CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
MME VERICA TRSTENJAK
présentées le 21 janvier 2010 [1]

Table des matières

I — Introduction ..... I - 4345

II — Cadre juridique ..... I - 4346

A — Le règlement n° 318/2006 ..... I - 4346

B — Le règlement n° 290/2007 ..... I - 4349

III — Faits, procédure au principal et questions préjudicielles ..... I - 4350

IV — Procédure devant la Cour ..... I - 4351

V — Arguments des parties ..... I - 4352

A — Première question préjudicielle ..... I - 4352

B — Seconde question préjudicielle ..... I - 4353

VI — Appréciation juridique ..... I - 4356

A — Observations introductives ..... I - 4356

B — Première question préjudicielle ..... I - 4357

C — Seconde question préjudicielle ..... I - 4362

1. Violation alléguée du principe de proportionnalité ..... I - 4362

a) Critère d'examen ..... I - 4362

b) Contrôle de la proportionnalité ..... I - 4366

1 — Langue originale: l'allemand.

2. Violation alléguée du principe de non-discrimination ..... I - 4371

a) Omission, dans la demande de décision préjudicielle, d'identifier expressément la violation critiquée ..... I - 4371

b) Critère d'examen ..... I - 4373

c) Examen de la violation alléguée du principe de non-discrimination .. I - 4374

VII — Conclusion ..... I - 4377

I — Introduction

1. Dans la présente affaire, la Cour a été saisie par le Verwaltungsgerichtshof (Autriche, ci-après la «juridiction de renvoi») de deux questions préjudicielles relatives à l'interprétation et, le cas échéant, à la validité de l'article 16 du règlement (CE) nº 318/2006 du Conseil, du 20 février 2006, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre[2].

2. Cette demande de décision préjudicielle a pour cadre un litige opposant la société Agrana Zucker GmbH (ci-après la «partie requérante au principal») et le Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (ministre fédéral de l'Agriculture, de la Sylviculture, de l'Environnement et de l'Eau, ci-après la «partie défenderesse au principal») au sujet de la validité d'une décision adoptée sur le fondement de l'article 16 du règlement nº 318/2006, qui a fixé le montant de la taxe à la production due par la partie requérante au principal au titre de la campagne de production 2007/2008 à 4 869 748,80 euros et a demandé à la partie requérante au principal de s'acquitter de ce montant.

3. Par la première question déférée, la juridiction de renvoi cherche en substance à savoir si le montant de la taxe à la production en vertu de l'article 16 du règlement nº 318/2006 due par une entreprise productrice de sucre est à calculer sur la base de la totalité du quota attribué à cette entreprise ou s'il convient de baser ce calcul uniquement sur le quota effectivement disponible après déduction de la quantité retirée du marché à la suite d'un retrait du marché ou sur la quantité de sucre sous quota effectivement produite dans le cadre de ce quota. Pour le cas où il conviendrait de calculer le montant de la taxe à la production sur la totalité du quota attribué, la juridiction de renvoi, par sa seconde question, interroge la Cour en substance sur la conformité de l'article 16 du règlement nº 318/2006 — lu en liaison avec l'article 19 de ce même règlement et avec l'article 1er du règlement (CE) nº 290/2007 de la

2 — JO L 58, p. 1.

Commission, du 16 mars 2007, fixant, pour la campagne de commercialisation 2007/2008, le pourcentage visé à l'article 19 du règlement nº 318/2006[3] — aux normes de rang supérieur du droit communautaire, et en particulier aux principes de proportionnalité et de non-discrimination.

II — Cadre juridique

A — *Le règlement nº 318/2006*

4. Dans le cadre de la réforme de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, le Conseil de l'Union européenne a adopté, le 20 février 2006, le règlement nº 318/2006.

5. Le dix-neuvième considérant de ce règlement déclare qu'il y a lieu d'instaurer une taxe à la production pour contribuer au financement des dépenses intervenant dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre.

6. Aux termes du vingt-deuxième considérant dudit règlement, «[i]l y a lieu de prévoir de nouveaux instruments de marché qui seront gérés par la Commission». Dans ce cadre, «afin de maintenir l'équilibre structurel des marchés dans le secteur du sucre à un niveau de prix proche du prix de référence, la Commission devrait pouvoir décider de retirer des quantités de sucre du marché jusqu'à ce que l'équilibre du marché soit rétabli».

7. Selon le quarantième considérant de ce même règlement, «[i]l y a lieu d'autoriser la Commission à adopter les mesures nécessaires pour résoudre en cas d'urgence des problèmes spécifiques d'ordre pratique».

8. L'article 1er, paragraphe 2, du règlement nº 318/2006 est rédigé comme suit:

«La campagne de commercialisation pour les produits visés au paragraphe 1 commence le 1er octobre et se termine le 30 septembre de l'année suivante.

[…]»

9. Conformément à l'article 2, point 5, dudit règlement, on entend par «'sucre sous quota', 'isoglucose sous quota' et 'sirop d'inuline

3 — JO L 78, p. 20.

sous quota', toute quantité de sucre, d'isoglucose ou de sirop d'inuline qui est produite au compte d'une campagne de commercialisation déterminée, dans la limite du quota de l'entreprise concernée».

10. L'article 16 du règlement nº 318/2006 réglemente la perception de la taxe à la production et en fixe le montant. Cette disposition prévoit en particulier ce qui suit:

«Taxe à la production

1. À partir de la campagne de commercialisation 2007/2008, il est perçu une taxe à la production sur le quota de sucre, le quota d'isoglucose et le quota de sirop d'inuline attribué aux entreprises productrices de sucre, d'isoglucose ou de sirop d'inuline.

2. La taxe à la production est fixée à 12,00 EUR par tonne de sucre sous quota et de sirop d'inuline sous quota. La taxe à la production applicable à l'isoglucose est fixée à 50 % de la taxe applicable au sucre.

3. La totalité de la taxe à la production acquittée conformément au paragraphe 1 est perçue par les États membres auprès des entreprises établies sur leur territoire en fonction du quota attribué pour la campagne de commercialisation concernée.

Les paiements sont effectués par les entreprises au plus tard à la fin du mois de février de la campagne de commercialisation correspondante.

4. Les entreprises de la Communauté productrices de sucre et de sirop d'inuline peuvent exiger des producteurs de betteraves, de cannes à sucre ou de chicorée qu'ils prennent à leur charge jusqu'à 50 % de la taxe à la production correspondante.»

11. Le retrait de sucre du marché est régi par l'article 19 du règlement nº 318/2006, lequel dispose:

«Retrait de sucre du marché

1. Afin de maintenir l'équilibre structurel du marché à un niveau de prix proche du prix de référence, compte tenu des obligations de la Communauté découlant d'accords conclus au titre de l'article 300 du traité, un pourcentage, commun à tous les États membres, de sucre sous quota, d'isoglucose sous quota et de sirop d'inuline sous quota peut être retiré

du marché jusqu'au début de la campagne de commercialisation suivante.

Dans ce cas, les besoins d'approvisionnement traditionnels du secteur du raffinage en sucre brut importé visés à l'article 29, paragraphe 1, du présent règlement sont diminués du même pourcentage pour la campagne de commercialisation concernée.

2. Le pourcentage de retrait visé au paragraphe 1 est défini au plus tard le 31 octobre de la campagne de commercialisation concernée, sur la base de l'évolution attendue des marchés durant cette campagne de commercialisation.

3. Chaque entreprise disposant d'un quota stocke, à ses frais, durant la période de retrait, les quantités de sucre correspondant à l'application du pourcentage visé au paragraphe 1 à sa production sous quota pour la campagne de commercialisation concernée.

Les quantités de sucre retirées du marché au cours d'une campagne de commercialisation sont considérées comme les premières quantités produites sous quota pour la campagne de commercialisation suivante. Toutefois, selon l'évolution attendue du marché du sucre, il peut être décidé, conformément à la procédure visée à l'article 39, paragraphe 2, de considérer, pour la campagne de commercialisation en cours et/ou la campagne suivante, que tout ou partie du sucre, de l'isoglucose ou du sirop d'inuline retiré du marché est:

— du sucre excédentaire, de l'isoglucose excédentaire ou du sirop d'inuline excédentaire susceptible de devenir du sucre industriel, de l'isoglucose industriel ou du sirop d'inuline industriel,

ou

— une production sous quota temporaire, dont une partie peut être réservée à l'exportation dans le respect des engagements de la Communauté découlant d'accords conclus au titre de l'article 300 du traité.

4. Si l'approvisionnement en sucre dans la Communauté n'est pas adapté, il peut être décidé, conformément à la procédure visée à l'article 39, paragraphe 2, qu'une certaine quantité du sucre, de l'isoglucose et du sirop d'inuline retirés du marché peut être vendue sur le marché communautaire avant la fin de la période de retrait.»

B — *Le règlement nº 290/2007*

12. Aux fins de fixer le pourcentage de retrait du marché pour la campagne de commercialisation 2007/2008, la Commission des Communautés européennes a adopté, le 16 mars 2007, le règlement nº 290/2007.

13. L'article 1er de ce règlement dispose:

«1. Pour la campagne de commercialisation 2007/2008, le pourcentage visé à l'article 19, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 318/2006 est fixé à 13,5 %.

2. Par dérogation au paragraphe 1:

a) le pourcentage prévu audit paragraphe ne s'applique pas aux entreprises dont la production est inférieure à 86,5 % de leur quota pour la campagne de commercialisation 2007/2008;

b) pour les entreprises qui produisent une quantité égale ou supérieure à 86,5 % de leur quota pour la campagne de commercialisation 2007/2008, les quantités produites au-delà de 86,5 % sont retirées;

c) Le pourcentage prévu au paragraphe 1 ne s'applique pas aux quantités produites dans les États membres dont le quota national de sucre a été libéré à hauteur d'au moins 50 % à partir du 1er juillet 2006, en conséquence de la renonciation aux quotas au titre de l'article 3 du règlement (CE) nº 320/2006.

Pour les États membres dont le quota national a été libéré à hauteur de moins de 50 % à partir du 1er juillet 2006, en conséquence de la renonciation aux quotas au titre de l'article 3 du règlement (CE) nº 320/2006, le pourcentage de retrait prévu au premier paragraphe est réduit proportionnellement aux quotas libérés.

Le pourcentage applicable en vertu de ce point est fixé en annexe.

[…]

4. Les quantités retirées conformément au paragraphe 2, sous b), et au paragraphe 3

sont considérées comme étant du sucre excédentaire ou de l'isoglucose excédentaire de la campagne 2007/2008, susceptibles de devenir du sucre industriel ou de l'isoglucose industriel.

5. L'obligation visée à l'article 6, paragraphe 5, du règlement (CE) nº 318/2006, de payer au moins le prix minimal, s'applique uniquement aux quantités de betteraves produites sous quota après l'application des paragraphes 1 et 2.»

