ARRÊT DE LA COUR
21 février 1991 *

Dans les affaires jointes C-143/88 et C-92/89,

ayant pour objet des demandes adressées à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Finanzgericht Hamburg (République fédérale d'Allemagne) et le Finanzgericht Düsseldorf (République fédérale d'Allemagne) et tendant à obtenir, dans les litiges pendants devant ces juridictions entre

Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG

et

Hauptzollamt Itzehoe

et entre

Zuckerfabrik Soest GmbH

et

Hauptzollamt Paderborn,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 189 du traité (affaire C-143/88), ainsi que sur la validité du règlement (CEE) n° 1914/87 du Conseil, du 2 juillet 1987, instaurant une cotisation de résorption spéciale dans le secteur du sucre pour la campagne de commercialisation 1986/1987 (JO L 183, p. 5) (affaires C-143/88 et C-92/89),

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR,

composée de MM. O. Due, président, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias et M. Díez de Velasco, présidents de chambre, Sir Gordon Slynn, MM. C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse et M. Zuleeg, juges,

avocat général: M. C. O. Lenz
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

considérant les observations écrites présentées:

— pour la Zuckerfabrik Süderdithmarschen et pour la Zuckerfabrik Soest, par M^es^ Ehle, Schiller et associés, avocats au barreau de Cologne,

— pour le gouvernement italien, par M. le professeur L. Ferrari Bravo, chef du service du contentieux diplomatique du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, assisté de M. I. M. Braguglia, avvocato dello Stato,

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M^lle^ J. A. Gensmantel, Treasory Solicitor, en qualité d'agent,

— pour le Conseil des Communautés européennes, par M. A. Bräutigam, membre du service juridique, en qualité d'agent,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. D. Booß et G. zur Hausen, conseillers juridiques, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de la Zuckerfabrik Süderdithmarschen et de la Zuckerfabrik Soest, représentées par M^es^ D. Ehle et J. Sedemund, avocats au barreau de Cologne, du gouvernement italien, du gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M. C. Bellamy, en qualité d'agent, du Conseil et de la Commission, à l'audience du 20 mars 1990,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 8 novembre 1990,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 31 mars 1988, parvenue à la Cour le 20 mai 1988, le Finanzgericht Hamburg a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, deux questions relatives, d'une part, à la compétence des juridictions nationales, statuant dans le cadre d'un référé, pour suspendre l'exécution d'un acte national fondé sur un règlement communautaire, et, d'autre part, à la validité du règlement (CEE) n° 1914/87 du Conseil, du 2 juillet 1987, instaurant une cotisation de résorption spéciale dans le secteur du sucre pour la campagne de commercialisation 1986/1987 (JO L 183, p. 5).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant la société Zuckerfabrik Süderdithmarschen, qui fabrique du sucre, au Hauptzollamt Itzehoe (bureau principal des douanes d'Itzehoe). Par décision du 19 octobre 1987, le Hauptzollamt Itzehoe a exigé de la Zuckerfabrik Süderdithmarschen le paiement d'une somme de 1 982 942,66 DM au titre de la cotisation de résorption spéciale pour la campagne de commercialisation du sucre 1986/1987.

3 Cette cotisation qui a été instaurée par le règlement n° 1914/87, précité, adopté sur la base de l'article 43 du traité, a pour objet de résorber intégralement les pertes subies par la Communauté dans le secteur du sucre pendant la campagne qui a pris cours le 1er juillet 1986 et s'est achevée le 30 juin 1987. Ces pertes avaient été provoquées par les restitutions à l'exportation particulièrement élevées, que la Communauté avait dû financer pendant cette campagne, en vue d'assurer l'écoulement dans les pays tiers des excédents de la production communautaire de sucre.

4 La Zuckerfabrik Süderdithmarschen a introduit contre la décision du Hauptzollamt Itzehoe une réclamation qui a été rejetée. La Zuckerfabrik a alors saisi le Finanzgericht Hamburg d'une demande de sursis à l'exécution de cette décision. Elle a également formé un recours en annulation de cette décision devant la même juridiction. A l'appui de ces deux actions, la Zuckerfabrik a allégué que le règlement n° 1914/87, sur lequel la décision du Hauptzollamt était fondée, était invalide.

5 Le Finanzgericht Hamburg a fait droit à la demande de sursis à l'exécution de la décision du Hauptzollamt Itzehoe et a posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) a) L'article 189, deuxième alinéa, du traité CEE doit-il être interprété en ce sens que la portée générale des règlements dans les États membres n'exclut pas le pouvoir, pour les juridictions nationales, de suspendre, dans le cadre de la protection juridictionnelle provisoire, les effets d'un acte administratif pris sur la base d'un règlement, en attendant qu'il soit statué sur le litige au principal?

b) Si la réponse à la question 1, sous a), est affirmative: à quelles conditions les juridictions nationales peuvent-elles accorder une protection juridictionnelle provisoire? Existe-t-il des conditions de droit communautaires applicables en la matière et, le cas échéant, quelles sont ces conditions? Ou bien cette protection juridictionnelle provisoire doit-elle être déterminée en fonction du droit national?

