ment complémentaire pour cette campagne.

4. L'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre est fondée sur le principe de l'autofinancement intégral par les producteurs. C'est en application de ce principe et pour faire face à une augmentation exceptionnelle des dépenses, trouvant son origine dans les fluctuations du marché mondial, sur lequel les producteurs de la Communauté doivent écouler une partie de leur production, et ayant correspondu à un coût élevé des restitutions à l'exportation, qu'a été instituée la cotisation de résorption spéciale pour la campagne 1986/1987. Contrepartie des avantages que comporte ladite organisation commune, cette cotisation n'a pas entraîné des charges financières déraisonnables pour les producteurs, puisque ceux-ci étaient en droit d'en exiger le remboursement par leurs fournisseurs de betteraves ou de cannes, pour la majeure partie. Par sa nature, elle ne saurait être considérée comme une atteinte au droit de propriété. Enfin, tant sa raison d'être que ses caractéristiques interdisent de la qualifier d'intervention démesurée et intolérable portant atteinte à la substance du droit des producteurs concernés au libre exercice de leurs activités économiques.

5. La cotisation de résorption spéciale pour la campagne 1986/1987, instaurée dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, avait pour objet de résorber les pertes exceptionnelles provoquées par l'octroi de restitutions à l'exportation élevées, destinées à favoriser l'écoulement des excédents communautaires sur les marchés des pays tiers. Le fait que cette cotisation ait imposé des charges proportionnellement plus élevées pour le sucre produit au-delà du quota A ne saurait être considéré comme une discrimination prohibée par l'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité. En effet, toute quantité de sucre produite au-delà du quota A est génératrice d'excédents. Ces excédents ne pouvant avoir comme débouché normal que l'exportation vers les pays tiers, ils entraînent l'octroi de restitutions onéreuses pour le budget communautaire.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-143/88 *

Sommaire

I — Faits et procédure 421

A — La réglementation communautaire 421

1. Le règlement de base 421

* Langue de procédure: l'allemand.

2. Le règlement instaurant la cotisation de résorption 423

3. Le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale 424

4. Les règlements postérieurs 425

B — Les faits et la procédure au principal 425

1. Les faits et la procédure 425

2. Les questions préjudicielles 426

a) En ce qui concerne la compétence des juridictions nationales, statuant en référé, pour suspendre l'exécution d'un acte administratif national fondé sur un règlement communautaire 426

b) En ce qui concerne les conditions d'octroi du sursis à l'exécution d'un acte administratif national fondé sur un règlement communautaire 427

c) En ce qui concerne la validité du règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale 427

— Sur le grief tenant à la violation de la procédure instaurée par l'article 201 du traité CEE 427

— Sur le grief tenant à la méconnaissance du principe de non-rétroactivité 427

C — Procédure devant la Cour 428

II — Observations écrites déposées devant la Cour 429

A — Sur la première partie de la première question (compétence des juridictions nationales, statuant en référé, pour suspendre l'exécution d'un acte administratif national fondé sur un règlement communautaire) 429

1. Position de la demanderesse dans le litige au principal 429

2. Position du gouvernement italien 430

3. Position du gouvernement du Royaume-Uni 430

4. Position du Conseil 431

5. Position de la Commission 431

B — Sur la seconde partie de la première question (conditions d'octroi du sursis à l'exécution d'un acte administratif national fondé sur un règlement communautaire) 431

1. Position de la demanderesse dans le litige au principal 431

2. Position du gouvernement italien 431

3. Position de la Commission 432

C — Sur la seconde question (validité du règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale) 433

1. Position de la demanderesse dans le litige au principal 433

a) Grief tenant à la violation de la procédure instituée par l'article 201 du traité CEE 433

b) Grief tenant à la compatibilité du règlement n° 1914/87 avec le règlement de base 434

c) 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 435

d) Grief tenant à la méconnaissance du principe de non-rétroactivité 435

e) Grief tenant à une discrimination 436

f) Grief tenant à une atteinte à la propriété et au libre exercice des activités économiques 437

g) Grief tenant au détournement de pouvoir 438

h) Grief tenant aux principes fondamentaux du droit public allemand en matière de perception des impôts 438

2. Position du gouvernement du Royaume-Uni 439

a) En ce qui concerne le grief tenant à la violation de la procédure instituée par l'article 201 du traité CEE 439

b) En ce qui concerne le grief tenant à la méconnaissance du principe de la non-rétroactivité 439

3. Position du Conseil 441

4. Position de la Commission 443

III — Réponses aux questions posées par la Cour 444

A — Questions posées à la Zuckerfabrik Süderdithmarschen 444

B — Question posée au gouvernement du Royaume-Uni 445

C — Questions posées au Conseil 445

D — Question posée à la Commission 446

I — Faits et procédure

A — *La réglementation communautaire*

1. Le règlement de base

L'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre est régie par le règlement (CEE) n° 1785/81 du Conseil, du 30 juin 1981 (JO L 177, p. 4, ci-après « règlement de base »).

La situation de la Communauté en matière de sucre se caractérise par des excédents structurels. En vue de freiner la production de sucre, le règlement de base prévoit l'attribution de quotas de production aux fabricants de sucre.

A cet effet, l'article 24 du règlement de base fixe, pour chaque région de production (qui coïncident, pour l'essentiel, avec le territoire des États membres), une quantité de base A et une quantité de base B.

Ces quantités de base se rapportent chaque fois à une campagne de commercialisation annuelle. Celles-ci s'étendent du 1er juillet d'une année au 30 juin de l'année suivante.