III — Faits, procédure au principal et questions préjudicielles

14. Par décisions de la partie défenderesse au principal du 26 juin 2006, relative à l'attribution de quotas pour la production de sucre au cours des campagnes de commercialisation 2006/2007 à 2014/2015, et du 18 décembre 2006, relative à l'attribution de quotas supplémentaires de sucre, il a été attribué à la partie requérante au principal un quota de sucre total de 405 812,4 tonnes. Par décision du 5 avril 2007, la partie défenderesse au principal a, conformément à l'article 1er, paragraphes 1 et 2, sous b), du règlement nº 290/2007, fixé, pour la partie requérante au principal, le seuil pour la production de sucre sous quota au titre de la campagne de commercialisation 2007/2008 à 86,5 % de son quota de sucre, c'est-à-dire à 351 027,73 tonnes.

15. Par décision du 28 janvier 2008, le directoire du secteur commercial I d'Agrarmarkt Austria (personne morale de droit public, qui a été instituée par la partie défenderesse au principal en qualité d'organisme liquidateur des aides, ci-après l'«AMA») a fixé le montant de la taxe à la production due par la partie requérante au principal au titre de la campagne de production 2007/2008 à 4 869 748,80 euros, invitant la partie requérante au principal à verser ce montant à l'AMA au plus tard le 29 février 2008. Dans ses motifs, l'AMA a rappelé que le quota de sucre attribué était, au total, de 405 812,4 tonnes et a calculé sur cette base le montant de la taxe à la production en renvoyant à l'article 16 du règlement nº 318/2006.

16. La partie requérante au principal a introduit une réclamation contre cette décision. Par décision du 25 mars 2008, sur la validité de laquelle la juridiction de renvoi doit se prononcer dans la procédure au principal, la partie défenderesse au principal a rejeté la réclamation comme non fondée.

17. De l'ordonnance de renvoi, il ressort que la question litigieuse devant les juridictions administratives est celle de savoir s'il convient de calculer la taxe à la production en vertu de l'article 16 du règlement nº 318/2006 sur la base du quota revenant en principe à l'entreprise, de 405 812,4 tonnes, ou s'il convient de réduire ce quota au regard du seuil de production fixé et du retrait du marché en résultant.

18. Étant donné la divergence des points de vue des parties à la procédure au principal, la juridiction de renvoi estime que l'application correcte du droit de l'Union n'est pas manifeste. Les difficultés d'interprétation concernent, en première ligne, la question de l'assiette de la taxe à la production en vertu de l'article 16 du règlement nº 318/2006. Selon la juridiction de renvoi, il se pose en outre la question de savoir s'il serait même compatible avec les normes de rang supérieur du droit primaire de calculer cette taxe à la production sur la base du quota de sucre initialement attribué.

19. Le Verwaltungsgerichtshof a, dès lors, suspendu la procédure et soumis à la Cour les questions ci-après en vue d'une décision préjudicielle:

«1) L'article 16 du règlement (CE) nº 318/2006 du Conseil, du 20 février 2006, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, doit-il être interprété en ce sens qu'un quota de sucre qui, par suite d'un retrait du marché à titre préventif en vertu de l'article 1er du règlement (CE) nº 290/2007 de la Commission, du 16 mars 2007, fixant, pour la campagne de commercialisation 2007/2008, le pourcentage visé à l'article 19 du règlement nº 318/2006, ne peut pas être utilisé doit faire partie intégrante du calcul du montant de la taxe à la production?

2) En cas de réponse positive à la première question:

L'article 16 du règlement nº 318/2006 est-il compatible avec le droit primaire et en particulier le principe de proportionnalité et l'interdiction de discrimination découlant de l'article 34 CE?»

IV — Procédure devant la Cour

20. L'ordonnance de renvoi, en date du 4 juillet 2008, est parvenue au greffe de la Cour le 11 août 2008. Dans le cadre de la procédure écrite, le Conseil, les gouvernements espagnol, lituanien et polonais, la partie requérante au principal, ainsi que la Commission ont présenté des observations. Les représentants de la partie requérante au principal, du Conseil et de la Commission ont en outre participé à l'audience du 19 novembre 2009.

V — Arguments des parties

A — *Première question préjudicielle*

21. Le Conseil, la Commission et la République de Pologne sont d'avis que la taxe à la production en vertu de l'article 16 du règlement nº 318/2006 doit être calculée sur la base de la totalité du quota de sucre attribué à l'entreprise.

22. Selon le Conseil et la Commission, cela découle directement du libellé univoque de l'article 16, paragraphes 1 et 3, du règlement nº 318/2006, selon lequel la taxe à la production est perçue sur le quota de sucre «attribué» aux entreprises productrices de sucre. Si des doutes ont pu naître à ce sujet, ce n'est qu'en raison de l'imprécision du texte du paragraphe 2 dudit article, qui fixe la taxe à la production à 12 euros par tonne de «sucre sous quota». Il découle cependant de l'économie et de l'objectif de l'article 16 que les termes utilisés dans ce paragraphe 2 sont uniquement le résultat d'une erreur commise lors de la rédaction.

23. Le Conseil et la Commission expliquent que cette erreur rédactionnelle affectant l'article 16, paragraphe 2, du règlement nº 318/2006 est liée au nom, trompeur, de «taxe à la production» donné à la taxe en cause. Cette appellation a été reprise du règlement (CE) nº 1260/2001 du Conseil, du 19 juin 2001, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre[4], alors que la nouvelle taxe diffère de façon fondamentale de l'ancienne «taxe à la production». Le terme «taxe sur les quotas» aurait été plus exact. Le fait que, selon l'article 16, paragraphe 3, deuxième alinéa, du règlement nº 318/2006, les entreprises doivent s'acquitter de la taxe au plus tard à la fin du mois de février de la campagne de commercialisation correspondante, et donc à une date à laquelle le volume produit par les entreprises au cours de la campagne de commercialisation concernée n'est pas encore connu, vient étayer cette analyse comme «taxe sur les quotas». Le Conseil et la Commission invoquent, enfin, également le but de cette réglementation, qui est d'assurer aux Communautés une entrée constante de ressources propres.

24. La République de Pologne estime également que l'interprétation des articles 16 et 19 du règlement nº 318/2006 au regard de leur libellé et de leur économie aboutit nécessairement à la conclusion que la partie du quota de sucre qui, à la suite d'un retrait du marché en application de l'article 19 du règlement nº 318/2006, n'a pas pu être utilisée au cours de la campagne de commercialisation doit également faire partie de l'assiette de la taxe à la production en vertu de l'article 16 dudit règlement.

4 — JO L 178, p. 1.

25. La partie requérante au principal, en revanche, estime qu'il convient d'attacher une importance déterminante au texte univoque de l'article 16, paragraphe 2, du règlement nº 318/2006, qui fixe la taxe à la production à 12 euros par tonne de «sucre sous quota». Il découle, par ailleurs, de l'appellation «taxe à la production» que seul peut être visé le sucre sous quota effectivement produit. Le Royaume d'Espagne parvient à une conclusion similaire, considérant que c'est la production effective qu'il convient de retenir à titre d'assiette de la taxe à la production en vertu de l'article 16 du règlement nº 318/2006.

B — *Seconde question préjudicielle*

26. Au sujet de l'économie de la réglementation, la partie requérante au principal, comme le Royaume d'Espagne, soulèvent que toute autre approche aboutirait à ce que, dans le cas où une entreprise n'épuise pas entièrement le quota de sucre qui lui a été attribué, la taxe à la production devrait être acquittée également au titre de sucre qui, de fait, n'existe pas, ce qui aurait pour effet de pénaliser, par un montant plus élevé de taxe à la production, précisément les entreprises qui produisent moins de sucre. En outre, le sucre sous quota retiré du marché, qui aurait été stocké conformément à l'article 19, paragraphe 3, du règlement nº 318/2006 et serait considéré comme la première quantité produite sous quota pour la campagne de commercialisation suivante, serait frappé deux fois de la taxe à la production.

27. La République de Lituanie, enfin, soutient qu'il y a lieu d'interpréter l'article 16 du règlement nº 318/2006 en ce sens que le terme «quota» vise le quota dont les entreprises disposent effectivement au cours de la campagne de commercialisation concernée. C'est, par conséquent, le quota de sucre après déduction du pourcentage de retrait du marché qu'il convient de retenir comme assiette de la taxe à la production.

28. La partie requérante au principal et la République de Lituanie font valoir qu'une interprétation de l'article 16 du règlement nº 318/2006, selon laquelle la totalité du quota de sucre attribué est à prendre en compte aux fins du calcul de la taxe à la production, contrevient aux principes de proportionnalité et de non-discrimination. La République de Pologne considère la violation du principe de proportionnalité constituée. La Commission et le Conseil, en revanche, soutiennent qu'une interprétation de l'article 16 du règlement nº 318/2006, en application de laquelle la taxe à la production est calculée sur la base de la totalité du quota de sucre attribué, est compatible avec les principes généraux de proportionnalité et de non-discrimination.

29. La partie requérante au principal estime que la violation du principe de proportionnalité dans l'hypothèse d'un calcul de la taxe à la production sur la base de la totalité du quota

de sucre attribué résulte, dans son cas en particulier, du fait que, au cours de la campagne de commercialisation 2007/2008, elle a effectivement produit 13,5 % moins de sucre sous quota, soit 54 784,67 tonnes de moins, et que ce mode de calcul reviendrait par conséquent à percevoir une taxe de 12 euros par tonne sur une quantité de 54 784,67 tonnes de sucre qui, de fait, n'existe pas. Envisagé sous un autre angle, ce mode de calcul aurait, même en cas d'épuisement du seuil de production de 351 027,73 tonnes de sucre sous quota, pour effet qu'il serait perçu une taxe de 13,87 euros par tonne de sucre sous quota. La perception d'une telle taxe serait disproportionnée.

30. La partie requérante au principal fait par ailleurs valoir que le sucre produit par les entreprises concernées au-delà du seuil de production est, conformément à l'article 1er, paragraphe 4, du règlement nº 290/2007, considéré comme sucre excédentaire, lequel soit devient du sucre industriel, soit est reporté en tant que sucre sous quota sur la campagne de commercialisation suivante. Dans les deux cas, la perception d'une taxe à la production sur le sucre excédentaire serait disproportionnée. Dans la mesure où le prix pouvant être obtenu pour le sucre industriel serait d'environ 50 % inférieur au prix de référence du sucre sous quota, la taxe à la production — dont le montant nominal resterait constant à 12 euros — frappant le sucre excédentaire utilisé comme sucre industriel serait, en résultat deux fois plus élevée que la taxe à la production sur le sucre sous quota. Dans le cas où le sucre excédentaire serait, au contraire, reporté sur la campagne de commercialisation suivante, il se produirait une double imposition du sucre excédentaire, lequel serait, au final, soumis à la taxe à la production au titre de deux campagnes de commercialisation consécutives.