2) Le règlement n° 1914/87 du Conseil, du 2 juillet 1987, instaurant une cotisation de résorption spéciale dans le secteur du sucre pour la campagne de commercialisation 1986/1987, est-il valide? En particulier, ledit règlement est-il invalide pour violation du principe de la non-rétroactivité des règlements imposant des charges? »

6 Par une autre ordonnance, le Finanzgericht Hamburg a décidé de surseoir à statuer dans la procédure au fond, jusqu'à ce que la Cour se soit prononcée sur ces deux questions préjudicielles.

7 Par ailleurs, par ordonnance du 19 octobre 1988, parvenue à la Cour le 20 mars 1989, le Finanzgericht Düsseldorf a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, cinq questions qui sont relatives également à la validité de ce même règlement n° 1914/87 du Conseil.

8 Ces cinq questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant la Zuckerfabrik Soest GmbH, qui fabrique aussi du sucre, au Hauptzollamt Paderborn (bureau principal des douanes de Paderborn). Par décision du 20 octobre 1987, le Hauptzollamt Paderborn a exigé de la Zuckerfabrik Soest le paiement d'une somme de 1 675 013,71 DM au titre de ladite cotisation de résorption.

9 La Zuckerfabrik Soest a introduit contre cette décision une réclamation qui a été rejetée. La Zuckerfabrik Soest a alors saisi le Finanzgericht Düsseldorf d'une demande de sursis à l'exécution de la décision du Hauptzollamt Paderborn. Elle a en outre formé un recours en annulation de cette décision devant la même juridiction. A l'appui de cette demande et de ce recours, la Zuckerfabrik Soest a allégué, tout comme la Zuckerfabrik Süderdithmarschen dans l'autre instance, que le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale sur lequel la décision du Hauptzollamt Paderborn était fondée était invalide.

10 Par une ordonnance du 10 février 1988, le Finanzgericht Düsseldorf, statuant en référé, a fait droit à la demande de sursis à l'exécution de la décision du Hauptzollamt Paderborn au motif qu'il avait de sérieux doutes sur la validité du règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale.

11 Par son ordonnance du 19 octobre 1988, ce même Finanzgericht a, dans la procédure au fond, sursis à statuer et demandé à la Cour de se prononcer à titre préjudiciel sur les questions suivantes:

« 1) Le règlement n° 1914/87 instaurant une cotisation de résorption spéciale dans le secteur du sucre pour la campagne de commercialisation 1986/1987 (JO L 183 du 3.7.1987, p. 5) est-il invalide au motif que la cotisation de résorption représente une taxe de financement dont la perception ne devrait être instaurée que sur le fondement de l'article 201 du traité CEE?

A titre subsidiaire

2) L'introduction de la cotisation de résorption spéciale par le règlement n° 1914/87 du Conseil pour la campagne de commercialisation 1986/1987 est-elle compatible avec la limitation de l'autofinancement visée à l'article 28 du règlement n° 1785/81 ainsi qu'avec le principe de la sécurité du système normatif dans la Communauté?

A titre subsidiaire

3) L'introduction de la cotisation de résorption spéciale dans le secteur du sucre pour la campagne de commercialisation 1986/1987 est-elle compatible avec l'interdiction de faire peser sur une branche de l'économie des risques qui, à l'intérieur d'une organisation de marché, représentent des risques étrangers ainsi qu'avec le principe de l'interdiction de charges financières déraisonnables?

A titre subsidiaire

4) L'article 1er du règlement n° 1914/87 instaurant une cotisation de résorption spéciale dans le secteur du sucre pour la campagne de commercialisation 1986/1987 viole-t-il l'interdiction de discrimination (article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa) en frappant le sucre B d'une taxe sensiblement plus élevée que celle qui frappe le sucre A?

A titre subsidiaire

5) Le règlement n° 1914/87 instaurant une cotisation de résorption spéciale dans le secteur du sucre pour la campagne de commercialisation 1986/1987 viole-t-il dans les conditions susmentionnées les principes de protection du droit de propriété et du droit au libre exercice des activités économiques applicables en droit communautaire, lorsque ces activités ne peuvent plus être financées par les bénéfices réalisés mais seulement par les réserves et que, partant, c'est l'existence même des entreprises qui est menacée? »

12 Pour un plus ample exposé des faits des deux affaires au principal, des dispositions communautaires en cause ainsi que du déroulement des deux procédures et des observations écrites présentées à la Cour, il est renvoyé aux rapports d'audience. Ces éléments des dossiers ne sont repris ci-après que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

13 Étant donné la similitude d'objet et la connexité de ces deux affaires, confirmées par les débats oraux, il convient, conformément à l'article 43 du règlement de procédure, de les joindre aux fins de l'arrêt.