Les quantités de base A et les quantités de base B attribuées aux différentes régions de production sont le résultat d'une négociation politique.

Les États membres répartissent leur quantité de base A entre les entreprises, sous la forme de quotas A, et leur quantité de base B, sous la forme de quotas B.

L'ensemble des quotas A attribués par campagne de commercialisation correspond approximativement à la consommation humaine de sucre dans la Communauté au cours d'une campagne. Pour déterminer le quota A d'une entreprise donnée, il est tenu compte notamment de la production annuelle moyenne qu'elle a atteinte au cours de certaines campagnes antérieures. Quant au quota B des entreprises, il est calculé d'après la moyenne des productions les plus élevées qu'elles ont atteintes au cours de trois des campagnes 1975/1976 à 1979/1980 et ne peut être inférieur à 10 % de leur quota A (article 24 du règlement de base).

Le sucre produit au titre des quotas A (sucre A) et celui produit au titre des quotas B (sucre B) constituent le même produit. Le régime juridique applicable varie cependant sur certains points selon que la production a lieu dans le cadre des quotas A ou dans le cadre des quotas B.

Le sucre A et le sucre B peuvent être commercialisés librement dans la Communauté. Ils bénéficient alors d'une garantie de prix et d'écoulement grâce à un système d'intervention. Ils peuvent aussi être exportés. Si le prix d'intervention est supérieur au prix du sucre sur le marché mondial, la différence est couverte par une restitution à l'exportation. Pour chaque kilogramme de sucre qu'ils exportent, les fabricants reçoivent alors une somme égale à la différence entre les deux prix. Si le prix d'intervention est inférieur au prix du sucre sur le marché mondial, il est procédé à un

prélèvement. Pour chaque kilogramme de sucre qu'ils exportent, les fabricants doivent alors payer une somme égale à la différence entre le prix d'intervention et le prix du marché mondial, par hypothèse supérieur.

Le sucre produit au-delà des quotas A et B d'une entreprise (dénommé sucre C) ne bénéficie pas du système d'intervention. Il doit être exporté hors de la Communauté et ne bénéficie d'aucune restitution à l'exportation.

En fait, le prix d'intervention est toujours supérieur au prix du sucre sur le marché mondial. Comme il est possible de produire, dans la limite des quotas B, des quantités de sucre dépassant la consommation communautaire qui bénéficient des restitutions à l'exportation, la Communauté doit supporter des charges importantes au titre des restitutions à l'exportation.

Celles-ci sont financées en un premier temps par des crédits puisés dans le budget communautaire. Le règlement de base prévoit toutefois un système de cotisations à la production, qui doit permettre de répercuter intégralement sur le secteur d'activité en cause les charges résultant pour la Communauté de l'exportation de sucre. A cet égard, le onzième considérant du règlement de base mentionne que le but est d'« assurer de façon juste mais efficace le financement intégral par les producteurs eux-mêmes des charges à l'écoulement des excédents résultant du rapport entre la production de la Communauté et sa consommation ».

L'article 28 du règlement de base définit le régime des cotisations destinées à réaliser cet objectif. Ces cotisations frappent dans des mesures différentes la production de sucre A et celle de sucre B.

Avant la fin de chaque campagne de commercialisation, il est procédé à une estimation de la perte globale prévisible. Celle-ci est égale à la différence prévisible entre le montant total des restitutions à payer et celui des prélèvements à percevoir au cours de la campagne en cause.

Deux cotisations sont exigées des fabricants de sucre pour couvrir la perte globale prévisible, à savoir une cotisation à la production de base et une cotisation B.

La cotisation à la production de base est perçue sur la fabrication de sucre A et sur celle de sucre B. Elle est limitée à 2 % du prix d'intervention du sucre blanc.

Si la cotisation à la production de base ne suffit pas à couvrir la perte globale prévisible, il est perçu une cotisation B, qui est prélevée exclusivement sur la production de sucre B. Cette cotisation est plafonnée en principe à 30 % du prix d'intervention du sucre blanc. Ce pourcentage peut être porté à un maximum de 37,5 % lorsque la cotisation à la production de base et la cotisation B, limitée à 30 %, n'ont pas permis de couvrir intégralement la perte globale prévisible.

Le règlement de base prévoit une certaine répercussion des deux cotisations sur les producteurs de betteraves. Cette répercussion intervient par le biais de la fixation du prix de base de la betterave, ainsi que par une réduction du prix minimal de la bette-

rave que les fabricants de sucre doivent payer aux producteurs de betteraves (articles 4 et 5 du règlement de base).

2. Le règlement instaurant la cotisation de résorption

En vertu de l'article 23 du règlement de base, le système de quotas et de cotisations décrit ci-dessus était applicable pour les campagnes de commercialisation 1981/1982 à 1985/1986.

A l'issue de cette période, il est apparu que les cotisations instaurées par le règlement de base étaient largement insuffisantes pour assurer l'autofinancement intégral du secteur. En effet, bien que ces cotisations aient été imposées aux taux maximaux autorisés par le règlement de base, notamment par le relèvement du plafond de la cotisation B de 30 % à 37,5 %, un déficit de 400 millions d'écus a été constaté au terme de la période 1981/1982 à 1985/1986.

Le 24 mars 1986, le Conseil a adopté le règlement (CEE) n° 934/86, modifiant le règlement n° 1785/81 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO L 87, p. 1) (ci-après « règlement instaurant la cotisation de résorption »).

Ce règlement a prorogé le système de quotas et de cotisations instauré par le règlement de base pour les campagnes de commercialisation 1986/1987 à 1990/1991. Les fabricants de sucre doivent donc acquitter la cotisation à la production de base et la cotisation B au cours de ces cinq campagnes supplémentaires.