31. La partie requérante au principal avance enfin que le produit de la taxe à la production est supérieur aux dépenses intervenant dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, ce dont elle conclut qu'il n'est ni indispensable ni nécessaire de percevoir la taxe à la production sur des quotas qui ne sont pas effectivement utilisés.

32. La République de Pologne et la République de Lituanie sont, de même, d'avis que l'article 16 du règlement nº 318/2006 contrevient au principe de proportionnalité, dans la mesure où il impose de percevoir la taxe à la production également sur le sucre sous quota ayant fait l'objet d'un retrait du marché. La République de Pologne et la République de Lituanie expliquent, à cet égard, notamment que le sucre sous quota ayant fait l'objet d'un retrait du marché n'a pas engendré, pour la Communauté européenne, de dépenses dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre. La taxe à la production ayant, ainsi qu'il ressort du dix-neuvième considérant du règlement nº 318/2006, pour objet de contribuer au financement des dépenses intervenant dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, il serait disproportionné de faire peser la taxe également sur le sucre sous quota ayant fait l'objet

d'un retrait du marché, neutre en termes de coût. La République de Pologne souligne, par ailleurs, les conséquences financières — d'après elle inacceptables — du traitement de ce sucre comme sucre excédentaire ou de son report, en tant que sucre sous quota, sur la campagne de commercialisation suivante. La République de Lituanie observe, par ailleurs, que les producteurs de sucre dont le quota a été réduit se voient imposer une charge financière disproportionnée, du fait qu'il leur est impossible d'écouler avec profit le sucre déjà produit. En outre, ces entreprises rencontrent de grandes difficultés pour écouler les quantités de sucre excédant le quota réduit du fait du retrait préventif. Selon la République de Pologne, l'article 16 du règlement nº 318/2006 a, enfin, un caractère technique et le législateur communautaire ne dispose, dès lors, pas de large marge d'appréciation en ce domaine.

33. Selon la partie requérante au principal et la République de Lituanie, la violation du principe de discrimination dans l'hypothèse d'un calcul de la taxe à la production sur la base de la totalité du quota de sucre attribué est en particulier constituée du fait que le pourcentage de retrait en vertu des dispositions combinées de l'article 19 du règlement nº 318/2006 et de l'article 1er, paragraphe 2, sous c), du règlement nº 290/2007 varie selon les États membres et que, par voie de conséquence, le poids de la taxe à la production pour les entreprises diffère en fonction de l'État membre sur le territoire duquel elles sont établies.

34. D'après la Commission et le Conseil, il ne fait pas de doute qu'une interprétation de l'article 16 du règlement nº 318/2006 en ce sens que la taxe à la production est à calculer sur la base de la totalité du quota de sucre attribué est conforme aux principes généraux de proportionnalité et de non-discrimination. Estimant que la juridiction de renvoi n'a avancé aucun argument à l'appui de ses doutes quant à la conformité dudit article 16 au principe communautaire de non-discrimination, la Commission et le Conseil se bornent à examiner, dans leurs observations écrites, le reproche d'une violation du principe de proportionnalité.

35. Dans ce contexte, la Commission et le Conseil rappellent, tout d'abord, le large pouvoir d'appréciation dont le législateur communautaire dispose en matière de politique agricole commune. Dès lors, seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure arrêtée en ce domaine, par rapport à l'objectif que l'institution compétente entend poursuivre, peut affecter la légalité d'une telle mesure. L'élément déterminant est par conséquent que, si la taxe à la production a effectivement été instaurée pour contribuer au financement des dépenses intervenant dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, elle n'a pas été affectée à des dépenses spécifiques. En d'autres termes, il ne s'agit pas d'une recette affectée; par voie de conséquence, estime la Commission, même la circonstance que, au cours d'une campagne de commercialisation donnée, les recettes puissent excéder les dépenses encourues n'a pas la moindre

pertinence aux fins d'apprécier la légalité de l'article 16 du règlement nº 318/2006.

36. La Commission et le Conseil estiment, par ailleurs, qu'un calcul de la taxe à la production sur la base de la totalité du quota de sucre des entreprises productrices de sucre est de plus objectivement approprié et opportun. Le retrait du marché opéré pour une campagne donnée n'entraîne en effet pas de réduction définitive du quota de production. En outre, chaque campagne de commercialisation est à considérer isolément et toute double taxation de sucre sous quota est, dès lors, impossible. De plus, les conséquences économiques de l'inclusion des quantités de sucre ayant fait l'objet d'un retrait du marché dans l'assiette de la taxe à la production sont limitées, d'autant que le retrait du marché entraîne, justement, une hausse générale du prix du sucre sous quota. La Commission fait, enfin, observer qu'il convient de comprendre l'objectif de fournir une contribution au financement des dépenses intervenant dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, mentionné au dix-neuvième considérant du règlement nº 318/2006, en ce sens que les dépenses visées incluent tous les frais découlant des différentes mesures dans le secteur du sucre, y compris de nombreuses mesures de soutien diverses.

37. Au cours de l'audience, la Commission a complété son point de vue en précisant que la taxe à la production avait pour objet de contribuer à couvrir les dépenses communautaires dans le secteur du sucre, dont le montant était évalué à plus de 1 500 millions d'euros par an et qui excédait, par conséquent, de loin celui des recettes de taxe à la production.

VI — Appréciation juridique

A — *Observations introductives*

38. En adoptant le règlement nº 318/2006, le règlement (CE) nº 319/2006 du Conseil, du 20 février 2006, modifiant le règlement (CE) nº 1782/2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs[5], et le règlement (CE) nº 320/2006 du Conseil, du 20 février 2006, instituant un régime temporaire de restructuration de l'industrie sucrière dans la Communauté européenne et modifiant le règlement (CE) nº 1290/2005 relatif au financement de la politique agricole commune[6], le législateur communautaire a engagé une réforme radicale de l'organisation commune

5 — JO L 58, p. 32.
6 — JO L 58, p. 42.

des marchés dans le secteur du sucre. Avec ce nouveau régime, c'est un système largement inchangé depuis près de 40 ans [7] qui a été touché par la réforme générale de la politique agricole commune [8].

39. Cette réforme de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre avait pour but de supprimer progressivement le mécanisme de l'intervention et le prix d'intervention pour le sucre. À cette fin, le prix d'intervention pour le sucre a été remplacé par un prix de référence, dont le montant est abaissé d'au total 36 % par rapport au prix d'intervention sur une période couvrant les campagnes de commercialisation 2006/2007 jusqu'à 2009/2010. Ce prix de référence devait, en principe, être atteint par une réduction de l'offre de sucre sur le marché européen; dans ce but, des incitations financières ont été créées dans le cadre d'un fonds de restructuration afin d'amener les producteurs moins compétitifs à se retirer de la production. Outre ces mesures structurelles destinées à éliminer des capacités de production non rentables, la Commission s'est vu conférer le pouvoir de décider, en cas de menace d'une offre excédentaire de sucre, de retirer du sucre du marché, afin de maintenir ainsi l'équilibre structurel des marchés du sucre à un niveau de prix proche du prix de référence constaté.

40. Cette réduction du soutien du marché dans le secteur du sucre a été — à tout le moins partiellement — compensée par une augmentation du soutien direct des revenus des entreprises agricoles. Le secteur du sucre est ainsi passé progressivement d'une politique de soutien des prix et de la production à une politique de soutien des revenus agricoles découplé de la production.

7 — Auparavant, l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre se caractérisait par un système de soutien des prix et par l'attribution de quotas. Le régime des quotas instauré en 1967 avec l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre permettait, de plus, de maintenir des prix relativement élevés sans engendrer d'excédents. Initialement, le régime des quotas ne devait avoir qu'un caractère temporaire et expirer en 1975, mais il a été prolongé plusieurs fois. Avec le temps, il est devenu plus flexible pour permettre une augmentation des quotas au bénéfice des producteurs de sucre plus performants. Voir Olmi, G., *Politique agricole commune,* Bruxelles, 1991, p. 173, ainsi que Priebe, R., dans Grabitz, E., et Hilf, M., *Das Recht der Europäischen Union,* volume I, «Art. 34 EGV», point 57 (39e livraison, à jour en juillet 2009).

8 — Au sujet du contexte et des raisons de cette réforme de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, voir Swinbank, A., «EU Sugar Policy: An Extraordinary Story of Continuity, But Then Change», *Journal of World Trade,* 2009, p. 603 à 620. Voir l'analyse des orientations générales de la réforme, en comparaison de l'organisation commune des marchés du sucre existant jusque-là, de Michel, J., et Merten-Lentz, K., «La réforme du marché du sucre communautaire», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne,* 2005, p. 671 à 676, ainsi que Barents, R., «De zure smaak van Europese suiker», *NTER,* 2005, p. 228 à 235.

B — *Première question préjudicielle*

41. Par sa première question, la juridiction de renvoi cherche en substance à savoir sur quelle base il convient de calculer la taxe à la production en vertu de l'article 16 du règlement nº 318/2006.

42. Sur un plan théorique, il existe quatre assiettes possibles pour calculer la taxe à la production en vertu de l'article 16 du règlement nº 318/2006, à savoir:

1) le quota de sucre attribué à l'entreprise productrice de sucre pour une campagne de commercialisation déterminée (= le quota de sucre au sens de l'article 7 du règlement nº 318/2006, majoré du quota additionnel au sens de l'article 8 de ce même règlement);

2) le quota de sucre attribué à l'entreprise productrice de sucre pour une campagne de commercialisation déterminée, après déduction du pourcentage de retrait constaté pour cette même campagne de commercialisation en application de l'article 19 du règlement nº 318/2006. En une première étape, le pourcentage de retrait serait alors déduit du quota de sucre. En une deuxième étape, le quota de sucre en résultant, épuré du retrait du marché, servirait d'assiette pour calculer la taxe à la production. L'assiette correspondrait ainsi au seuil de production au sens de l'article 1er, paragraphe 2, sous a) et b), du règlement nº 290/2007;

3) la quantité de sucre produite par les entreprises productrices de sucre au cours d'une campagne de commercialisation donnée, plafonnée au quota de sucre attribué (= le sucre sous quota au sens de l'article 2, point 5, du règlement nº 318/2006);

4) la quantité de sucre produite par les entreprises productrices de sucre au cours d'une campagne de commercialisation donnée, plafonnée au seuil de production.