Sur la question du sursis à l'éxécution d'un acte national fondé sur un règlement communautaire

Quant au principe

14 Le Finanzgericht Hamburg demande tout d'abord, en substance, si l'article 189, deuxième alinéa, du traité CEE, doit être interprété en ce sens qu'il exclut le pouvoir, pour les juridictions nationales, d'accorder un sursis à l'exécution d'un acte administratif national pris sur la base d'un règlement communautaire.

15 En faveur du pouvoir d'accorder une telle suspension, le Finanzgericht Hamburg avance que cette mesure ne fait que différer l'application éventuelle d'une décision nationale et ne met pas en cause la validité du règlement communautaire. Toutefois, pour expliquer la raison de sa question, il relève à l'encontre de la compétence du juge national que l'octroi d'un tel sursis, qui peut entraîner des effets d'une portée considérable, peut, en violation du deuxième alinéa de l'article 189 du traité, faire obstacle à la pleine efficacité des règlements dans tous les États membres.

16 Il convient de souligner d'abord que les dispositions de l'article 189, deuxième alinéa, du traité ne peuvent faire obstacle à la protection juridictionnelle que les justiciables tiennent du droit communautaire. Lorsque la mise en œuvre administrative de règlements communautaires incombe aux instances nationales, la protection juridictionnelle garantie par le droit communautaire comporte le droit pour les justiciables de contester, de façon incidente, la légalité de ces règlements devant le juge national et d'amener celui-ci à saisir la Cour de questions préjudicielles.

17 Ce droit serait compromis si, dans l'attente d'un arrêt de la Cour, seule compétente pour constater l'invalidité d'un règlement communautaire (voir arrêt du 22 octobre 1987, Foto-Frost, point 20, 314/85, Rec. p. 4199), le justiciable n'était pas, lorsque certaines conditions sont remplies, en mesure d'obtenir une décision de sursis qui permette de paralyser, pour ce qui le concerne, les effets du règlement critiqué.

18 Ainsi que la Cour l'a relevé dans l'arrêt du 22 octobre 1987, Foto-Frost, précité (point 16), le renvoi en appréciation de validité constitue, au même titre que le recours en annulation, une modalité du contrôle de la légalité des actes des institutions communautaires. Or, dans le cadre du recours en annulation, l'article 185 du traité CEE donne à la partie requérante la faculté de demander le sursis à l'exécution de l'acte attaqué et à la Cour la compétence pour l'octroyer. La cohérence du système de protection provisoire exige donc que le juge national puisse également ordonner le sursis à l'exécution d'un acte administratif national fondé sur un règlement communautaire dont la légalité est contestée.

19 Par ailleurs, dans l'arrêt du 19 juin 1990, Factortame (C-213/89, Rec. p. I-2433), rendu à l'occasion d'une affaire où était en cause la compatibilité d'une loi nationale avec le droit communautaire, la Cour a estimé, en se référant à l'effet utile de l'article 177, que la juridiction nationale, qui l'avait saisie de questions préjudicielles en interprétation en vue d'être en mesure de trancher ce problème de compatibilité, devait avoir la possibilité d'ordonner des mesures provisoires et de suspendre l'application de la loi nationale critiquée, jusqu'à ce qu'elle rende son jugement en considération de l'interprétation donnée au titre de l'article 177.

20 La protection provisoire qui est assurée aux justiciables devant les juridictions nationales par le droit communautaire ne saurait varier, selon qu'ils contestent la compatibilité de dispositions de droit national avec le droit communautaire ou la validité d'actes communautaires de droit dérivé, dès lors que, dans les deux cas, la contestation est fondée sur le droit communautaire lui-même.

21 Au vu des considérations qui précèdent, il y a dès lors lieu de répondre à la première partie de la première question que l'article 189 du traité doit être interprété en ce sens qu'il n'exclut pas le pouvoir, pour les juridictions nationales, d'accorder un sursis à l'exécution d'un acte administratif national pris sur la base d'un règlement communautaire.

Quant aux conditions du sursis

22 Le Finanzgericht Hamburg demande ensuite à quelles conditions les juridictions nationales peuvent ordonner le sursis à l'exécution d'un acte administratif national fondé sur un règlement communautaire en raison des doutes qu'elles peuvent avoir sur la validité de ce règlement.

23 Il y a tout d'abord lieu d'observer que des mesures de sursis à l'exécution d'un acte attaqué ne peuvent être prises que si les circonstances de fait et de droit invoquées par les requérants amènent la juridiction nationale à la conviction qu'il y a des doutes sérieux sur la validité du règlement communautaire sur lequel est fondé l'acte administratif attaqué. Seule la possibilité d'une constatation d'invalidité, réservée à la Cour, peut, en effet, justifier l'octroi d'un sursis.

