ce même article servent à préciser la façon dont doivent être attribuées aux différentes entreprises ou sucreries les quantités de sucre produites, et cela, afin d'éviter que soit menacé le but poursuivi par le régime des quotas.

3. Le Finanzgericht de Hambourg demande en premier lieu :

« Faut-il pour l'application de l'article 27, paragraphe 1 du règlement n° 1009/67 CEE du Conseil du 18 décembre 1967 (JO 1967 n° L 308, p. 1) et de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 142/69 CEE de la Commission du 25 janvier 1969 (JO 1969 n° L 20, p. 1) prendre également en considération les « quantités excédentaires » dont un inventaire materiel a révélé l'existence postérieurement à l'entrée en vigueur de la réglementation relative à la cotisation à la production, mais qui étaient nées dès avant le 1er juillet 1968 » ?

L'article 2 du règlement n° 142/69 mentionné assigne à chaque État membre le devoir d'établir annuellement à une date préfixée la production sucrière définitive de la campagne sucrière précédente de chaque usine ou entreprise située sur son territoire, réalisée à la date du 30 juin. C'est sur cette base que sont déterminés les excédents auxquels on applique la cotisation prévue par l'article 27 du règlement n° 1009/67 CEE.

Ce dernier règlement, au sens de son article 46, paragraphe 2, est applicable

pour la plus grande partie de ses dispositions, y compris l'article 27, à partir du 1er juillet 1968.

Le juge allemand demande donc s'il est permis aux autorités nationales chargées d'appliquer les normes communautaires de tenir compte, en vue de l'application de l'article 27 et de la cotisation qui y est prévue, des excédents nés à une date antérieure au 1er juillet 1968.

En second lieu, en cas de réponse affirmative à la première question, le même juge demande :

« Faut-il considérer que les excédents nés antérieurement au 1er juillet 1968 étaient soumis à la cotisation à la production au titre de la campagne sucrière 1968-1969, ou bien qu'elles l'étaient au titre de la campagne au cours de laquelle a eu lieu l'inventaire des stocks ? »

4. Au cours de la procédure, la Commission a relevé que l'affectation a posteriori de quantités supplémentaires de sucre à une campagne de production antérieure à celle qui est en cours comporterait d'énormes difficultés sur le plan administratif. La production sucrière totale que l'on évalue dans la Communauté au cours d'une campagne déterminée est l'un des éléments qui servent à calculer le montant de la cotisation à la production prévue pour cette campagne par l'article 27 précité, comme il résulte de son paragraphe 2 conjointement avec l'article 6 du règlement nº 142/69. C'est pourquoi, si la production définitive d'une entreprise, fixée pour chaque année à la date prescrite par l'article 2 paragraphe 2 du règlement nº 142/69 CEE, faisait ultérieurement l'objet d'une rectification, même très minime, il en résulterait la nécessité de répercuter cette modification sur la détermination de la production totale de la Communauté et donc sur le montant de la cotisation grevant les entreprises productrices de sucre dans toute la Communauté. Les pertes de temps, les complications administratives et les frais que comporterait la révision de tous ces calculs seraient absolument disproportionnés par rapport à l'importance de la modification.

La Commission signale également d'autres difficultés qui pourraient résulter d'une modification des quantités de production affectées à une campagne déterminée, particulièrement au regard de l'application de l'article 32, paragraphe 1, du règlement nº 1009/67, et à l'exigence de préserver l'uniformité de l'application du régime de cotisation, uniformité qui risquerait d'être compromise en l'absence de critères uniformes pour fixer la date de fabrication.

Antérieurement au 1er juillet 1968, le marché du sucre était régi à titre transitoire par le règlement nº 44/67 CEE du Conseil du 21 février 1967 (JO nº 40 du 3 mars 1967, p. 597). Son article 7 fixait pour chaque État membre la quantité de production admise pour la campagne 1967-1968. La quantité excédentaire ne pouvait pas être écoulée sur le marché intérieur de la Communauté pendant cette campagne. Quant aux quantités existant au début de la campagne 1967-1968, l'article 8, paragraphe 2, fixait la quantité maximale des stocks qui pouvait être reportée sur cette campagne sucrière. L'article 8, paragraphe 1, fixait les quantités maximales à reporter pour chaque État membre sur la campagne 1968-1969. Comme par la suite, selon des calculs faits ultérieurement, la quantité des stocks effectifs au 1er juillet 1967 s'est avérée pour l'Allemagne inférieure à la quantité admise, par la voie du règlement nº 1029/67 CEE de la Commission du 21 décembre 1967 (JO nº 313 du 22 décembre 1967), la quantité de la production admise pour la campagne 1967-1968 a été augmentée de façon correspondante. C'est là la production « ajustée » à laquelle se réfère l'article 33 du règlement nº 1009/67 CEE. Aux termes de cette dernière disposition, la production qui dépasse cette quantité ajustée, dans la mesure où elle n'a pas été exportée vers des pays tiers sans restitution, est répartie par les États membres entre les usines ou les entreprises. Conformément au paragraphe 2 de l'article 33, cette quantité est considérée comme production comprise dans le

quota de base de la campagne sucrière 1968-1969.