43. Les doutes de la juridiction de renvoi concernant la détermination de l'assiette de la taxe à la production ainsi que la divergence considérable des réponses proposées par les différentes parties intervenues dans le cadre de la présente procédure préjudicielle sont le résultat de l'imprécision du libellé de l'article 16 du règlement nº 318/2006. En particulier, le titre «taxe à la production» ainsi que la fixation de cette taxe à «12,00 EUR par tonne de sucre sous quota», au paragraphe 2 dudit article, laissent à penser qu'il convient de procéder au calcul en se basant sur les quantités effectivement produites au cours de la campagne de commercialisation concernée. Le texte des paragraphes 1 et 3 de l'article 16, en revanche, fait clairement référence aux quotas de sucre attribués pour la campagne de commercialisation en cause, qui sont à déterminer indépendamment de la production effective. Cette contradiction se retrouve dans la majorité des autres versions linguistiques de l'article 16 du règlement nº 318/2006 [9].

9 — Le titre («Taxe à la production» en français) est en allemand «Produktionsabgabe», en slovène «Proizvodna dajatev», en anglais «Production charge», en danois «Produktionsafgift», en espagnol «Canon de producción» et en portugais «Encargo de produção». Dans ces versions linguistiques, c'est le «Quotenzucker», «kvotnega sladkorja», «quota sugar», «kvotesukker», «azúcar de cuota» et «açúcar de quota» qui est visé au paragraphe 2 de l'article 16, tandis que ses paragraphes 1 et 3 se réfèrent à la «Zuckerquote», «kvote za sladkor», «sugar quota», «sukkerkvote», «cuotas de azúcar» et «quotas de açúcar». Dans la version néerlandaise, si le titre est également «Productieheffing», c'est cependant ensuite le terme «suikerquotum» et non «quotumsuiker» qui est utilisé tant au paragraphe 2 qu'aux paragraphes 1 et 3.

44. Eu égard au libellé équivoque de l'article 16 du règlement nº 318/2006, seule une interprétation au regard de son économie et téléologique permettra de résoudre la question qui se pose en l'occurrence. En effet, dans le cadre de l'interprétation du droit de l'Union, le but d'une disposition dont la formulation est floue l'emporte sur son texte [10].

45. L'interprétation de l'article 16 du règlement nº 318/2006 au regard de son économie et son interprétation téléologique nous amènent à conclure que seul un calcul de la taxe à la production reposant sur le quota attribué pour une campagne de commercialisation donnée est compatible avec le contenu et avec les objectifs dudit règlement.

46. Un premier indice important de ce qu'il convient de déterminer la taxe à la production sur la base des quotas de sucre attribués aux entreprises productrices de sucre pour une campagne de commercialisation donnée est fourni par l'article 16, paragraphe 3, deuxième alinéa, du règlement nº 318/2006. Selon cette disposition, les entreprises productrices doivent s'acquitter de la taxe à la production au plus tard à la fin du mois de février de la campagne de commercialisation correspondante. Étant donné que, selon l'article 1er, paragraphe 2, du règlement nº 318/2006, une campagne de commercialisation commence le 1er octobre et se termine le 30 septembre de l'année suivante, cela signifie que la taxe à la production doit être acquittée à une date à laquelle le sucre n'a pas encore été produit. Comme les quantités de sucre que les entreprises concernées produiront au final ne peuvent pas encore être déterminées avec certitude à la date à laquelle la taxe à la production est exigible, des raisons purement pratiques, déjà, excluent de retenir comme assiette de la taxe à la production la quantité de sucre effectivement produite dans le cadre des quotas de sucre, le cas échéant épurés du retrait du marché.

47. En outre, dans l'économie de l'article 16 du règlement nº 318/2006 transparaît clairement le choix de principe du législateur communautaire de percevoir la «taxe à la production» sur le quota de sucre attribué et non sur la quantité de sucre effectivement produite.

48. Le paragraphe 1 de l'article 16 du règlement nº 318/2006 énonce le principe de la perception d'une taxe sur le «quota de sucre» attribué aux entreprises productrices de sucre. Le paragraphe 2 fixe le montant de cette taxe à 12 euros par tonne de «sucre sous quota». Le paragraphe 3 précise les modalités concrètes de perception de la taxe et notamment que les États membres perçoivent la taxe au plus tard à la fin du mois de février de la campagne de commercialisation correspondante. Le paragraphe 4, enfin, prévoit la possibilité de faire participer les producteurs de betteraves, de cannes à sucre ou de chicorée au financement de cette taxe.

10 — En ce sens, également, Riesenhuber, K., *Europäische Methodenlehre*, Berlin, 2006, p. 266, point 51.

49. L'examen de l'économie de l'article 16 du règlement nº 318/2006 montre ainsi que son paragraphe 1 énonce le principe général de perception d'une taxe sur les quotas de sucre attribués aux entreprises productrices de sucre à partir de la campagne de commercialisation 2007/2008. Le paragraphe 2 fixe le montant de cette taxe à 12 euros par tonne. Sur le fond, le paragraphe 2 a donc pour objet de déterminer le montant de la taxe — 12 euros par tonne —, non de déterminer l'assiette, déjà définie par le paragraphe 1. Dès lors, l'utilisation du terme «sucre sous quota» au paragraphe 2 de l'article 16 du règlement nº 318/2006 est clairement à analyser comme une erreur commise par le législateur communautaire lors de la rédaction dudit règlement, d'autant que le paragraphe 3 de ladite disposition vise de nouveau les quotas attribués aux entreprises.

50. Recourir aux quotas attribués aux entreprises comme assiette et le découplage, en résultant, de la «taxe à la production» due par ces entreprises de la quantité de sucre effectivement produite correspond en outre au principe d'un soutien des revenus des producteurs agricoles découplé de la production, qui est l'un des éléments clés de la réforme de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre [11]. Par ailleurs, l'article 16, paragraphe 4, du règlement nº 318/2006 permet aux entreprises productrices de sucre d'exiger de ces producteurs qu'ils prennent à leur charge jusqu'à 50 % de la taxe à la production qu'elles ont acquittée.

51. Dans ces circonstances, l'argument tiré par la partie requérante au principal et par le Royaume d'Espagne de l'histoire du texte, selon lequel, dans les règlements de base de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre qui ont précédé celui actuellement en vigueur [12], le terme «taxe à la production» avait toujours été utilisé pour désigner une taxe sur les quantités de sucre produites au cours de la période de référence en cause, est sans pertinence. Eu égard au fait que le règlement nº 318/2006 a réformé en profondeur l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre et a mis en place de nouvelles bases financières, il convient d'analyser le maintien de la dénomination de la taxe due comme un reliquat trompeur des précédents règlements, qui ne permet donc pas de tirer des conclusions sur le fond en ce qui concerne la détermination de l'assiette de la taxe.

52. C'est, par conséquent, le quota de sucre attribué aux entreprises productrices de sucre pour une campagne de commercialisation déterminée qui est à retenir comme point de départ du calcul de la taxe à la production en vertu de l'article 16 du règlement nº 318/2006. Il reste cependant encore à déterminer s'il y a lieu de tenir compte, à cette fin, du pourcentage de retrait au sens de l'article 19 dudit règlement. Eu égard au fait que l'article 1er, paragraphe 2, sous a) et b), du

11 — Voir points 39 et 40 des présentes conclusions.

12 — Règlements nº 1260/2001 et (CE) nº 2038/1999 du Conseil, du 13 septembre 1999, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO L 252, p. 1).

règlement nº 290/2007 transforme ce pourcentage de retrait en seuil de production [13], la question se pose par conséquent de savoir si, dans le cadre du calcul de la taxe à la production, il convient de déduire le pourcentage de retrait du quota de sucre, en quel cas le seuil de production applicable constituerait l'assiette de la taxe à la production.

53. D'après nous, cette question appelle une réponse négative.

54. Comme nous l'avons déjà souligné dans nos conclusions présentées le 18 février 2009 dans l'affaire Agrana Zucker [14] et comme la Cour l'a confirmé dans l'arrêt rendu dans cette affaire le 11 juin 2009 [15], un retrait du marché ne saurait absolument pas être assimilé à une renonciation à des quotas au sens du règlement nº 320/2006. En effet, la comparaison des mécanismes de la renonciation à des quotas et du retrait du marché fait apparaître des différences fondamentales, tant dans leur fonctionnement qu'en ce qui concerne leur but. Tandis que le premier mécanisme consiste en la libération définitive des quotas, y compris la réduction ou la fermeture des installations de production, le second implique uniquement le retrait temporaire du marché des quantités de sucre concernées, leur stockage ou leur vente hors quota.

55. Cette différence de fonctionnement est le résultat de la différence des objectifs des dispositions applicables. La libération de quotas, d'une manière socialement responsable et respectueuse de l'environnement, par les producteurs de sucre les moins compétitifs constitue l'un des moyens de la restructuration de l'industrie du sucre poursuivie par le règlement nº 320/2006. En revanche, le retrait du marché est un instrument de soutien des prix, qui, selon l'article 19, paragraphe 1, et le vingt-deuxième considérant du règlement nº 318/2006, vise à maintenir l'équilibre structurel à un niveau de prix proche du prix de référence.

56. Comme le retrait de sucre du marché en application du pourcentage de retrait fixé par la Commission est sans incidence sur les quotas de sucre, en tant que tels, des entreprises concernées, ni le texte ni l'économie de l'article 16 du règlement nº 318/2006 ne fournissent le moindre soutien à l'opinion défendue en particulier par la République de Lituanie, selon laquelle c'est le quota de sucre minoré du pourcentage de retrait qui constitue l'assiette de la taxe à la production en vertu de l'article 16 du règlement nº 318/2006.

57. Nous parvenons, par conséquent, à la conclusion qu'il y a lieu d'interpréter

13 — L'article 1er, paragraphe 2, sous a) et b), du règlement nº 290/2007 prévoit, en substance, que l'obligation de retrait concerne uniquement le sucre produit au-delà d'un certain seuil de production. Ce seuil de production s'obtient en déduisant le pourcentage de retrait du marché du quota de sucre attribué; le seuil de production était ainsi, pour la campagne de commercialisation 2007/2008, normalement de 86,5 % du quota attribué.

14 — Arrêt du 11 juin 2009 (C-33/08, Rec. p. I-5035), points 40 et suiv. des conclusions.

15 — Aux points 21 et suiv.

l'article 16 du règlement nº 318/2006 en ce sens que l'assiette de la taxe à la production doit également inclure la partie du quota de sucre qui n'a pas pu être utilisée à la suite d'un retrait du marché en application des dispositions combinées de l'article 19 du règlement nº 318/2006 et de l'article 1er du règlement nº 290/2007.