24 Il convient de relever ensuite que le sursis à exécution doit conserver un caractère provisoire. La juridiction nationale statuant en référé ne peut donc accorder le sursis que jusqu'à ce que la Cour ait statué sur la question d'appréciation de validité. Il lui incombe dès lors, pour le cas où la Cour n'en serait pas déjà saisie, de renvoyer elle-même cette question en exposant les motifs d'invalidité qui lui paraissent devoir être retenus.

25 Quant aux autres conditions relatives au sursis à l'exécution des actes administratifs, il y a lieu de constater que les règles de procédure sont déterminées par les droits nationaux et que ces droits présentent des divergences quant aux conditions d'octroi du sursis, divergences qui sont susceptibles de compromettre l'application uniforme du droit communautaire.

26 Or, cette application uniforme est une exigence fondamentale de l'ordre juridique communautaire; elle implique dès lors que le sursis à l'exécution d'actes administratifs fondés sur un règlement communautaire, tout en relevant des règles de procédure nationales, en ce qui concerne notamment l'introduction et l'instruction de la demande, soit soumis dans tous les États membres, à tout le moins, à des conditions d'octroi qui soient uniformes.

27 Comme le pouvoir des juridictions nationales d'octroyer un tel sursis correspond à la compétence réservée à la Cour par l'article 185 dans le cadre des recours formés sur la base de l'article 173, il convient que ces juridictions n'accordent ce sursis que dans les conditions du référé devant la Cour.

28 A cet égard, il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour que des mesures de sursis à l'exécution d'un acte attaqué ne peuvent être prises que si elles sont urgentes, autrement dit s'il est nécessaire qu'elles soient édictées et portent leurs effets dès avant la décision sur le fond, pour éviter que la partie qui les sollicite subisse un préjudice grave et irréparable.

29 Pour ce qui est de l'urgence, il convient de préciser que le préjudice invoqué par le requérant doit être susceptible de se concrétiser avant même que la Cour ait pu statuer sur la validité de l'acte communautaire attaqué. Quant à la nature du préjudice, ainsi que la Cour l'a plusieurs fois jugé, un préjudice purement pécuniaire ne saurait, en principe, être regardé comme irréparable. Toutefois, il appartient à la juridiction des référés d'examiner les circonstances propres à chaque espèce. A cet égard, elle doit apprécier les éléments permettant d'établir si l'exécution immédiate de l'acte faisant l'objet de la demande de sursis serait de nature à entraîner pour le requérant des dommages irréversibles qui ne pourraient être réparés si l'acte communautaire devait être déclaré invalide.

30 Par ailleurs, il y a lieu d'ajouter que le juge national chargé d'appliquer, dans le cadre de sa compétence, les dispositions de droit communautaire a l'obligation d'assurer le plein effet du droit communautaire et donc, en cas de doute sur la validité des règlements communautaires, celle de prendre en compte l'intérêt de la Communauté à ce que ces règlements ne soient pas écartés sans garantie sérieuse.

31 Afin de remplir cette obligation, la juridiction nationale, saisie d'une demande de sursis, doit tout d'abord vérifier si l'acte communautaire qui est en cause ne se trouverait pas, à défaut d'application immédiate, privé de tout effet utile.

32 Lorsque le sursis à exécution est susceptible d'entraîner un risque financier pour la Communauté, la juridiction nationale doit, par ailleurs, pouvoir imposer au requérant des garanties suffisantes, telles que le versement d'une caution ou la constitution d'un séquestre.

33 Il résulte des considérations qui précèdent qu'il y a lieu de répondre à la seconde partie de la première question posée par le Finanzgericht Hamburg que le sursis à l'exécution d'un acte national pris en exécution d'un règlement communautaire ne peut être accordé par une juridiction nationale que:

— si cette juridiction a des doutes sérieux sur la validité de l'acte communautaire et si, pour le cas où la Cour ne serait pas déjà saisie de la question de validité de l'acte contesté, elle la lui renvoie elle-même;

— s'il y a urgence et si le requérant est menacé d'un préjudice grave et irréparable;

— si cette juridiction prend dûment en compte l'intérêt de la Communauté.

Sur la validité

34 Le Finanzgericht Hamburg a mis en doute la validité du règlement n° 1914/87, précité, au motif qu'il serait contraire au principe de non-rétroactivité et méconnaîtrait par là même celui de la sécurité juridique.

35 Le Finanzgericht Düsseldorf a, quant à lui, exprimé des doutes sur la validité du même règlement en posant cinq questions qui font apparaître des griefs tenant à la base juridique appropriée pour l'instauration de la cotisation de résorption spéciale, à la compatibilité de ce règlement avec le règlement de base (CEE) n° 1785/81 du Conseil, du 30 juin 1981, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO L 177, p. 4), à la violation des principes d'interdiction de faire peser sur une branche de l'économie des risques étrangers à celle-ci ainsi que des charges financières déraisonnables, et à la violation des principes de protection du droit de propriété et du droit au libre exercice des activités professionnelles.

36 Les questions posées dans ces deux affaires constituant simplement différents angles sous lesquels le même acte pourrait être critiqué, il y a lieu de les examiner conjointement.