5. Compte tenu de ces ajustements, la Commission par le règlement n° 1789/68 CEE du 8 novembre 1968 (JO n° L 273), a fixé la somme des quantités à reporter sur la campagne sucrière 1968-1969. Ce règlement fixe donc un élément qui devait ensuite entrer dans le calcul de la cotisation grevant la production pour la campagne 1968-1969. Si, comme le relève la Commission, on avait enregistré immédiatement au cours des campagnes précédentes des quantités supplémentaires de sucre produit en Allemagne, l'excédent constaté pour ce pays aurait été plus élevé, avec la conséquence que les quantités supplémentaires produites au cours de la campagne 1966-1967 auraient eu une incidence sur le niveau de l'ajustement des quantités produites au cours de la campagne 1967-1968, tandis que les quantités supplémentaires produites au cours de la campagne 1967-1968 auraient eu une incidence directe sur la quantité excédentaire au sens de l'article 33, paragraphe 1, du règlement n° 1009/67 CEE.

En particulier, l'ajustement prévu par l'article 8, paragraphe 3, du règlement n° 44/67 CEE du quota de base assigné à l'Allemagne aurait conduit à un résultat différent : en cas de constatation de l'existence de stocks supplémentaires, l'accroissement qui avait été admis pour le quota de base fixé par l'article 7 du même règlement, aurait été réduit, en raison du fait que le niveau des stocks existants le 1er juillet 1967 s'était avéré inférieur au quota de report fixé par l'article 8, paragraphe 1.

Le quota de base ajusté, défini pour l'Allemagne conformément à l'article 8, paragraphe 3, du règlement n° 44/67 CEE, a été réparti entre les producteurs nationaux selon les règles de droit interne concernant l'organisation du marché du sucre, qui à l'époque étaient encore en vigueur. La quantité à reporter sur la campagne 1968-1969 résultait pour tout producteur de la différence entre sa production et le quota de base qui lui était assigné pour la campagne 1967—1968.

6. C'est pourquoi, en ce qui concerne une entreprise en particulier, le fait de n'avoir pas inventorié une partie de sa production avait une influence directe sur le quota individuel à reporter, avec une répercussion possible sur le niveau de la cotisation à appliquer à sa production excédentaire par suite de l'entrée en vigueur du règlement n° 1009/67 CEE.

Il est vrai que, si, après avoir considéré de façon générale l'incidence qu'auraient dû avoir sur le quota national les quantités produites et non établies et l'incidence possible sur la cotisation applicable à la production des entreprises, on considérait inversement la situation concrète de l'entreprise particulière auprès de laquelle des excédents ont été tardivement contrôlés, il pourrait également arriver que, si les quantités en question avaient été établies l'année même de leur fabrication, elles n'auraient donné lieu ni directement, ni indirectement à l'imposition de la cotisation ; par contre, la prise en considération de ces mêmes quantités pour la campagne de production durant laquelle elles ont été établies pourrait se traduire par un accroissement du poids que l'entreprise doit supporter au titre de la cotisation à la production, sur la base de l'article 27. Mais, abstraction faite de ce *que le cas inverse pourrait aussi se produire,* certaines raisons tenant à des difficultés pratiques d'ordre administratif, revêtent, comme on l'a vu, une importance telle qu'elles se répercutent sur le fonctionnement du système et sur la conformité de son application avec des principes et des exigences générales lesquelles imposent de donner au problème une solution conforme à l'intérêt général, même lorsque cette solution va à l'encontre de ce qu'on espérait et même si elle s'avère contraire à l'intérêt particulier d'une entreprise déterminée.

Il faut immédiatement préciser qu'on ne met pas en cause la bonne foi de l'entreprise auprès de laquelle, par suite de l'inventaire *in loco,* sont relevés des excé-

dents supérieurs aux précédents résultats comptables.

La possibilité que soient constatées des différences entre les stocks établis sur la base de calculs effectués à partir des mentions portées sur le registre fiscal du sucre, que tout producteur de sucre doit tenir conformément à la législation fiscale allemande, et les stocks effectivement contrôlés grâce à un inventaire en nature, dépend, comme l'a expliqué l'agent du gouvernement allemand, du système particulier pratiqué en Allemagne et fondé précisément sur la tenue du registre fiscal du sucre et sur un système de présomptions. C'est ce qui explique pourquoi ont pu être constatées des divergences par rapport aux estimations faites à la suite de l'inventaire des stocks qui, pour des raisons pratiques n'a lieu de façon générale que de temps à autre, à des intervalles de plusieurs années, sans que les divergences entre les quantités estimées et celles contrôlées par la suite impliquent de la part de l'entreprise productrice un manque de correction ou de diligence.