C — *Seconde question préjudicielle*

1. Violation alléguée du principe de proportionnalité

58. Par sa seconde question, la juridiction de renvoi souhaite savoir si un calcul et une perception de la taxe à la production en vertu de l'article 16 du règlement nº 318/2006 sur la base du quota de sucre attribué sont conformes au principe de proportionnalité. Afin de répondre à cette question, nous allons nous pencher, tout d'abord, sur le critère qu'il convient d'appliquer lors de l'examen d'une violation alléguée du principe de proportionnalité en matière de politique agricole commune. Nous vérifierons ensuite si le fait que la taxe à la production en vertu de l'article 16 du règlement nº 318/2006 soit découplée de la production est contraire au principe de proportionnalité.

a) Critère d'examen

59. Le principe de proportionnalité, qui fait partie des principes généraux du droit de l'Union, exige que les actes des institutions communautaires ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés [16].

60. Dans le cadre de l'application juridictionnelle du principe de proportionnalité, il convient par conséquent de partir du principe d'un schéma de contrôle en trois étapes [17], suivant lequel il y a lieu de contrôler (1) le caractère approprié, (2) le caractère

16 — Arrêts du 13 novembre 1990, Fedesa e.a. (C-331/88, Rec. p. I-4023, point 13); du 5 octobre 1994, Crispoltoni e.a. (C-133/93, C-300/93 et C-362/93, Rec. p. I-4863, point 41); du 12 juillet 2001, Jippes e.a. (C-189/01, Rec. p. I-5689, point 81); du 7 septembre 2006, Espagne/Conseil (C-310/04, Rec. p. I-7285, point 97); et Agrana Zucker (précité à la note 15, point 31).

17 — Au sujet de ce schéma d'un contrôle en trois étapes, voir Simon, D., «Le contrôle de proportionnalité exercé par la Cour de justice des Communautés européennes», *Petites affiches,* 2009, nº 46, p. 17, 20 et suiv. Selon cet auteur, le contrôle de la légitimité des objectifs poursuivis et celui des motifs subjectifs ayant présidé à l'adoption de la mesure en cause constituent dans certains arrêts deux étapes de contrôle supplémentaires.

nécessaire et (3) le caractère non démesuré de la mesure en cause [18].

61. Si l'application du principe de proportionnalité en matière de politique agricole commune a été confirmée à plusieurs reprises, la Cour souligne en même temps, en jurisprudence désormais constante, que le législateur communautaire dispose en cette matière d'un large pouvoir d'appréciation; elle en conclut que, dans le domaine de la politique agricole commune, le contrôle juridictionnel du respect de ce principe doit se limiter à vérifier le caractère manifestement inapproprié de la mesure en cause par rapport à l'objectif que l'institution compétente entend poursuivre [19].

62. Selon une jurisprudence établie, le contrôle de proportionnalité en matière de politique agricole commune a ainsi pour objet de déterminer non pas si la mesure adoptée par le législateur était la seule ou la meilleure possible, mais si elle était manifestement inappropriée [20].

63. Cette restriction du contrôle de proportionnalité à une vérification du caractère manifestement inapproprié de la mesure en cause opérée par la Cour n'est pas une particularité du domaine de la politique agricole commune, mais vaut, suivant une jurisprudence constante, pour tous les domaines qui impliquent de la part du législateur communautaire des choix de nature politique, économique et sociale et dans lesquels il est appelé à effectuer des appréciations complexes, aux fins desquelles il y a lieu de lui reconnaître un large pouvoir d'appréciation et une marge de manœuvre importante [21].

64. Comme nous avons déjà eu l'occasion de l'exposer [22], nous ne sommes pas convaincue par cette jurisprudence, en particulier par la réduction du contrôle de proportionnalité à un simple contrôle du caractère approprié de la mesure à laquelle elle procède. D'après nous, cette réduction structurelle du contrôle de proportionnalité en trois étapes à un contrôle du seul caractère approprié a pour

18 — Il est vrai que, dans certains arrêts, la Cour se borne à déclarer que le principe de proportionnalité veut que les moyens mis en œuvre par une disposition communautaire soient aptes à réaliser l'objectif visé et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. Dans la mesure où ces arrêts ont en commun d'avoir été rendus dans des affaires dans lesquelles le caractère non démesuré des mesures concernées n'était pas en cause, ils ne permettent pas de conclure que le contrôle de proportionnalité est à effectuer suivant un schéma de contrôle en deux étapes, sans prendre en considération le caractère non démesuré de la mesure concernée.

19 — Arrêts du 11 juillet 1989, Schräder (265/87, Rec. p. 2237, point 22); Fedesa e.a. (précité à la note 16, point 14); Crispoltoni e.a. (précité à la note 16, point 42); Jippes e.a. (précité à la note 16, point 82); du 16 mars 2006, Emsland-Stärke (C-94/05, Rec. p. I-2619, point 54); du 23 mars 2006, Unitymark et North Sea Fishermen's Organisation (C-535/03, Rec. p. I-2689, point 57); Espagne/Conseil (précité à la note 16, point 98); du 14 mai 2009, Azienda Agricola Disarò Antonio e.a. (C-34/08, Rec. p. I-4023, point 76), et Agrana Zucker (précité à la note 15, point 32).

20 — Arrêts Jippes e.a. (précité à la note 16, point 83), Espagne/Conseil (précité à la note 16, point 99), et Agrana Zucker (précité à la note 15, point 33).

21 — Voir arrêts du 7 juillet 2009, S.P.C.M. e.a. (C-558/07, Rec. p. I-5783, point 42); du 12 juillet 2005, Alliance for Natural Health e.a. (C-154/04 et C-155/04, Rec. p. I-6451, point 52); du 14 décembre 2004, Arnold André (C-434/02, Rec. p. I-11825, point 46) et Swedish Match (C-210/03, Rec. p. I-11893, point 48), ainsi que du 10 décembre 2002, British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco (C-491/01, Rec. p. I-11453, point 123). Voir, également, arrêt du 8 février 2000, Emesa Sugar (C-17/98, Rec. p. I-675, point 53).

22 — Voir points 61 et suiv. de nos conclusions présentées le 3 mars 2009 dans l'affaire Azienda Agricola Disarò Antonio e.a. (précitée à la note 19).

effet de réduire excessivement l'effet utile du principe de proportionnalité, qui fait partie du droit primaire.

65. L'application du principe de proportionnalité en matière de politique agricole commune doit avoir pour point de départ la considération que le large pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur communautaire n'exclut pas tout contrôle juridictionnel de ses mesures [23].

66. L'approche de la Cour, qui consiste à restreindre le contrôle de proportionnalité en matière de politique agricole commune à un contrôle du caractère approprié, se heurte en particulier à l'objection que les conditions d'un caractère approprié, nécessaire et non démesuré ne sont pas l'expression d'un seul et même concept à des intensités différentes. Au contraire, l'examen du caractère nécessaire et non démesuré d'une mesure revêt, par rapport à celui du caractère approprié, une signification autonome et une importance essentielle pour la protection de l'individu. C'est seulement dans le cadre du contrôle du caractère nécessaire et non démesuré que l'objectif poursuivi par le législateur communautaire et les droits de l'individu auxquels il est porté atteinte sont «mis en rapport». Si le juge se borne à examiner le caractère approprié d'une mesure, il n'effectue pas un contrôle de la proportionnalité, mais seulement un contrôle objectif de l'exercice du pouvoir d'appréciation, qui ne comporte aucun élément de protection de l'individu [24].

67. Les faits à l'origine de la présente affaire constituent ainsi, justement, un exemple de ce qu'une réduction du contrôle de proportionnalité à un simple contrôle du caractère approprié de la mesure adoptée par le législateur communautaire peut, dans certaines circonstances, revenir de fait à renoncer à tout contrôle concret de la proportionnalité des mesures en cause.

23 — Voir point 61 de nos conclusions dans l'affaire Azienda Agricola Disarò Antonio e.a. (précitée à la note 19), ainsi que point 51 de nos conclusions dans l'affaire Agrana Zucker (précitée à la note 15). Voir, également, point 65 des conclusions présentées par l'avocat général Sharpston, le 14 juin 2007, dans l'affaire Zuckerfabrik Jülich e.a. (arrêt du 8 mai 2008, C-5/06 et C-23/06 à C-36/06, Rec. p. I-3231), ainsi que points 69 et suiv. des conclusions présentées par l'avocat général Kokott, le 10 mars 2009, dans l'affaire S.P.C.M. e.a. (précitée à la note 21), soulignant très justement que, même dans les domaines dans lesquels il faut prendre des décisions complexes de nature technique et/ou politique et où le législateur communautaire dispose, dès lors, d'un large pouvoir d'appréciation et d'une marge de manœuvre importante, il convient d'examiner s'il existe manifestement des mesures moins contraignantes ou si les mesures prises sont manifestement démesurées par rapport aux buts poursuivis. Dans le cas contraire, le principe de proportionnalité, qui fait partie du droit primaire, serait privé de tout effet utile.

24 — Voir nos conclusions dans l'affaire Azienda Agricola Disarò Antonio e.a. (précitée à la note 19, point 63). Sur ce point, voir, également, Danwitz, T., «Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht», *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2003, p. 391, 396, qui observe que cette approche fait dégénérer le principe de proportionnalité en un contrôle de l'exercice du pouvoir d'appréciation.

68. Ainsi qu'il ressort du dix-neuvième considérant du règlement n° 318/2006, la taxe à la production a été instaurée pour contribuer au financement des dépenses intervenant dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre. Comme la taxe à la production implique par nature une entrée de ressources pour la Communauté, ce type de taxe est, par définition, approprié à la réalisation de l'objectif fixé par le législateur communautaire, quelle que soit l'assiette choisie. Ainsi, dans des cas tels que le cas présent, le contrôle de la proportionnalité exige de procéder tout spécialement à un contrôle du caractère nécessaire et non démesuré de la taxe à la production mise en place par le législateur communautaire.

69. Il convient de souligner en outre que, dans le cadre du contrôle de la proportionnalité de mesures communautaires dans des domaines qui impliquent de la part du législateur communautaire des choix de nature politique, économique et sociale et dans lesquels il est appelé à effectuer des appréciations complexes, la Cour, malgré son postulat de principe d'une restriction de ce contrôle à un contrôle du caractère manifestement inapproprié des mesures en cause, tient néanmoins régulièrement compte d'éléments liés au caractère nécessaire et non démesuré de ces mesures [25].