Quant au grief tenant à la violation de la procédure instituée par l'article 201 du traité CEE

37 Le Finanzgericht Düsseldorf estime en substance que pour pouvoir être adoptée sur la base de l'article 43 du traité CEE, dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles, une cotisation doit tendre à la régulation du marché en cause. Or une telle mesure ne peut concerner que le présent ou l'avenir. Tel ne serait pas le cas de la cotisation de résorption spéciale puisqu'elle viserait à résorber les pertes d'une campagne de commercialisation passée. En outre, seuls les fabricants de sucre seraient tenus au paiement de cette cotisation, alors qu'une mesure de réglementation de marché devrait frapper au premier chef les producteurs de betteraves. Selon le Finanzgericht Düsseldorf, la cotisation litigieuse aurait dès lors le caractère d'une taxe de financement qui n'aurait pu être valablement instaurée que sur la base de l'article 201 du traité.

38 En vue de répondre à ce grief, il y a lieu de relever que l'article 2 de la décision 85/257/CEE du Conseil, du 7 mai 1985, relative au système de ressources propres des Communautés (JO L 128, p. 15), qui était en vigueur au moment de l'adoption du règlement contesté, distingue, d'une part, les « cotisations et autres droits prévus dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre » qui constituent d'ores et déjà des ressources propres et, d'autre part, les « recettes provenant d'autres taxes qui seraient instituées dans le cadre d'une politique commune », conformément aux dispositions des traités, et qui, elles, ne deviennent des ressources propres que pour autant que la procédure de l'article 201 du traité CEE et des dispositions correspondantes des autres traités institutifs ait été menée à son terme.

39 Compte tenu des évolutions que ne pouvaient manquer de connaître la production et le marché communautaire du sucre, la décision du 7 mai 1985, précitée, n'a pu entendre, en son article 2, premier alinéa, sous a), limiter son application aux seules cotisations qui étaient prévues lorsqu'elle a été prise, c'est-à-dire aux cotisations alors fixées par le règlement n° 1785/81 du Conseil, précité (ci-après « règlement de base »). Comme la cotisation de résorption spéciale présente un caractère complémentaire par rapport aux cotisations qui existaient déjà lors de l'adoption

de la décision du 7 mai 1985, elle doit être comprise parmi les « cotisations et autres droits prévus dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre », au sens de cette décision.

40 En toute hypothèse, il y a lieu de souligner que, comme la Cour l'a déjà jugé par l'arrêt du 30 septembre 1982, Amylum (108/81, Rec. p. 3107), à propos de la décision du Conseil du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions financières des États membres par les ressources propres aux Communautés (JO L 94, p. 19), la décision du 7 mai 1985, en tant que mesure de droit budgétaire, a pour objet de définir les ressources propres inscrites au budget des Communautés, et non les institutions communautaires compétentes pour établir des droits, taxes, prélèvements, cotisations et autres formes de recettes.

41 Il en résulte qu'il n'y avait pas lieu de recourir à la procédure de l'article 201 pour l'adoption d'une mesure, telle que la cotisation de résorption spéciale prévue par le règlement n° 1914/87, même si celle-ci avait le caractère d'une taxe de financement.

42 Savoir si l'article 43 du traité CEE peut servir de base juridique pour l'instauration d'une cotisation qui tend à imposer des opérations économiques pour une situation passée revient à déterminer si une cotisation peut être instaurée avec effet rétroactif en vertu de cet article. Ce grief se confond donc avec celui tenant à la méconnaissance du principe de non-rétroactivité, qui sera examiné ci-après.

Quant au grief tenant à la compatibilité du règlement n° 1914/87 avec le règlement de base

43 Le Finanzgericht Düsseldorf, se référant à l'arrêt de la Cour du 29 mars 1979, NTN Toyo Bearing Company (113/77, Rec. p. 1185), estime que, dès lors que le Conseil avait plafonné, par l'article 28 du règlement de base, le montant des cotisations pouvant être exigées des fabricants de sucre, il se serait interdit d'instaurer, par un autre règlement fondé directement sur l'article 43 du traité, une cotisation dépassant ce plafond.

44 Il y a lieu, à cet égard, de rappeler que le règlement de base et le règlement contesté n° 1914/87 ont été arrêtés l'un et l'autre sur la base de l'article 43 du traité. Le règlement n° 1914/87 ne peut dès lors être considéré comme un règlement d'exécution du règlement de base, comme c'était le cas du règlement critiqué dans l'affaire qui a abouti à l'arrêt du 16 juin 1987, Romkes (46/86, Rec. p. 2671).

45 Le Conseil peut modifier, compléter ou abroger un règlement de base qu'il a adopté selon la procédure de l'article 43 du traité, dès lors que les dispositions modificatives, complémentaires ou abrogatoires sont arrêtées conformément à la même procédure, sans avoir à insérer ces dispositions dans le règlement de base.