Par ailleurs, le nouveau règlement a introduit dans le règlement de base un article 32 bis qui instaure, à côté des deux cotisations déjà existantes, une cotisation supplémentaire dénommée « cotisation de résorption ». Celle-ci est destinée à résorber, à raison de 80 millions d'écus par campagne pendant la période 1986/1987 à 1990/1991, le déficit de 400 millions d'écus qui a été constaté à l'issue de la période 1981/1982 à 1985/1986.

Ainsi qu'il ressort du huitième considérant du règlement instaurant la cotisation de résorption, il a paru matériellement impossible de différencier le montant de la nouvelle cotisation en fonction de la participation des producteurs agricoles et des entreprises de transformation à la création du déficit constaté, étant donné l'évolution que la structure de production du secteur avait connue en cinq ans (est visée par là la disparition de certains producteurs par suite de faillites, décès, etc.). Seule une application différenciée de la cotisation de résorption selon les régions de production a paru possible.

L'article 32 bis a dès lors fixé, par région de production, des montants qui sont à acquitter par les fabricants de sucre, au titre de la cotisation de résorption, pour la production de cent kilogrammes de sucre blanc. Aucune distinction n'a été faite à cet égard selon que la production intervenait au titre du quota A ou du quota B de l'entreprise.

L'article 32 bis a prévu que les fabricants de sucre pouvaient exiger des vendeurs de betteraves le remboursement de la cotisation de résorption à raison de 60 % de celle-ci.

3. Le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale

La campagne de commercialisation 1986/1987 s'est terminée le 30 juin 1987. Il est apparu qu'au cours de cette seule campagne un déficit supplémentaire de l'ordre de 227 millions d'écus s'était créé. Le déficit apparu au cours de cette campagne était donc supérieur à la moitié du déficit apparu au cours des cinq campagnes antérieures.

Le 2 juillet 1987, le Conseil a alors adopté le règlement (CEE) n° 1914/87 instaurant une cotisation de résorption spéciale dans le secteur du sucre pour la campagne de commercialisation 1986/1987 (JO L 183, p. 5, ci-après « règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale »). C'est la validité de ce règlement qui est mise en cause dans les présentes procédures préjudicielles.

Tout comme le règlement de base et le règlement instaurant la cotisation de résorption, le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale a été adopté sur la base de l'article 43 du traité. Cette disposition prévoit que le Conseil statue à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.

Contrairement à ce qui était le cas du règlement n° 934/86 instaurant la cotisation de résorption, le nouveau règlement ne modifie pas le règlement de base. Il contient cependant de nombreuses références à ce dernier, aussi bien dans ses considérants que dans les dispositions qu'il arrête.

La cotisation de résorption spéciale est destinée à résorber intégralement la partie de la perte globale liée à la campagne de production 1986/1987, qui n'est pas couverte par les recettes provenant des cotisations instaurées par le règlement de base (cotisation à la production de base et cotisation B).

Elle est calculée, pour chaque fabricant de sucre, en affectant la somme due par celui-ci pour la campagne de commercialisation 1986/1987, au titre des cotisations instaurées par le règlement de base, d'un coefficient donné. Celui-ci est identique pour toute la Communauté. Il est établi de manière que la partie de la perte restant à résorber pour la campagne en cause soit couverte intégralement. Il a été fixé à 0,38873 par le règlement (CEE) n° 3061/87 de la Commission, du 13 octobre 1987, fixant le coefficient de calcul de la cotisation de résorption spéciale pour la campagne de commercialisation 1986/1987 dans le secteur du sucre (JO L 290, p. 10).

Tout comme le règlement instaurant la cotisation de résorption, le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale dispose que les fabricants de sucre peuvent exiger des vendeurs de betteraves le remboursement de 60 % de la cotisation qu'il instaure. Ce remboursement peut être obtenu au moyen d'une diminution correspondante du prix payé pour les betteraves livrées, soit au titre de la campagne de commercialisation 1986/1987, soit au titre de la campagne suivante.

Il apparaît donc que les fabricants de sucre ont dû supporter des cotisations de trois types sur leur production de la campagne de

commercialisation 1986/1987: les cotisations instaurées par le règlement de base (cotisation à la production de base et cotisation B), la cotisation de résorption destinée à apurer, à raison de 80 millions d'écus, la perte accumulée au cours de la période 1981/1982 à 1985/1986, et enfin la cotisation de résorption spéciale qui devait couvrir une perte de 227 millions d'écus liée à la production de la campagne 1986/1987, qui n'avait pas été résorbée par les cotisations instaurées par le règlement de base.

4. Les règlements postérieurs

Postérieurement aux faits qui ont donné lieu aux présentes procédures préjudicielles, le Conseil a adopté, également sur la base de l'article 43 du traité, deux autres règlements concernant le régime des cotisations dans le secteur du sucre.

Par l'un de ces règlements [règlement (CEE) n° 1108/88, du 25 avril 1988, instaurant une cotisation de résorption spéciale dans le secteur du sucre pour la campagne de commercialisation 1987/1988 (JO L 110, p. 25)], le Conseil a instauré, pour la campagne de commercialisation 1987/1988, une cotisation de résorption spéciale identique à celle qu'il avait imposée par le règlement litigieux pour la campagne 1986/1987.