70. Selon nous, il convient par conséquent de soumettre, par principe, également les mesures adoptées par le législateur communautaire en matière de politique agricole commune à un contrôle de proportionnalité en trois étapes (caractère approprié, nécessaire et non démesuré). Comme, cependant, la Cour ne saurait substituer ses propres décisions aux arbitrages sociaux, économiques ou politiques du législateur communautaire dans le domaine de la politique agricole commune, le contrôle de proportionnalité en trois étapes doit se limiter en ce domaine à la question de savoir si, compte tenu de la prérogative d'appréciation du législateur communautaire, la mesure en cause n'est pas manifestement inappropriée, manifestement

25 — Voir arrêts Agrana Zucker (précité à la note 15, point 42), British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco (précité à la note 21, points 126 et suiv.) et Emesa Sugar (précité à la note 21, points 54 et suiv.). Voir, également, Koch, O., *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften,* Berlin, 2003, p. 212, qui souligne que pratiquement tous les arrêts, dans lesquels la Cour semblait avoir réduit son contrôle au «caractère inapproprié», avaient examiné les éventuelles mesures alternatives, motivant parfois longuement pour quelles raisons ces mesures n'étaient pas préférables. Selon cet auteur, la notion de «caractère manifestement inapproprié» est ainsi simplement un synonyme d'une plus faible intensité du contrôle dans le cadre du contrôle de proportionnalité en plusieurs étapes. En ce sens également Kischel, U., «Die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit durch den Europäischen Gerichtshof», *EuR*, 2000, p. 380, 398 et suiv., qui observe que la Cour ne donne pas à sa propre formule, selon laquelle, dans les domaines en cause, le contrôle de proportionnalité doit se restreindre à un contrôle du caractère manifestement inapproprié, le sens qu'elle semble avoir à première vue. D'après ce dernier auteur, il ressort, au contraire, clairement des décisions concernées que le pouvoir d'appréciation du législateur communautaire ne limite pas la proportionnalité au caractère manifestement inapproprié, mais l'ensemble du contrôle de proportionnalité aux erreurs manifestes.

non nécessaire ou manifestement démesurée[26]. Cette approche permet de garantir le respect de la marge de manœuvre politique du législateur communautaire, sans priver le principe de proportionnalité en ce domaine de tout effet utile.

71. De ce qui précède, nous concluons que, dans le domaine de la politique agricole commune, il convient de procéder lors du contrôle de proportionnalité à un examen en trois étapes avec une intensité de contrôle réduite. Dans le cadre de la présente procédure, il y a ainsi lieu de vérifier, en particulier, si la perception de la taxe à la production et la fixation de son assiette, découplée de la production, s'avèrent, au regard des objectifs poursuivis par le législateur communautaire, être manifestement inappropriées, manifestement non nécessaires ou manifestement démesurées.

b) Contrôle de la proportionnalité

72. Ainsi qu'il ressort du dix-neuvième considérant du règlement n° 318/2006, la taxe à la production a été instaurée pour contribuer au financement des dépenses intervenant dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre. Des raisons exposées ci-dessus, il découle que tant la perception de la taxe à la production que la détermination de son montant sur la base du quota attribué, sans tenir compte des seuils de production éventuellement applicables et des retraits du marché en résultant, ne sont pas manifestement inappropriées à la réalisation de cet objectif[27].

73. Nous ne parvenons, par ailleurs, pas à déceler le moindre indice de ce que la perception de la taxe à la production et son calcul sur la base du quota de sucre attribué ne seraient manifestement pas nécessaires.

74. Une mesure est nécessaire lorsqu'elle se présente comme étant, parmi plusieurs mesures appropriées à la réalisation de l'objectif, celle qui est la moins contraignante pour l'intérêt ou le bien juridique concerné[28].

75. Il devrait être incontesté que le législateur communautaire est en principe libre de faire participer les entreprises productrices de sucre au financement de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre au moyen d'une taxe à la production. Les avis divergent, en revanche, sur le point de savoir si les modalités concrètement retenues pour cette taxe, en particulier son calcul sur la base — découplée de la production — des quotas de sucre attribués, étaient nécessaires à la réalisation de cet objectif.

26 — Voir nos conclusions dans l'affaire Azienda Agricola Disarò Antonio e.a. (précitée à la note 19, points 62 et suiv.).

27 — Voir points 67 et 68 des présentes conclusions.

28 — Arrêt Schräder (précité à la note 19, point 21).

76. En découplant l'assiette de la taxe de la production, le législateur a manifesté son intention d'organiser la participation des entreprises productrices de sucre au financement de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre de telle manière qu'un rapport stable puisse être maintenu entre cette contribution financière et les quotas de sucre et que le paiement de ladite contribution financière puisse déjà être exigé en cours de campagne de commercialisation. Eu égard au large pouvoir d'appréciation dont le législateur communautaire dispose en cette matière, ces modalités concrètes de la taxe et la nécessité, en découlant, d'en définir l'assiette de façon découplée de la production n'appellent aucune critique quant au caractère nécessaire de la mesure.

77. Une autre série d'arguments avancés au soutien de l'allégation d'un caractère non nécessaire de la taxe, découplée de la production, en vertu de l'article 16 du règlement nº 318/2006 sont relatifs au rapport concret entre les dépenses encourues par la Communauté dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre et les recettes que lui assure la taxe à la production. Dans ce contexte, il est en particulier soutenu que le produit de la taxe à la production excède les dépenses à couvrir.

78. Ainsi qu'il ressort du dix-neuvième considérant du règlement nº 318/2006, la taxe à la production a été instaurée pour faire participer les entreprises productrices de sucre au financement des dépenses intervenant dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre.

79. S'il devait s'avérer que les modalités de la taxe à la production retenues sont telles que les revenus que cette taxe procure à la Communauté excèdent régulièrement les dépenses qu'elle est destinée à financer, il y aurait lieu de les qualifier de manifestement non nécessaires et, par voie de conséquence, contraires au principe de proportionnalité.

80. Dans ce contexte, il convient cependant de ne pas perdre de vue que le large pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur communautaire en matière de politique agricole commune, et qui implique un contrôle juridictionnel limité de son exercice, ne s'applique, selon une jurisprudence constante, pas exclusivement à la nature et à la portée des dispositions à prendre, mais aussi, dans une certaine mesure, à la constatation des données de base [29].

81. Dans sa communication au Conseil et au Parlement européen du 14 juillet 2004 [30], la Commission a chiffré les dépenses encourues par la Communauté à la suite de la réforme

29 — Voir arrêts du 29 octobre 1980, Roquette Frères/Conseil (138/79, Rec. p. 3333, point 25); du 29 février 1996, Commission/Conseil (C-122/94, Rec. p. I-881, point 18); du 19 février 1998, NIFPO et Northern Ireland Fishermen's Federation (C-4/96, Rec. p. I-681, points 41 et 42); du 5 octobre 1999, Espagne/Conseil (C-179/95, Rec. p. I-6475, point 29); du 25 octobre 2001, Italie/Conseil (C-120/99, Rec. p. I-7997, point 44); et Espagne/Conseil (précité à la note 16, point 121).

30 — Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Élaborer un modèle agricole durable pour l'Europe grâce à la nouvelle politique agricole commune (PAC) — Réforme du secteur du sucre [COM(2004) 499 final, p. 12].

du secteur du sucre à environ 1 540 millions d'euros par an, ce coût annuel s'inscrivant donc dans le scénario du statu quo. Dans ladite communication, la Commission précisait que le coût que représentaient les nouvelles mesures proposées pour ce secteur, et notamment l'aide directe découplée aux agriculteurs, qui constituait l'élément principal, serait compensé par les économies réalisées grâce à la forte réduction des dépenses consacrées aux restitutions à l'exportation, ainsi qu'à la suppression des restitutions à la production dont avaient bénéficié les secteurs de la chimie et de la pharmacie et de l'aide au raffinage. Lorsque les mesures proposées pour le secteur du sucre auraient été intégralement mises en œuvre, l'aide directe aux revenus aurait un coût annuel de 1 340 millions d'euros et les dépenses relatives aux restitutions à l'exportation pour le sucre et aux restitutions à l'exportation pour le sucre contenu dans les produits transformés exportés se monteraient à quelque 100 millions d'euros dans les deux cas. Dans sa proposition — légèrement modifiée — de règlement du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre [31], la Commission a de nouveau souligné la neutralité, en termes de coût, de la réforme proposée. C'était de nouveau l'aide directe découplée aux agriculteurs, dont le coût s'élèverait désormais à 1 542 millions d'euros par an, qui était identifiée comme poste le plus important.

82. De la note du Conseil du 3 novembre 2005, présentée par la partie requérante au principal en tant qu'annexe et qui contient un tableau récapitulant les conséquences financières de la réforme du secteur du sucre, il ressort en outre que le Conseil s'attendait lui aussi à ce que, à partir de la campagne de commercialisation 2007/2008, le montant des dépenses se situerait entre 1 550 et 1 600 millions d'euros, le coût de l'aide directe aux revenus étant de même évalué à 1 542 millions d'euros par campagne de commercialisation.

83. La comparaison de cette estimation des dépenses avec les conséquences financières de la taxe à la production en vertu de l'article 16 du règlement n° 318/2006 fait immédiatement apparaître très clairement que le produit total de cette taxe est de très loin inférieur aux dépenses annuelles estimées de la Communauté dans le secteur du sucre [32]. Dès lors, l'arrêt Zuckerfabrik Jülich e.a. [33] ne peut être invoqué utilement. Dans cet arrêt, la Cour avait en effet refusé de retenir une interprétation de la taxe à la production — telle qu'elle était alors applicable — qui comportait le risque que les taxes

31 — COM(2005) 263 final, point 5 de l'exposé des motifs.

32 — L'article 16, paragraphe 2, du règlement n° 318/2006 fixe le montant de la taxe à la production à 12 euros par tonne de quota de sucre et de sirop d'inuline et à 6 euros par tonne de quota d'isoglucose. L'annexe III dudit règlement fixe les quotas nationaux et régionaux à, au maximum, 17 440 537 tonnes au total pour le sucre, 507 680 tonnes pour l'isoglucose et 320 718 tonnes pour le sirop d'inuline. L'annexe IV fixe les quotas additionnels pour le sucre à, au maximum, en tout 1 100 000 tonnes pour le sucre et 103 000 tonnes pour l'isoglucose. La taxe à la production à payer, au maximum, par toutes les entreprises productrices de sucre s'élève ainsi à environ 230 millions d'euros, sans même tenir compte des quotas entre-temps libérés.

33 — Précité à la note 23.

dues à la Communauté excèdent les dépenses qu'il s'agissait de couvrir.

84. Dans ce contexte, il convient de rejeter de même fermement l'argument avancé par la partie requérante au principal, selon lequel la taxe à la production n'a pas pour objet de financer l'aide directe aux revenus et excède donc les autres dépenses encourues par la Communauté dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre. Indépendamment de la question de savoir si, sur le plan budgétaire, les dépenses de la Communauté au titre de l'aide directe découplée aux agriculteurs dans le secteur du sucre sont à qualifier de «dépenses intervenant dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre», il ressort clairement de l'histoire du règlement nº 318/2006 que c'est désormais vers cette aide directe que s'est déplacé le centre de gravité des dépenses communautaires dans le secteur du sucre. Eu égard à ce contexte, il convient de comprendre l'objectif exprimé au dix-neuvième considérant du règlement nº 318/2006 en ce sens que la taxe en cause était également destinée à contribuer au financement des dépenses encourues au titre de l'aide directe découplée.