46 En l'espèce, la situation est différente de celle qui a été à l'origine de l'arrêt du 29 mars 1979, NTN Toyo Bearing Company, précité. Dans ce dernier cas, en effet, le Conseil, après avoir adopté un règlement général afin de mettre en œuvre l'un des objectifs de l'article 113 du traité, avait dérogé aux règles ainsi établies, dans un règlement d'application visant un cas particulier.

47 Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que le règlement de base n'interdisait pas au Conseil d'arrêter le règlement n° 1914/87, dès lors qu'il se conformait à la procédure prévue à l'article 43 du traité.

Quant au grief tenant à la méconnaissance du principe de non-rétroactivité

48 Le Finanzgericht Hamburg comme le Finanzgericht Düsseldorf, estiment que le règlement n° 1914/87 est contraire au principe de non-rétroactivité parce qu'il a été adopté le 2 juillet 1987, c'est-à-dire après la fin de la campagne de commercialisation 1986/1987, qui s'est achevée le 30 juin 1987, et dont il vise à résorber les pertes. Ce règlement rattacherait ainsi le paiement de la cotisation à des faits qui sont survenus dans le passé, à savoir la fabrication du sucre réalisée au cours de ladite campagne de commercialisation. En outre, la confiance légitime des producteurs de sucre n'aurait pas été respectée, parce que ceux-ci auraient pu s'attendre à ce que les cotisations prévues par le règlement de base ne soient pas augmentées et qu'à défaut ces cotisations soient susceptibles d'être entièrement répercutées sur les producteurs de betteraves.

49 La Cour a déjà constaté, notamment par les arrêts du 25 janvier 1979, Racke (98/78, Rec. p. 69) et Decker (99/78, Rec. p. 101), et du 30 septembre 1982, Amylum (108/81, précité), que si, en règle générale, le principe de la sécurité des situations juridiques s'oppose à ce que la portée dans le temps d'un acte communautaire voie son point de départ fixé à une date antérieure à sa publication, il peut en être autrement, à titre exceptionnel, lorsque le but à atteindre l'exige et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée.

50 En ce qui concerne la première de ces deux conditions, il convient de rappeler quelques données de fait et de droit. Les excédents résultant du rapport entre la production et la consommation du sucre dans la Communauté doivent être écoulés sur les marchés des pays tiers. La différence entre les cours ou les prix sur le marché mondial et les prix dans la Communauté est couverte par une restitution à l'exportation. Le règlement de base a prévu de faire financer intégralement par les producteurs eux-mêmes les charges financières qui en résultent.

51 En vue de serrer au plus près la réalité économique et de permettre ainsi la stabilisation du marché, qui est un des objectifs de l'article 39 du traité, l'article 28 du règlement de base a prévu qu'en principe ces cotisations sont dues avant la fin de chaque campagne de commercialisation et, par voie de conséquence, sur la base des pertes normalement prévisibles pour les engagements à l'exportation à réaliser au titre de la campagne en cours.

52 Toutefois, l'influence de certains événements exceptionnels, comme, en l'espèce, la brutale chute du dollar ou l'effondrement des cours mondiaux du sucre, qui se sont produits au cours de la campagne en cause, peut ne pas avoir été prévue avec suffisamment de précision au moment de l'établissement des cotisations. Dans ce cas, il est légitime que ce ne soit qu'après constatation du plein effet de ces événements, et, éventuellement, à l'expiration de la campagne au cours de laquelle ils se sont réalisés, que les charges à financer par les producteurs puissent être établies.

53 Si, après la constatation de l'ensemble des pertes pour la campagne de commercialisation 1986/1987, le Conseil n'avait pris aucune mesure pour compléter les cotisations déjà supportées par les producteurs, le but qu'il poursuivait, c'est-à-dire la stabilisation dans l'intérêt commun du marché du sucre, au moyen, notamment, des restitutions à l'exportation, n'aurait pu être atteint qu'en grevant le budget de

la Communauté, alors que le financement intégral par les producteurs est un principe de l'organisation commune du marché du sucre.

54 Le Conseil a pu, ainsi, régulièrement estimer que le but à atteindre dans l'intérêt général, c'est-à-dire la stabilisation du marché communautaire du sucre, exigeait que le règlement attaqué s'appliquât à la campagne de commercialisation 1986/1987. Par conséquent, la première des conditions à laquelle est subordonnée l'applicabilité d'un acte communautaire à une date antérieure à celle de sa publication peut être tenue pour remplie.

55 Pour déterminer si la seconde des conditions rappelées ci-dessus est également remplie, il y a lieu de rechercher si l'action du Conseil a porté atteinte à une confiance légitime que les intéressés auraient eue dans le plafonnement des cotisations établi par le règlement de base et qu'aurait trompée la publication, le 2 juillet 1987, du règlement n° 1914/87.

56 Dans les affaires au principal, les parties en litige ne sont cependant pas fondées à invoquer une confiance légitime digne de protection.