Par l'autre de ces règlements [règlement (CEE) n° 1107/88, du 25 avril 1988, modifiant le règlement n° 1785/81 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO L 110, p. 20)], le Conseil a inséré dans le règlement de base un article 28 bis par lequel il a instauré, pour les campagnes 1988/1989, 1989/1990 et 1990/1991, une cotisation dénommée « cotisation complémentaire ». Celle-ci est identique, quant à ses finalités et à son mécanisme, à la cotisation de résorption spéciale. Elle est donc destinée à apurer intégralement, pour chacune des trois campagnes de commercialisation concernées, les déficits qui ne seraient pas couverts par les autres cotisations instaurées par le règlement de base (cotisation à la production de base et cotisation B).

B — *Les faits et la procédure au principal*

1. Les faits et la procédure

Par décision du 19 octobre 1987, le Hauptzollamt Itzehoe (bureau principal des douanes d'Itzehoe), défendeur au principal, a exigé de la Zuckerfabrik Süderdithmarschen, requérante au principal, le paiement d'une somme de 1 982 942,66 DM au titre de la cotisation de résorption spéciale pour la campagne de commercialisation 1986/1987.

La Zuckerfabrik Süderdithmarschen a introduit contre cette décision une réclamation, qui a été rejetée.

La Zuckerfabrik a alors introduit une demande de sursis à l'exécution de la décision du Hauptzollamt auprès du Finanzgericht Hamburg. 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 instaurant la cotisation de résorption spéciale, sur lequel la décision du Hauptzollamt était fondée, était invalide.

Par une ordonnance du 31 mars 1988, le Finanzgericht Hamburg a fait droit à la demande de sursis à l'exécution de la décision du Hauptzollamt et a posé à la Cour différentes questions préjudicielles qui sont reproduites ci-dessous. Par une autre ordonnance, le Finanzgericht a décidé de surseoir à statuer dans la procédure au fond jusqu'à ce que la Cour se soit prononcée sur ces questions préjudicielles.

2. Les questions préjudicielles

Les questions sur lesquelles le Finanzgericht Hamburg a demandé à la Cour de se prononcer à titre préjudiciel dans le cadre de la procédure de sursis à exécution sont les 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?

Pour expliquer ces questions, le Finanzgericht développe dans l'ordonnance de renvoi les considérations décrites ci-après.

a) En ce qui concerne la compétence des juridictions nationales, statuant en référé, pour suspendre l'exécution d'un acte administratif national fondé sur un règlement communautaire

En ce qui concerne la première partie de la première question, le Finanzgericht expose qu'il est tenu, en vertu de son droit national, d'ordonner le sursis à l'exécution d'une décision nationale lorsqu'il a des doutes sérieux au sujet de la validité de celle-ci. Il se demande toutefois s'il peut procéder de la sorte lorsque c'est la validité d'un règlement communautaire, sur lequel la décision nationale est fondée, qui lui paraît douteuse.

En faveur d'une telle compétence, le Finanzgericht avance que le sursis à l'exécution n'affecte pas la décision nationale dans son existence, mais ne fait qu'en différer l'application éventuelle. De plus, l'adoption de mesures provisoires ne met pas en cause,

quant au fond, la validité du règlement communautaire.

A l'encontre de la compétence d'ordonner la suspension d'un acte national fondé sur un règlement communautaire, le Finanzgericht relève toutefois qu'une telle mesure de suspension pourrait être incompatible avec l'applicabilité directe des règlements dans tous les États membres, inscrite à l'article 189, deuxième alinéa, du traité. Le Finanzgericht souligne également que l'octroi du sursis à exécution au sens de l'article 185 du traité ou de mesures provisoires au sens de l'article 186 obéit à d'autres règles que celles du droit allemand.

b) En ce qui concerne les conditions d'octroi du sursis à l'exécution d'un acte administratif national fondé sur un règlement communautaire

Au sujet de la seconde partie de la première question, le Finanzgericht est d'avis que le renvoi aux conditions posées par les droits nationaux respectifs pourrait être une source de discrimination entre les opérateurs des différents États membres. Par contre, l'application, par analogie, de l'article 83 du règlement de procédure de la Cour pourrait être une solution propre à garantir l'égalité de traitement.

c) En ce qui concerne la validité du règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale

Pour éclairer la seconde question, le Finanzgericht analyse deux des motifs d'invalidité allégués devant lui par la Zuckerfabrik.

— Sur le grief tenant à la violation de la procédure instituée par l'article 201 du traité CEE

En premier lieu, la Zuckerfabrik a soutenu que le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale aurait dû être fondé sur l'article 201 du traité, et non sur l'article 43 du traité. La cotisation de résorption spéciale serait en réalité une taxe de financement et donc une ressource propre au sens de l'article 201 du traité. Or, selon cette disposition, l'instauration de ressources propres exige une décision du Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, ainsi qu'une action des États membres procédant conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

Le Finanzgericht ne pense pas que ce premier argument soit fondé. Selon lui, la cotisation de résorption spéciale est liée à l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre et a donc été instaurée valablement sur la base de l'article 43 du traité. La procédure de l'article 201 du traité ne devrait être suivie que lorsqu'il s'agit d'inscrire une contribution financière en tant que ressource propre au budget des Communautés européennes. En revanche, l'instauration même d'une cotisation destinée à régulariser un marché agricole n'exigerait pas le recours à l'article 201 du traité.

— Sur le grief tenant à la méconnaissance du principe de non-rétroactivité

En second lieu, la Zuckerfabrik a fait valoir devant le Finanzgericht que le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale était contraire au principe de

non-rétroactivité. Le Finanzgericht partage cette opinion et éprouve de ce fait des doutes sérieux au sujet de la validité du règlement en cause.