85. Au regard de ces considérations, la perception de la taxe à la production et son calcul sur la base du quota de sucre attribué ne sont, d'après nous, pas manifestement non nécessaires à la réalisation de l'objectif poursuivi par le législateur communautaire d'exiger des entreprises productrices de sucre qu'elles contribuent au financement des dépenses de la Communauté dans le secteur du sucre.

86. Enfin, le rapport entre les objectifs poursuivis et les inconvénients causés, non plus, n'est pas manifestement démesuré.

87. À ce sujet, il est surtout critiqué qu'un calcul de la taxe à la production sur la base du quota de sucre attribué aboutirait à ce que la taxe serait, pour partie, perçue sur du sucre qui, de fait, n'existe pas lorsque — comme dans l'affaire au principal — la production ne dépasse pas le seuil de production. En revanche, lorsque du sucre sous quota est produit en excès du seuil de production, ce sucre serait, en cas de report en tant que sucre sous quota sur la campagne de commercialisation suivante, frappé deux fois de la taxe à la production. Enfin, dans le cas d'une requalification en sucre industriel, le montant de la taxe à la production, qui reste le même, serait disproportionné.

88. Ces arguments ne nous convainquent pas.

89. Ils ont en commun d'envisager les conséquences de la perception de la taxe exclusivement au regard du sucre sous quota qui

a fait l'objet du retrait du marché. Or, ils omettent ainsi de tenir compte du fait que le législateur communautaire a, dans l'exercice de son large pouvoir d'appréciation, conçu la taxe à la production comme une taxe sur les quotas indépendante de la production. Le caractère non démesuré de cette taxe ne peut donc être remis en question en s'attachant à ses conséquences pour une sous-catégorie, relativement petite, de sucre sous quota, à savoir le sucre sous quota concerné par le retrait du marché. Or, le contrôle du caractère non démesuré doit s'effectuer en prenant en considération tous les avantages et inconvénients qui s'attachent à la taxe sur les quotas, indépendante de la production, au regard de l'économie globale de cette réglementation.

90. En retenant le quota de sucre attribué à titre d'assiette de la taxe à la production, le législateur communautaire a introduit un système de taxes, dans lequel les taxes sont perçues sur la base de la totalité du quota de sucre, même si celui-ci n'est pas intégralement utilisé. Ce non-épuisement du quota de sucre peut être dû non seulement à de mauvaises récoltes, à d'autres difficultés ou à une libre décision économique de l'entreprise productrice de sucre, mais également à une décision de la Commission ordonnant un retrait de sucre du marché pour une campagne de commercialisation donnée.

91. Lorsqu'une entreprise productrice de sucre ne peut épuiser entièrement son quota de sucre ou n'est pas autorisée à le faire, elle pourra vendre moins de sucre au prix du marché ou aux organismes nationaux d'intervention [34]. Comme la taxe est fonction du quota et non des quantités de sucre effectivement écoulées, son montant demeure constant, alors même que les revenus tirés par les entreprises productrices de sucre de la vente de leur sucre baissent.

92. S'il est vrai que cette circonstance peut tout à fait constituer un désavantage financier pour les entreprises productrices de sucre, cet inconvénient n'est pas manifestement démesuré par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur communautaire, de faire participer les entreprises productrices de sucre au financement des dépenses intervenant dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre au moyen d'une contribution payable par avance et autant que possible constante.

93. Dans le cadre de cette mise en balance des intérêts, il convient en particulier de ne pas oublier que la réforme de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre a également étendu aux revenus agricoles l'aide directe découplée de la production [35]. Dans l'économie générale de

34 — Conformément à l'article 18, paragraphe 2, du règlement n° 318/2006, le prix d'intervention pour le sucre sous quota s'élève à 80 % du prix de référence applicable pour la campagne de commercialisation suivante. Cette possibilité d'intervenir est limitée tant dans le temps, aux campagnes de commercialisation 2007/2008 à 2009/2010, que quant au volume, à une quantité totale de 600 000 tonnes pour toute la Communauté par campagne de commercialisation.

35 — Voir point 40 des présentes conclusions.

l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, la taxe, découplée de la production, en vertu de l'article 16 du règlement nº 318/2006 correspond ainsi tout à fait à l'orientation fondamentale de la réforme de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre.

94. En outre, une analyse chiffrée des répercussions d'un non-épuisement du quota de sucre sur le rapport entre la taxe due par les entreprises productrices de sucre et les revenus qu'elles tirent de la vente du sucre sous quota montre clairement que le caractère invariable de la taxe n'entraîne, en résultat, pas de charge démesurée pour ces entreprises. Ainsi, il ressort des propres calculs de la partie requérante au principal que, même dans un cas de figure tel que celui se présentant en l'espèce, où la Commission avait ordonné un retrait du marché radical en fixant le pourcentage de retrait à 13,5 %, la taxe, dans l'hypothèse d'un épuisement du seuil de production, passe seulement de 12 euros par tonne de sucre sous quota mis sur le marché à 13,87 euros par tonne. Compte tenu du prix de référence pour la campagne de commercialisation 2007/2008 — que ce retrait du marché visait précisément à garantir —, de 631,90 euros par tonne, l'augmentation ainsi chiffrée de la taxe par tonne de sucre sous quota commercialisé n'a pas engendré une charge démesurée pour les entreprises productrices de sucre, d'autant que celles-ci peuvent, conformément à l'article 16, paragraphe 4, du règlement nº 318/2006, exiger des producteurs de betteraves, de cannes à sucre ou de chicorée qu'ils prennent à leur charge jusqu'à 50 % de la taxe à la production correspondante [36].

95. Eu égard à ce qui précède, nous parvenons à la conclusion que tant la perception que le calcul de la taxe à la production en vertu de l'article 16 du règlement nº 318/2006 sur la base du quota de sucre attribué ne sont, au regard de l'objectif poursuivi par cette taxe et compte tenu du large pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur communautaire en matière de politique agricole commune, ni manifestement inappropriés, ni manifestement non nécessaires, ni manifestement démesurés. L'article 16 du règlement nº 318/2006 est, par conséquent, conforme au principe de proportionnalité.

2. Violation alléguée du principe de non-discrimination

a) Omission, dans la demande de décision préjudicielle, d'identifier expressément la violation critiquée

96. Bien que, par sa seconde question préjudicielle, la juridiction de renvoi interroge expressément la Cour sur la conformité de

36 — Au cours de l'audience, la partie requérante au principal a d'ailleurs confirmé avoir fait usage de cette possibilité de faire participer les agriculteurs au financement de la taxe à la production.

l'article 16 du règlement nº 318/2006 au principe de non-discrimination découlant de l'article 34 CE, l'ordonnance de renvoi ne contient aucune analyse ni description expresses des circonstances et des interrogations qui l'ont amenée à poser cette question. Dans ces circonstances, ni le Conseil ni la Commission n'ont examiné la question de savoir si le calcul et la perception, découplés de la production, de la taxe à la production en vertu de l'article 16 du règlement nº 318/2006 pourraient être contraires au principe d'égalité de traitement.

97. Nous considérons que cette question, néanmoins, ne doit pas être ignorée dans le cadre de la présente procédure.

98. Il convient de souligner, tout d'abord, que le résumé fait dans l'ordonnance de renvoi des positions et des arguments de la partie défenderesse au principal fournit un indice déterminant quant aux interrogations de la juridiction de renvoi au sujet d'une éventuelle violation du principe d'égalité de traitement. La juridiction de renvoi indique en particulier que, selon la partie défenderesse au principal, «il serait […] en définitive insatisfaisant qu'une entreprise ne puisse produire du sucre sous quota que jusqu'à un certain seuil de production qui dépendrait de l'État membre dans lequel elle aurait son siège, mais que la taxe à la production devrait être payée indépendamment de cela pour l'intégralité du quota qui lui est attribué». De cette description, il ressort clairement que même la partie défenderesse au principal avait suggéré qu'une violation du principe d'égalité de traitement pourrait résulter du fait que les seuils de production variaient selon les régions, mais que les taxes à la production étaient calculées sur la base de l'intégralité du quota de sucre attribué, sans tenir compte des seuils de production.

99. Selon une appréciation raisonnée des informations contenues dans l'ordonnance de renvoi, la juridiction de renvoi considère qu'une violation du principe de non-discrimination pourrait plus particulièrement résulter du fait que l'article 1er, paragraphe 2, du règlement nº 290/2007 a fixé des seuils de production différents selon les régions, mais que la taxe à la production en vertu de l'article 16 du règlement nº 318/2006 est déterminée sur la base du quota de sucre et dès lors indépendamment de la production, ce dont il résulte que la charge que la taxe à la production représente pour les entreprises pourrait différer en fonction de leur nationalité. Dans leurs observations écrites, la partie requérante au principal et la République de Lituanie ont exprimé, en résultat, les mêmes inquiétudes [37].

100. Eu égard aux développements qui précèdent, nous estimons utile d'examiner dans le cadre de la présente procédure préjudicielle, malgré le manque de précisions dans la demande de décision préjudicielle, également la question d'une éventuelle violation du principe de non-discrimination. À cette fin, nous aborderons d'abord la question du critère qu'il convient d'appliquer dans le cadre du contrôle d'une violation alléguée du principe de non-discrimination en matière de politique agricole commune. Ensuite, nous étudierons si le caractère découplé de la production de la taxe en vertu de l'article 16 du

37 — Voir point 33 des présentes conclusions.

règlement nº 318/2006, associé à la différenciation régionale des seuils de production conformément à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement nº 290/2007, est à considérer comme une violation du principe de non-discrimination.

b) Critère d'examen

101. Selon une jurisprudence établie, le principe de non-discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté, consacré à l'article 34, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE, exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié [38].

102. Une différence de traitement est justifiée dès lors qu'elle est fondée sur un critère objectif et raisonnable, c'est-à-dire lorsqu'elle est en rapport avec un but légalement admissible poursuivi par la législation en cause, et que cette différence est proportionnée au but poursuivi par le traitement concerné [39].

103. Nous avons déjà rappelé ci-dessus que, selon une jurisprudence constante, le législateur communautaire dispose en matière de politique agricole commune d'un large pouvoir d'appréciation [40]. Ce pouvoir d'appréciation est à prendre en considération également dans le cadre de l'article 34, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE [41].

104. Ainsi, s'il devait être constaté qu'une mesure communautaire en matière de politique agricole commune engendre une inégalité de traitement de producteurs d'un même produit dans les différents États membres, le contrôle juridictionnel du respect du principe d'égalité doit se limiter à vérifier que la différence de traitement présente un lien suffisant avec un objectif légitime et n'est pas manifestement démesurée par rapport à cet objectif.