57 En effet, en premier lieu, les producteurs de sucre ont été informés, par le onzième considérant du règlement de base, que les charges correspondant à l'écoulement des excédents, résultant du rapport entre la production de la Communauté et sa consommation, devaient être couvertes intégralement par eux.

58 En second lieu, la Commission avait publié le 9 septembre 1986 le bilan, portant référence VI PC 2 — 408, qui faisait clairement apparaître un déficit probable pour la campagne 1986/1987.

59 En troisième lieu, par la publication de la proposition au Journal officiel du 3 avril 1987 (JO C 89, p. 18), c'est-à-dire avant la fin de la campagne, les producteurs de sucre ont su que la Commission avait présenté au Conseil une proposition de règlement portant instauration d'une cotisation de résorption spéciale dans le

secteur du sucre pour la campagne de commercialisation 1986/1987, telle qu'elle allait être reprise dans le règlement n° 1914/87 attaqué.

60 Il en résulte que le grief tenant à la méconnaissance du principe de non-rétroactivité ne peut être retenu.

Quant au grief tenant à l'interdiction de faire peser sur une branche de l'économie des risques étrangers à l'organisation de marché qui la concerne ou des charges financières déraisonnables

61 Le Finanzgericht Düsseldorf estime que les perturbations du marché auxquelles il peut être porté remède par des mesures prises dans le cadre des organisations communes des marchés sont celles qui peuvent être attribuées à des causes internes à ce marché. Dans les organisations de marché autres que celle du sucre, les risques résultant de la baisse des cours sur le marché mondial, ainsi que de la chute du dollar, seraient exclusivement financés par le FEOGA. Cela démontrerait que le législateur les considère comme des risques qui échappent au champ d'influence des opérateurs économiques et ne peuvent dès lors être mis à leur charge.

62 Tout d'abord, il y a lieu d'observer qu'il est certes exact que de tels risques sont le plus souvent financés par le FEOGA. Toutefois, cela n'est pas requis par le traité, qui autorise, en son article 40, paragraphe 4, la création d'un tel fonds sans imposer sa participation à toute mesure d'organisation de marché. Si le secteur du sucre est le seul à être soumis au principe de l'autofinancement, c'est que, ainsi que le Conseil l'a exposé en réponse à une question de la Cour, dans d'autres secteurs de l'agriculture, les producteurs ont des garanties de prix moindres, ce qui explique que le financement ne soit pas mis à leur charge.

63 Il y a lieu de relever ensuite que, grâce au système des restitutions à l'exportation, les producteurs de sucre communautaire ont accès au marché mondial pour écouler une partie de leur production. C'est par rapport à ce marché mondial qu'il convient d'apprécier les risques encourus par les producteurs. Or, des circonstances telles qu'une surproduction de sucre ou des variations entre les monnaies européennes et le dollar sont de nature à modifier l'offre ou la demande, et par conséquent le prix de ce produit. Les risques liés à ces circonstances ne peuvent donc être regardés comme étrangers au marché concerné.

64 Par ailleurs, la cotisation de résorption spéciale n'entraîne pas, de toute façon, de charges financières déraisonnables pour les producteurs de sucre. En effet, d'une part, elle est la contrepartie des avantages qu'a représenté pour eux la possibilité de bénéficier de restitutions à l'exportation pour écouler les quantités qu'ils ont produites en dépassement de la consommation communautaire. D'autre part, en vertu de l'article 1er, paragraphe 3, du règlement n° 1914/87, les fabricants de sucre peuvent exiger, des vendeurs de betteraves ou de cannes produites dans la Communauté, le remboursement de la majeure partie de cette cotisation.

65 Au vu de ces considérations, il n'y a pas lieu de retenir le grief avancé par la juridiction nationale.

Quant au grief tenant à une discrimination

66 Le Finanzgericht Düsseldorf voit une discrimination prohibée par l'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité dans la circonstance que la cotisation de résorption spéciale frappe plus lourdement les producteurs de sucre B que les producteurs de sucre A, alors qu'il s'agit du même produit.

67 Il convient de rappeler à cet égard que le règlement de base fixe, pour chaque campagne annuelle de commercialisation du sucre et pour chaque région de production, une quantité de base A et une quantité de base B. Les États membres répartissent entre les entreprises leur quantité de base A, sous la forme de quotas A, et leur quantité de base B, sous la forme de quotas B. L'ensemble des quotas A alloués par campagne de commercialisation correspond approximativement à la consommation humaine de sucre dans la Communauté au cours de cette campagne. Le sucre produit dans la limite des quotas A (sucre A) et B (sucre B) peut être librement commercialisé dans la Communauté, en bénéficiant de garanties de prix et d'écoulement grâce au système d'intervention. Il peut également être exporté dans des pays tiers, le cas échéant avec l'aide d'une restitution à l'exportation. Enfin, tout sucre produit au-delà des quotas A et B d'une entreprise (dénommé sucre C) ne peut être commercialisé que dans des pays tiers, sans bénéficier d'aucune restitution à l'exportation.