A cet égard, il relève d'abord que le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale a été adopté après la fin de la campagne de commercialisation dont il vise à résorber les pertes. Ce règlement rattache, en outre, le paiement de la cotisation à des faits situés dans le passé, à savoir la fabrication de sucre réalisée au cours de ladite campagne de commercialisation. Sur ce dernier point, il se distinguerait du règlement n° 934/86, du 24 mars 1986, instaurant la cotisation de résorption. Celui-ci a rattaché le paiement de la cotisation de résorption à des faits situés dans le futur, à savoir la fabrication de sucre à intervenir au cours des campagnes 1986/1987 à 1990/1991. Le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale aurait, quant à lui, un effet véritablement rétroactif.

Le Finanzgericht rappelle ensuite que, selon la jurisprudence de la Cour, un acte communautaire ne peut produire des effets à une date antérieure à sa publication qu'à titre exceptionnel, lorsque le but à atteindre l'exige et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée (notamment arrêt du 30 septembre 1982, Amylum, point 4, 108/81, Rec. p. 3107).

Le Finanzgericht n'estime pas nécessaire d'examiner si la première de ces conditions est remplie, à savoir si l'objectif du financement intégral du secteur du sucre exigeait que la cotisation de résorption spéciale fût imposée avec effet rétroactif. Il lui paraît en effet que la seconde condition, relative au respect de la confiance légitime des intéressés, n'est de toute façon pas remplie en l'espèce. Deux considérations justifieraient cette dernière appréciation.

D'abord, le règlement de base aurait plafonné la contribution financière des fabricants de sucre à la résorption des pertes à certains pourcentages maximaux du prix d'intervention du sucre. Les intéressés auraient pu s'attendre légitimement à ce que ces pourcentages ne fussent pas dépassés.

En outre, le règlement de base aurait institué des cotisations qui, bien qu'elles soient dues dans le chef des fabricants de sucre, pourraient être répercutées intégralement par ceux-ci sur les producteurs de betteraves par le biais d'une réduction correspondante du prix minimal de la betterave (article 5, paragraphe 2, du règlement de base). En revanche, le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale n'autoriserait la répercussion de la nouvelle cotisation sur les producteurs de betteraves qu'à raison de 60 % (article 1er, paragraphe 3, de ce règlement). Au vu du règlement de base, les fabricants de sucre auraient pu s'attendre à ne devoir payer que des cotisations entièrement répercutables sur les producteurs de betteraves.

C — *Procédure devant la Cour*

L'ordonnance du Finanzgericht Hamburg a été enregistrée au greffe de la Cour le 20 mai 1988.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice CEE, des observations écrites ont été déposées le 2 septembre 1988 par le Conseil des Commu-

nautés européennes, représenté par M. A. Bräutigam, membre de son service juridique, en qualité d'agent, le 6 septembre 1988 par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique M. D. Booß, en qualité d'agent, le 7 septembre 1988 par la Zuckerfabrik Süderdithmarschen, requérante au principal, représentée par Mes Ehle, Schiller et associés, avocats à Cologne, le 15 septembre 1988 par le gouvernement italien, représenté 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, et le 15 septembre 1988 par le gouvernement du Royaume-Uni, représenté par Mlle J. A. Gensmantel, Treasury Solicitor, en qualité d'agent.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Elle a toutefois décidé de poser des questions à la Zuckerfabrik Süderdithmarschen, au gouvernement du Royaume-Uni, au Conseil et à la Commission. Il a été répondu à ces questions dans le délai imparti.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

A — *Sur la première partie de la première question (compétence des juridictions nationales, statuant en référé, pour suspendre l'exécution d'un acte administratif national fondé sur un règlement communautaire)*

1. Position de la demanderesse dans le litige au principal

La *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* soutient que les autorités nationales peuvent ordonner le sursis à l'exécution d'un acte administratif national qui est fondé sur un règlement communautaire.

D'abord, une mesure de suspension d'un acte administratif national, qui trouve sa base dans un règlement communautaire, ne produirait que des effets limités. Une telle mesure ne mettrait en cause ni la validité du règlement communautaire ni celle de l'acte administratif national. Elle aurait simplement pour effet de suspendre l'exigibilité du montant à percevoir en vertu de l'acte administratif national.

Ensuite, le pouvoir des juridictions allemandes d'ordonner le sursis à l'exécution d'un acte administratif national ferait partie des garanties de protection juridictionnelle consacrées par l'article 19, paragraphe 4, de la loi fondamentale allemande. Le souci d'assurer la portée générale et l'applicabilité directe d'un règlement communautaire sur lequel un acte administratif national est fondé ne pourrait justifier qu'une quelconque restriction soit apportée à cette protection.

En outre, la compétence des juridictions nationales d'ordonner le sursis à l'exécution d'un acte administratif national qui est fondé sur un règlement communautaire découlerait du système de protection juridictionnelle instauré par l'ordre juridique communautaire lui-même. Dans ce système, la protection juridictionnelle est assurée, tantôt par la Cour, tantôt par les juridictions nationales, selon que l'acte mis en cause a été adopté par une institution communautaire ou par une autorité nationale. Il serait conforme à cette répartition des compétences que les juridictions nationales puissent ordonner le sursis à l'exécution d'un

acte national fondé sur un acte communautaire dont la validité leur paraît douteuse.

Enfin, il ressortirait déjà de l'arrêt du 22 octobre 1987, Foto-Frost, point 19 (314/85, Rec. p. 4199), que les juridictions nationales statuant en référé sont compétentes pour constater elles-mêmes, sous certaines conditions, l'invalidité des actes communautaires. La Cour aurait ainsi admis qu'elles peuvent suspendre l'exécution d'un acte national fondé sur un acte communautaire qu'elles jugent illégal.