38 — La Cour déclare, en jurisprudence constante, que l'interdiction de toute discrimination énoncée à l'article 34, paragraphe 2, CE est une expression spécifique du principe général d'égalité, qui est l'un des principes fondamentaux du droit de l'Union; voir, à titre d'exemple, arrêts Agrana Zucker (précité à la note 15, point 46) et du 11 juillet 2006, Franz Egenberger (C-313/04, Rec. p. I-6331, point 33).

39 — Arrêt du 16 décembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a. (C-127/07, Rec. p. I-9895, point 47 avec d'autres références).

40 — Voir points 61 et suiv. des présentes conclusions.

41 — Voir arrêt Unitymark et North Sea Fishermen's Organisation (précité à la note 19, point 57). Sur ce point, voir également Groussot, X., *General Principles of Community Law*, Groningen, 2006, p. 167 et suiv.; Thiele, G., dans Calliess, C., et Ruffert, M. (éd.), *EUV/EGV*, 3e édition, Munich, 2007, «Art. 34 EGV», point 57, ainsi que Barents, R., «Recent developments in Community case law in the field of agriculture», *CML Rev.*, 1997, p. 811, 840 et suiv.

c) Examen de la violation alléguée du principe de non-discrimination

105. En application de l'article 16 du règlement nº 318/2006, la taxe à la production d'un montant de 12 euros par tonne est perçue sur la totalité du quota de sucre qui a été attribué à une entreprise productrice de sucre. Ainsi, l'assiette de cette taxe inclut également la partie du quota de sucre qui n'a pas pu être utilisée à la suite du retrait du marché en vertu des dispositions combinées de l'article 19 du règlement nº 318/2006 et de l'article 1er du règlement nº 290/2007 [42].

106. L'article 1er, paragraphe 1, du règlement nº 290/2007 fixe le pourcentage de retrait du marché pour la campagne de commercialisation 2007/2008 à 13,5 %. L'article 1er, paragraphe 2, sous a) et b), de ce même règlement transforme ce pourcentage de retrait en seuil de production [43]. L'article 1er, paragraphe 2, sous c), dudit règlement procède ensuite à une différenciation régionale de ce seuil de production, en excluant du retrait du marché les entreprises productrices de sucre établies sur le territoire des États membres dont le quota national de sucre a été libéré à hauteur d'au moins 50 % à partir du 1er juillet 2006, en conséquence de la renonciation aux quotas intervenue dans le cadre du règlement nº 320/2006. Pour les États membres dont le quota national a été libéré à hauteur de moins de 50 % à partir du 1er juillet 2006, en conséquence de la renonciation aux quotas, le pourcentage de retrait prévu au paragraphe 1 est réduit proportionnellement aux quotas libérés.

107. En conséquence de cette différenciation régionale, le pourcentage de retrait pour la campagne de commercialisation 2007/2008 a été ramené à 10,53 % pour l'Espagne, à 10,26 % en ce qui concerne la Suède, à 7,29 % concernant la République tchèque, à 6,21 % pour la Hongrie, à 4,32 % concernant la Slovaquie et à 3,24 % en ce qui concerne la Finlande, tandis qu'aucun retrait n'a eu lieu en Grèce, en Italie et au Portugal [44]. Cet abaissement du pourcentage de retrait a entraîné une augmentation corrélative des seuils de production applicables dans ces États membres.

108. Ces chiffres établissent que la différenciation régionale du pourcentage de retrait du marché a, en résultat, conduit à ce que la mesure dans laquelle les entreprises productrices de sucre étaient autorisées à épuiser leur quota de sucre au cours de la campagne de commercialisation 2007/2008 dépendait notamment de l'État membre sur le territoire duquel elles étaient établies. La taxe à la production en vertu de l'article 16 du règlement nº 318/2006 était en revanche perçue uniformément, dans toute la Communauté, sur la base du quota de sucre attribué, quels que fussent le pourcentage de retrait du marché applicable et le seuil de production en résultant.

42 — Voir point 57 des présentes conclusions.

43 — Voir note 13 des présentes conclusions.

44 — Annexe du règlement nº 290/2007.

109. De ce constat, il découle directement que la part de la taxe à la production que les entreprises ont acquittée correspondant à la part de leur quota ayant fait l'objet d'un retrait préventif était, pour la campagne de commercialisation 2007/2008, plus ou moins importante selon qu'elles étaient établies dans tel ou tel État membre[45]. À cet égard, des entreprises se trouvant peut-être dans des situations similaires, mais établies sur le territoire d'États membres différents, ont été traitées différemment lors de la fixation de la taxe à la production en vertu de l'article 16 du règlement nº 318/2006.

110. Il reste toutefois encore à examiner si cette inégalité de traitement repose sur un critère objectif et raisonnable, c'est-à-dire s'il était ainsi poursuivi un objectif légalement admissible, et si elle est proportionnée par rapport à cet objectif.

111. Pour justifier la différenciation régionale du pourcentage de retrait du marché et des seuils de production en résultant, le huitième considérant du règlement nº 290/2007 souligne, tout d'abord, que les contraintes liées au retrait du marché peuvent avoir de sérieuses conséquences économiques pour les entreprises dans les États membres ayant fait des efforts particuliers dans le cadre du régime de restructuration établi par le règlement nº 320/2006. Il explique ensuite qu'un tel effet serait contraire à l'objectif même de ce régime et de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, qui vise à garantir la viabilité et la compétitivité de ce secteur.

112. Une lecture raisonnée des déclarations faites au huitième considérant du règlement nº 290/2007 montre que l'abaissement du pourcentage de retrait du marché et l'augmentation corrélative du seuil de production dans certains États membres visent à tenir compte des efforts entrepris par ces États membres en vue d'une libération définitive de quotas. Comme, selon l'appréciation de la Commission — telle qu'elle ressort du huitième considérant du règlement nº 290/2007 —, cette libération nationale de quotas et les restructurations qu'elle implique ont engendré un environnement économique national dans lequel une application sans restrictions du mécanisme de retrait du marché et des seuils de production corrélatifs menaçait la viabilité et la compétitivité des entreprises productrices de sucre restantes — et, dès lors, également des producteurs de betteraves[46] —, l'article 1er, paragraphe 2, sous c), du règlement nº 290/2007 a abaissé le pourcentage de retrait du marché pour les États membres concernés — et par conséquent, au final, pour les entreprises pro-

45 — Au sujet de ce constat de l'inégalité de traitement concernant la part du quota de sucre objet d'un retrait qui est soumise à une taxe, voir arrêt Agrana Zucker (précité à la note 15, point 49).

46 — À cet égard, le trente-cinquième considérant du règlement nº 318/2006 souligne également que, dans les États membres confrontés à une réduction sensible des quotas de sucre, les producteurs de betteraves se heurteront à des problèmes d'adaptation particulièrement importants, l'aide transitoire accordée par la Communauté aux producteurs de betteraves étant insuffisante à résoudre toutes leurs difficultés. Dans ces conditions, il convient, selon ledit considérant, d'autoriser les États membres ayant réduit leur quota de plus de 50 % à accorder aux producteurs de betteraves une aide d'État pendant la période d'application de l'aide transitoire accordée par la Communauté.

ductrices de sucre y établies — et, de ce fait, augmenté le seuil de production.

113. Étant donné les difficultés structurelles d'adaptation auxquelles les entreprises productrices de sucre se voient confrontées dans certains États membres dans le cadre de la réforme du secteur du sucre, la Commission, en fixant le pourcentage de retrait pour la campagne de commercialisation 2007/2008 de façon différenciée en fonction des régions, satisfait ainsi en résultat à l'obligation, qui lui est faite par l'article 33, paragraphe 2, sous a), CE, de tenir compte, dans l'élaboration de la politique agricole commune, du caractère particulier de l'activité agricole, découlant, entre autres, des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles.

114. Nous parvenons ainsi à la conclusion que la différenciation régionale du pourcentage de retrait du marché et des seuils de production corrélatifs, ainsi que la différence de traitement qui en découle pour des entreprises productrices de sucre qui se trouvent peut-être dans des situations semblables, mais sont établies sur le territoire d'États membres différents, poursuivent un objectif légitime.

115. D'après nous, cette inégalité de traitement n'est pas davantage manifestement disproportionnée au but qu'elle poursuit.

116. À cet égard, il convient de souligner en particulier que, en application de l'article 1er, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 290/2007, le pourcentage de retrait a été réduit en fonction des quotas libérés, aucun retrait du marché n'ayant eu lieu dans les États membres dont le quota national de sucre a été libéré à hauteur d'au moins 50 %. Tout spécialement ce caractère variable de la graduation régionale du pourcentage de retrait et des seuils de production corrélatifs est un indice clair du caractère équilibré de cette réglementation, seules les entreprises productrices de sucre établies dans les États membres dans lesquels la réduction des capacités de production de sucre était particulièrement importante, excédant 50 %, et où le secteur du sucre était donc en pleine mutation, étant entièrement exceptées du retrait du marché.

117. Eu égard au pouvoir d'appréciation qu'il convient de reconnaître à la Commission dans le cadre de l'élaboration des modalités du mécanisme du retrait du marché, en tenant compte des spécificités des différentes campagnes de commercialisation, il nous est impossible de déceler le moindre indice d'une éventuelle violation du principe de non-discrimination.

118. Les considérations qui précèdent nous amènent à conclure que, malgré la différenciation régionale du mécanisme du retrait du marché et l'inégalité de traitement, en résultant, d'entreprises qui se trouvent peut-être dans des situations similaires, mais sont établies dans des États membres différents, le calcul de la taxe à la production en vertu

de l'article 16 du règlement nº 318/2006 sur la base du quota de sucre attribué n'est pas constitutif d'une violation du principe d'égalité.

119. Par conséquent, il convient de constater l'absence d'infraction au principe de non-discrimination découlant de l'article 34, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE.

VII — Conclusion

120. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre comme suit aux questions posées par le Verwaltungsgerichtshof:

«1) L'article 16 du règlement (CE) nº 318/2006 du Conseil, du 20 février 2006, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, doit être interprété en ce sens que même la partie du quota de sucre qui, par suite d'un retrait du marché à titre préventif en vertu des dispositions combinées de l'article 19 du règlement nº 318/2006 et de l'article 1er du règlement (CE) nº 290/2007 de la Commission, du 16 mars 2007, fixant, pour la campagne de commercialisation 2007/2008, le pourcentage visé à l'article 19 du règlement nº 318/2006, ne peut pas être utilisée doit faire partie intégrante du calcul du montant de la taxe à la production.

2) L'examen de la seconde question n'a révélé aucun élément susceptible d'affecter la validité de l'article 16 du règlement nº 318/2006.»