7. Ainsi, nous avons vu que l'établissement des quantités produites dans chaque État membre antérieurement à l'entrée en vigueur du règlement n° 1009/67 CEE s'est ensuite répercutée sur la détermination de la production de la campagne sucrière 1968-1969, conformément à l'article 33 de ce règlement, et donc sur l'application de la cotisation prévue à l'article 27. En effet, les quantités produites et non établies à l'époque ont eu pour conséquence que l'excédent dont on a tenu compte conformément à l'article 33 déjà cité était inférieur à l'excédent effectif. Comme les quotas fixés de façon transitoire sur des bases nationales constituaient une simple anticipation de la réglementation plus précise fixée par le règlement n° 1009/67 CEE et tendaient déjà eux aussi à éviter les excédents en limitant la production intérieure de la Communauté, il est clairement de l'intérêt général de la Communauté qu'aucun quota de production, même s'il remonte à la période antérieure à l'entrée en vigueur du régime actuel, n'échappe à l'application des critères de calcul et de report des excédents, car autrement on risquerait d'éluder l'application de la cotisation sur la production excédentaire de chaque entreprise, prévue par l'article 27.

L'administration nationale, partie défenderesse devant le juge allemand, a observé que les quantités produites au cours d'une campagne sucrière sont déterminées exclusivement sur la base des mentions figurant dans le registre fiscal du sucre, alors que le fait de savoir à quel moment a eu effectivement lieu la production supplémentaire qui n'a pas été précédemment enregistrée n'a aucune importance d'un point de vue fiscal.

Cependant il ne s'agit pas ici de faire dépendre des caractéristiques du système national relatif aux contrôles fiscaux l'affectation des quantités supplémentaires relevées dans une entreprise sucrière, à l'une ou l'autre campagne de production ; il s'agit au contraire de déterminer un critère unique, valable pour l'ensemble de la Communauté.

Aujourd'hui un tel critère est expressément prévu par les textes en vigueur. En effet, par le règlement n° 700/73 CEE du 12 mars 1973 que nous avons mentionné au début, la Commission a disposé (article 2, paragraphe 3) que « lorsque, après l'établissement de la production définitive visé au paragraphe 2, des différences par rapport à celle-ci sont constatées ultérieurement, ces différences sont prises en considération lors de l'établissement de la production définitive de la campagne sucrière pendant laquelle la différence est constatée ». Dans la période précédent ce règlement, en l'absence d'une prévision normative expresse à cet égard, serait-il licite de recourir également à un critère de ce genre ?

8. Nous ne pensons pas que l'on puisse à cet égard invoquer utilement l'argument présenté par la Commission, arguant des difficultés que la modification a posteriori des quantités déjà attribuées à une campagne de production

déterminée pourrait entraîner pour la sauvegarde du principe de l'uniformité d'application du droit communautaire, en l'absence de critères uniformes fixant la date de production.

Cet argument paraît ici peu convaincant, du moment que le premier obstacle à l'uniformité en question résulterait de l'absence de critères uniformes pour la vérification de la production courante de sucre ; de ce fait des modifications a posteriori pourraient aussi être considérées comme un correctif à l'absence d'uniformité dans l'application du droit communautaire, due aux divers systèmes de vérification utilisés dans les différents États.

Compte tenu de l'objectif de la norme communautaire, destinée à décourager les productions excédentaires au sein de la Communauté, il est certainement conforme à cette finalité de prendre en considération dans le quota de base de chaque entreprise la quantité de sucre dont celle-ci dispose effectivement au cours de la campagne sucrière considérée, même si une fraction de cette quantité a été produite antérieurement au cours d'une campagne sucrière précédente, et cela, dans la mesure où cette quantité n'a pas été déjà prise en considération.

Il serait inadmissible de considérer comme inexistantes les quantités qui n'ont pas été prises en considération au moment opportun pour déterminer l'excédent national par rapport à une quantité fixée par la Communauté ; comme pour les raisons déjà énoncées il serait pratiquemment impossible d'en tenir compte a posteriori pour refaire tous les calculs pour toutes les années précédentes, il est conforme à la finalité limitative de la réglementation communautaire d'en tenir compte pour la campagne en cours, au moment de leur établissement.

9. Mais avant d'admettre également pour le passé le critère établi par le règlement n° 700/73/CEE, bien qu'il n'ait pas été expressément prévu par les textes alors en vigueur, il ne suffit pas seulement de reconnaître son caractère utile et praticable ainsi que sa conformité avec les objectifs généraux de l'organisation commune du marché du sucre ; il faut aussi s'assurer qu'aucune disposition particulière des règlements communautaires ne s'y oppose.