2. Position du gouvernement italien

Le *gouvernement italien* défend également l'idée qu'une juridiction nationale peut suspendre à titre conservatoire un acte administratif pris en application d'un règlement communautaire, même si celui-ci n'a pas encore été déclaré invalide par la Cour.

Il se fonde à cet égard sur la répartition des compétences entre la Cour et les juridictions nationales. Parmi les compétences de ces dernières figure assurément celle d'ordonner à titre provisoire la suspension de l'exécution d'un acte administratif national en vue d'éviter aux justiciables un dommage grave et irréparable. La suspension d'un acte national devrait donc être possible, même si cet acte est fondé sur un règlement communautaire: cette suspension ne mettrait pas en cause la validité de ce dernier mais en retarderait seulement l'application éventuelle jusqu'à l'issue du litige au fond.

Le gouvernement italien souligne en outre que, si les juridictions nationales ne pouvaient ordonner le sursis à l'exécution d'un acte national fondé sur un règlement communautaire, les particuliers seraient privés de toute protection juridictionnelle provisoire. Ils ne peuvent en principe attaquer le règlement communautaire devant la Cour, ni, par conséquent, demander à celle-ci de prononcer le sursis à l'exécution de ce règlement, ou d'ordonner des mesures provisoires.

3. Position du gouvernement du Royaume-Uni

Le *gouvernement du Royaume-Uni* se prononce contre la compétence des juridictions nationales de suspendre, à titre provisoire, l'exécution d'un acte national pris sur la base d'un règlement communautaire.

Il rappelle que, dans l'arrêt du 22 octobre 1987, Foto-Frost, précité (point 15), la Cour s'est réservé la compétence de constater l'invalidité des actes des institutions communautaires au motif que des divergences entre les juridictions des États membres quant à la validité des actes communautaires seraient susceptibles de compromettre l'unité même de l'ordre juridique communautaire et de porter atteinte à l'exigence fondamentale de la sécurité juridique.

Ces mêmes considérations devraient conduire à dénier aux juridictions nationales la compétence de constater l'invalidité des actes des institutions communautaires dans le cadre du référé. Les règles régissant la compétence des juridictions nationales en matière d'octroi de mesures provisoires varieraient en effet d'un État membre à l'autre. Des divergences d'appréciation au sujet de la validité d'un même acte communautaire risqueraient dès lors d'apparaître si les juridictions nationales avaient compé-

tence pour constater elles-mêmes l'invalidité des actes communautaires dans le cadre du référé.

4. Position du Conseil

Le *Conseil* se borne à indiquer que, selon lui, la question doit être résolue à la lumière du principe de la primauté du droit communautaire, affirmée dans la jurisprudence de la Cour, notamment dans l'arrêt du 21 mai 1987, Albako (249/85, Rec. p. 2345). Il ne précise toutefois pas davantage quelle réponse il convient d'apporter à la question préjudicielle.

5. Position de la Commission

La *Commission* est d'avis qu'il y a lieu de reconnaître aux juridictions nationales la compétence de suspendre l'exécution d'un acte administratif national basé sur un règlement communautaire en attendant qu'il soit statué au fond sur la validité de cet acte national.

En effet, lorsqu'elles ordonnent la suspension de l'exécution d'un acte administratif national trouvant son fondement dans un règlement communautaire, les juridictions nationales ne se prononcent pas sur la validité de ce règlement. Elles examinent uniquement si, en l'espèce, des intérêts particuliers dignes de protection justifient que l'exécution de l'acte administratif national soit différée jusqu'à l'issue de la procédure au fond.

En outre, il serait souhaitable que les juridictions nationales se voient reconnaître la compétence de suspendre un acte national fondé sur un règlement communautaire, afin qu'elles puissent accorder d'urgence une protection juridictionnelle efficace aux particuliers.

B — *Sur la seconde partie de la première question (conditions d'octroi du sursis à l'exécution d'un acte administratif national fondé sur un règlement communautaire)*

1. Position de la demanderesse dans le litige au principal

La *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* rappelle qu'il n'existe aucune harmonisation des règles de procédure nationales au niveau communautaire. Par ailleurs, la séparation des systèmes juridictionnels, nationaux, d'une part, et communautaire, d'autre part, ferait obstacle à ce que la Cour uniformise de sa propre initiative les règles de procédure nationales. L'octroi du sursis à l'exécution d'un acte administratif national, même fondé sur un règlement communautaire, serait donc régi exclusivement par le droit national.

2. Position du gouvernement italien

Le *gouvernement italien* considère également que la compétence des juridictions nationales d'ordonner le sursis à l'exécution d'un acte administratif national fondé sur un règlement communautaire est régie par le droit national. Il souligne qu'en vertu de la répartition des compétences entre la Cour et les juridictions nationales ces dernières sont seules habilitées à ordonner le sursis à l'exécution des actes administratifs nationaux. En l'absence d'harmonisation des règles de procédure nationales, il y aurait lieu d'admettre que l'exercice de cette compétence par les juridictions nationales

est régi par le droit national. Le droit communautaire interdirait toutefois aux États membres de rendre plus difficile la protection des situations qu'il garantit que celle des situations garanties par le droit national.

3. Position de la Commission

La *Commission* estime, elle aussi, que c'est le droit national qui régit la compétence des juridictions nationales d'ordonner le sursis à l'exécution d'un acte administratif fondé sur un règlement communautaire.