68 Il découle de ce régime que toute entreprise qui produit au-delà de son quota A, c'est-à-dire au-delà de sa part dans la production de sucre destinée à la consommation communautaire, produit nécessairement des excédents qui ne peuvent avoir comme débouché normal que l'exportation vers les pays tiers.

69 Or, ainsi qu'il a été dit plus haut, la cotisation de résorption spéciale a pour objet de résorber les pertes exceptionnelles provoquées par l'octroi des restitutions à l'exportation élevées, destinées à favoriser l'écoulement des excédents communautaires sur les marchés des pays tiers.

70 Il était dès lors justifié que des charges proportionnellement plus élevées fussent imposées pour le sucre produit au-delà du quota A.

71 Par conséquent, l'argument tiré d'une prétendue violation de l'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité, doit également être écarté.

Quant au grief tenant à une atteinte à la propriété et au libre exercice des activités économiques

72 Le Finanzgericht Düsseldorf estime que les droits fondamentaux que sont la propriété et la libre entreprise sont affectés de manière illicite lorsqu'une entreprise n'est pas en mesure de payer au moyen des bénéfices normaux qu'elle a dégagés au cours d'une campagne les cotisations successives qui se sont accumulées au cours de cette campagne et qu'elle doit puiser dans ses réserves, c'est-à-dire dans sa substance même.

73 A cet égard, il y a lieu de rappeler que la Cour a déjà reconnu (voir notamment arrêt du 11 juillet 1989, Schräder, point 15, 265/87, Rec. p. 2237) que des restrictions peuvent être apportées à l'usage du droit de propriété et au libre exercice d'une activité professionnelle, notamment dans le cadre d'une organisation commune de marché, à condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même des droits ainsi garantis.

74 Comme l'a souligné avec pertinence le gouvernement du Royaume-Uni, l'obligation de payer une cotisation ne saurait être assimilée à une mesure restrictive du droit de propriété.

75 Il y a dès lors lieu de constater que la cotisation de résorption spéciale ne porte nullement atteinte au droit de propriété des fabricants de sucre.

76 S'agissant du libre exercice des activités économiques, il a déjà été relevé plus haut que la cotisation de résorption spéciale répond à des objectifs d'intérêt général, parce qu'elle évite que les pertes accusées par un secteur économique soient supportées par la Communauté. Cette intervention ne peut être considérée comme démesurée. La cotisation, qui est, en effet, susceptible d'être partiellement répercutée sur les producteurs de betteraves, a été instaurée dans le but essentiel « de ne pas remettre en cause avant la date prévue le régime des quotas de production », comme le précise le quatrième considérant du règlement n° 1914/87. Or, comme l'a relevé avec raison la Commission, une diminution des quotas, qui aurait réduit à long terme la part de l'industrie transformatrice du sucre de la Communauté sur le marché mondial, aurait représenté une atteinte beaucoup plus grave aux intérêts des producteurs de sucre et des cultivateurs de betteraves.

77 L'argument tiré d'une atteinte au libre exercice des activités économiques ne saurait donc être admis.

78 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent qu'il y a lieu de répondre au Finanzgericht Hamburg et au Finanzgericht Düsseldorf que l'examen des questions posées n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité du règlement n° 1914/87 du Conseil, du 2 juillet 1987, instaurant une cotisation de résorption spéciale dans le secteur du sucre pour la campagne de commercialisation 1986/1987.

Sur les dépens

79 Les frais exposés par le gouvernement italien et par le gouvernement du Royaume-Uni ainsi que par le Conseil et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant les juridictions nationales, il appartient à celles-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Finanzgericht Hamburg, par ordonnance du 31 mars 1988, et par le Finanzgericht Düsseldorf, par ordonnance du 19 octobre 1988, dit pour droit:

1) **L'article 189 du traité doit être interprété en ce sens qu'il n'exclut pas le pouvoir, pour les juridictions nationales, d'accorder un sursis à l'exécution d'un acte administratif pris sur la base d'un règlement communautaire.**

2) **Le sursis à l'exécution d'un acte national pris en exécution d'un acte communautaire ne peut être accordé par une juridiction nationale que si cette juridiction a des doutes sérieux sur la validité de l'acte communautaire et que si, pour le cas où la Cour ne serait pas déjà saisie de la question de validité de l'acte contesté, elle la lui renvoie elle-même, que s'il y a urgence et que si le requérant est menacé d'un préjudice grave et irréparable, et que si cette juridiction prend dûment en compte l'intérêt de la Communauté.**

3) **L'examen des questions posées n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité du règlement (CEE) n° 1914/87 du Conseil, du 2 juillet 1987, instaurant une cotisation de résorption spéciale dans le secteur du sucre pour la campagne de commercialisation 1986/1987.**

Due Mancini Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Díez de Velasco Slynn Kakouris

Joliet Schockweiler Grévisse Zuleeg

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 21 février 1991.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président

O. Due