Nous noterons à cet égard que l'article 32 qui prévoit la possibilité du report des excédents sur la campagne suivante limite strictement cette possibilité, parce que le report n'est prévu qu'en relation avec l'excédent de la campagne immédiatement précédente et non avec celui des autres campagnes. Le juge allemand se demande s'il est possible de tenir compte des quantités provenant de campagnes antérieures à celle immédiatement précédente : prendre en considération les quantités supplémentaires provenant des campagnes 1966-1967, 1967-1968 au titre de la campagne 1970-1971 ne signifierait-il pas en effet accroître en pratique la quantité qui en vertu de l'article 32 peut faire l'objet d'un report ? Le juge allemand voit un autre argument confirmant son doute dans la règle transitoire de l'article 33 qui pour autoriser le report sur la campagne 1968-1969 des excédents de la campagne 1967-1968 a dû expressément prévoir une sorte de *fictio iuris*.

Nous observons que la détermination du bénéfice qui consiste à reconnaître la faculté d'un report constitue une restriction pour les entreprises et qu'elle n'a certes pas la fonction d'interdire la prise en considération de quantités provenant des campagnes antérieures, dont l'existence n'a pas été constatée durant l'année de production. La prise en considération de ces quantités dans le cadre de la campagne suivante l'est au titre de la production au cours de cette campagne. Il n'y a donc aucune incompatibilité entre le critère décrit ci-dessus et les dispositions du règlement de base.

Quant à la référence faite par l'article 3 à la quantité de sucre « réellement fabriquée » par l'entreprise en vue de l'appli-

cation de l'article 27 du règlement n° 1009/67, nous relèverons qu'elle n'implique pas nécessairement que l'on doive se référer à la quantité de sucre réellement fabriquée durant la campagne considérée ; au contraire la nécessité de tenir compte des quantités réellement fabriquées par chaque entreprise qu'exprime cette disposition impose d'inclure dans le compte, même tardivement, également les quantités produites par celle-ci durant d'autres campagnes et qui n'ont pas encore été prises en considération.

Il est vrai que l'article 1, paragraphe 2 du règlement n° 142/69 CEE de la Commission dispose que n'entrent pas dans le calcul de la quantité dont il est question au paragraphe 1er (lequel définit la notion de production de sucre au sens de l'article 27) les quantités de sucre blanc produites à partir de sucre brut ou de sirops qui n'ont pas été produits durant la même campagne de fabrication que ce sucre blanc ; toutefois, comme l'observe justement le Gouvernement allemand, cette règle a seulement pour but d'éviter que l'on ne tienne compte pour le calcul de la cotisation à la production de sucre, de quantités qui ont déjà été comptabilisées parce que déjà produites au cours d'une campagne précédente. Compte tenu de sa fonction, cette disposition ne s'oppose donc pas à ce que l'on tienne compte de quantités qui n'ont pas été précédemment comptabilisées.

Ce serait d'ailleurs porter une grave atteinte au fonctionnement du système et créer aussi des effets discriminatoires que d'appliquer aujourd'hui le critère fixé par l'article 2, paragraphe 3 de l'actuel règlement n° 700/73 CEE, à des quantités supplémentaires se rapportant à des campagnes antérieures, qui ont été établies depuis l'entrée en vigueur de ce règlement. Ces quantités peuvent être soumises à un supplément de cotisation à la production, compte tenu de la situation de la production de l'entreprise dans la campagne sucrière en cours, et il serait inique de ne pas appliquer également la même règle aux quantités supplémentaires se rapportant à la même époque et qui ont été établies avant le 15 mars 1973.

Puisque par conséquent le critère considéré de l'affectation dans le temps des quantités produites établies tardivement n'est pas en contradiction avec les dispositions spécifiques des règlements en vigueur à l'époque de référence et puisqu'il répond aux objectifs généraux du système, à ses nécessités fonctionnelles et à la nécessité d'éviter les différences de traitement objectivement non justifiées entre les entreprises assujetties aux mécanismes communs du marché, il faut en conclure que celui-ci est apte à combler la lacune constatée dans les textes considérés.

Nous proposons donc de répondre au Finanzgericht de Hambourg :

1) il faut, pour l'application de l'article 27, paragraphe 1, du règlement n° 1009/67 CEE du Conseil du 18 décembre 1967 et de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 142/69 CEE de la Commission du 25 janvier 1969, prendre en considération les quantités excédentaires relevées postérieurement à l'entrée en vigueur de la réglementation relative à la cotisation à la production, même si les excédents étaient nés dès avant le 1er juillet 1968 ;

2) les excédents sont soumis à la cotisation à la production au titre de la campagne sucrière au cours de laquelle ils ont été établis.