Elle rappelle à cet égard que, selon la jurisprudence de la Cour, le système de protection juridique mis en œuvre par le traité, tel que l'exprime en particulier l'article 177, implique que tout type d'action prévu par le droit national doit pouvoir être utilisé pour assurer le respect des règles communautaires d'effet direct dans les mêmes conditions de recevabilité et de procédure que s'il s'agissait d'assurer le respect du droit national (voir arrêt du 7 juillet 1981, Rewe, point 44, 158/80, Rec. p. 1805).

Il ressortirait de cette jurisprudence que le souci d'assurer le respect du droit communautaire ne permet pas d'exiger une quelconque modification des règles de procédure nationales. Il ne serait donc pas possible d'imposer aux juridictions nationales d'appliquer, par analogie, les conditions énoncées dans l'article 83 du règlement de procédure de la Cour, relatif à l'octroi du sursis à l'exécution ou de mesures provisoires par la Cour.

La Commission suggère cependant de soumettre l'action des juridictions nationales à certaines conditions qui, selon elle, n'apportent aucune modification aux règles de procédure nationales, mais qui sont de nature à réduire, autant que possible, l'atteinte à la compétence exclusive de la Cour de constater l'invalidité des actes communautaires. Ces conditions sont au nombre de trois.

En premier lieu, la juridiction nationale devrait pleinement tenir compte de l'intérêt communautaire lorsqu'elle examine s'il existe des doutes sérieux au sujet de la légalité de l'acte communautaire qui sert de base à l'acte administratif national.

En second lieu, lorsqu'une juridiction nationale ordonne le sursis à l'exécution d'un acte administratif national fondé sur un acte communautaire, elle devrait simultanément saisir la Cour, à titre préjudiciel, de la question de la validité de cet acte communautaire. La compétence exclusive de la Cour de constater l'invalidité des actes communautaires serait ainsi pleinement respectée. L'obligation de saisir la Cour à titre préjudiciel dès le stade du référé permettrait, en outre, de réduire la durée de la période d'incertitude au sujet de la validité de l'acte communautaire. Enfin, cette obligation permettrait d'accélérer ultérieurement la procédure au fond, dans laquelle un renvoi préjudiciel ne serait plus nécessaire.

En troisième lieu, la juridiction nationale devrait surseoir à statuer dans la procédure au fond relative à la validité de l'acte administratif national, en attendant que la Cour se soit prononcée à titre préjudiciel sur la validité de l'acte communautaire dans le cadre de la procédure de référé. Cette condition serait nécessaire pour assurer que

le renvoi préjudiciel opéré au stade du référé ait un effet utile.

Ces différentes conditions pourraient être imposées sans qu'il y ait, pour autant, ingérence dans les règles de procédure nationales. En effet, elles ne feraient que « concrétiser pour un cas donné » la procédure du renvoi préjudiciel, qui est prévue de toute manière par le droit communautaire.

La Commission propose dès lors de répondre que « les juridictions nationales ont le pouvoir de suspendre, en recourant aux mesures provisoires prévues par les règles de procédure du droit interne, les effets d'un acte administratif de droit interne pris sur la base d'un acte de droit communautaire, dès lors que l'intérêt communautaire est pleinement pris en compte, que lesdites juridictions défèrent simultanément à la Cour, conformément à l'article 177 du traité, la question de la validité de l'acte communautaire, et que, dans le cadre de la procédure au principal, elles ne se prononcent pas sur cette validité avant que la Cour ait statué sur la question préjudicielle ».

C — *Sur la seconde question (validité du règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale)*

1. Position de la demanderesse dans le litige au principal

Considérant que, par la seconde question, le Finanzgericht pose d'une manière tout à fait générale la question de la validité du règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale, la *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* développe huit motifs pour lesquels ce règlement serait invalide.

a) Grief tenant à la violation de la procédure instituée par l'article 201 du traité CEE

En premier lieu, la Zuckerfabrik soutient que la base légale adéquate pour l'adoption du règlement litigieux n'était pas l'article 43 du traité, mais l'article 201. En effet, la cotisation de résorption spéciale serait en réalité une taxe de financement, et non une mesure de régulation du marché du sucre.

A cet égard, la Zuckerfabrik expose, d'abord, qu'une mesure de régulation d'un marché agricole ne peut concerner que le présent ou l'avenir, mais non le passé. Elle relève, ensuite, que le règlement litigieux vise expressément, dans son troisième considérant, les « contraintes budgétaires sérieuses que connaît la Communauté ». Elle souligne, enfin, que seuls les fabricants de sucre sont tenus légalement au paiement de la cotisation de résorption spéciale, alors que l'organisation du marché du sucre aurait été créée dans l'intérêt exclusif des producteurs de betteraves. Sur ce dernier point, elle se réfère au troisième considérant du règlement de base, qui dispose que, « pour assurer aux producteurs de betteraves ... de la Communauté le maintien des garanties nécessaires en ce qui concerne leur emploi et leur niveau de vie, il convient de prévoir des mesures propres à stabiliser le marché du sucre ».

Comme la cotisation de résorption spéciale aurait été instituée en dehors de l'organisation du marché du sucre, elle ne serait pas incluse dans les ressources propres au titre de l'article 2, premier alinéa, sous a), de la

décision 85/257/CEE du Conseil, du 7 mai 1985, relative au système des ressources propres des Communautés (JO L 128, p. 15, ci-après « décision sur les ressources propres »). En vertu de cette disposition, constituent des ressources propres les « cotisations et autres droits prévus dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre ».

N'étant pas une mesure de régulation d'un marché agricole et ne figurant pas parmi les ressources propres au titre de la décision sur les ressources propres, la cotisation de résorption spéciale n'aurait pu être adoptée valablement que sur la base de l'article 201 du traité. Comme la procédure prescrite par cette disposition n'a pas été suivie, le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale serait invalide.

b) Grief tenant à la compatibilité du règlement n° 1914/87 avec le règlement de base

En second lieu, la Zuckerfabrik Süderdithmarschen fait valoir que le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale est incompatible avec le règlement de base. Elle soutient qu'en raison de cette incompatibilité le règlement en cause est contraire au régime juridique de l'autofinancement et au principe de sécurité juridique.

A cet égard, la Zuckerfabrik rappelle d'abord que l'article 28 du règlement de base limite la cotisation à la production de base à 2 % du prix d'intervention du sucre et la cotisation B à 30 % ou, le cas échéant, 37,5 % de ce prix. Ce plafonnement a été confirmé pour la campagne en cause par le règlement instaurant la cotisation de résorption.

En réglant de manière exhaustive, à l'article 28 du règlement de base, le système d'autofinancement du secteur du sucre, le Conseil se serait interdit d'instaurer ensuite, en dehors de l'organisation de marché en cause, la cotisation de résorption spéciale, dont la perception entraîne le dépassement des plafonds fixés dans le règlement de base.

Le système normatif du droit communautaire s'opposerait, en effet, à ce que le Conseil adopte, en se fondant sur la règle d'habilitation générale de l'article 43 du traité, un règlement portant des mesures particulières incompatibles avec le règlement général régissant la matière. La Zuckerfabrik se réfère à cet égard à l'arrêt du 29 mars 1979, NTN Toyo Bearing Company, point 21 (113/77, Rec. p. 1185), dans lequel la Cour a affirmé que le Conseil, après avoir adopté un règlement général afin de mettre en œuvre l'un des objectifs de l'article 113 du traité, ne saurait déroger aux règles ainsi établies, dans l'application de celles-ci à des cas particuliers, sans perturber le système législatif de la Communauté et rompre l'égalité des justiciables devant la loi.

L'autofinancement du secteur du sucre n'aurait donc pu être assuré que dans la mesure autorisée par l'article 28 du règlement de base. En effet, le principe de l'autofinancement de ce secteur n'aurait d'autre fondement juridique que le règlement de base, et son application devrait se contenir dans les limites tracées par celui-ci.

La Zuckerfabrik souligne en outre que l'adoption d'une règle particulière incompatible avec la règle générale applicable constitue une atteinte à la sécurité juridique, ainsi qu'à la confiance légitime des intéressés.

Le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale serait dès lors invalide parce qu'il serait incompatible avec le système normatif du droit communautaire et qu'il porterait atteinte, de ce fait, à la sécurité juridique ainsi qu'à la confiance légitime des intéressés.

c) 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

En troisième lieu, la Zuckerfabrik Süderdithmarschen soutient que le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale viole les principes d'interdiction de faire peser sur une branche de l'économie des risques étrangers à celle-ci, ainsi que des charges financières déraisonnables.

Les causes du déficit que la cotisation litigieuse était destinée à apurer seraient étrangères au comportement des opérateurs agissant sur le marché du sucre. Ces causes seraient essentiellement la persistance d'un prix peu élevé du sucre sur le marché mondial et la chute du cours du dollar. Ces deux facteurs auraient contraint la Communauté à payer, au cours de la campagne 1986/1987, des sommes particulièrement importantes au titre des restitutions à l'exportation.

La Zuckerfabrik soutient que l'apparition d'un déficit lié à ce type de facteurs extérieurs constitue un risque inhérent au système même de l'organisation des marchés. Un tel déficit devrait dès lors être supporté par le budget de la Communauté, du moins dans la mesure où il dépasse le niveau habituel. Dans d'autres domaines de l'organisation des marchés, les risques en cause seraient d'ailleurs financés exclusivement par le FEOGA.

En outre, le souci d'assurer l'autofinancement d'un secteur agricole ne pourrait conduire à imposer aux opérateurs agissant dans ce secteur des charges financières déraisonnables. La cotisation de résorption spéciale ferait peser sur les fabricants de sucre des charges déraisonnables en raison de son montant et du fait qu'elle s'ajoute à des cotisations préexistantes.

d) Grief tenant à la méconnaissance du principe de non-rétroactivité

En quatrième lieu, la Zuckerfabrik fait valoir que le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale est contraire au principe de non-rétroactivité. Elle rappelle que, selon la jurisprudence de la Cour, un acte communautaire ne peut produire des effets à une date antérieure à sa publication que si le but à atteindre l'exige et si la confiance légitime des intéressés est dûment respectée. Ni l'une ni l'autre de ces deux conditions ne seraient remplies en l'espèce.

Quant au but à atteindre, la Zuckerfabrik soutient que le Conseil a implicitement admis qu'aucun intérêt général supérieur ne justifiait l'instauration d'une cotisation supplémentaire destinée à résorber les pertes de la campagne de commercialisation 1986/1987. Il s'est en effet abstenu de prévoir des mesures en ce sens lorsqu'il a adopté, le 24 mars 1986, le règlement instaurant la cotisation de résorption, alors que le déficit accumulé au cours des

campagnes antérieures laissait déjà prévoir à ce moment de nouvelles pertes pour la campagne 1986/1987.

Quant à la confiance légitime des fabricants de sucre, elle aurait été violée par l'instauration rétroactive de la cotisation de résorption spéciale. Le règlement de base avait fixé des plafonds pour la cotisation à la production de base et la cotisation B. Le règlement instaurant la cotisation de résorption a confirmé ces plafonds pour la campagne 1986/1987. Rien n'aurait permis de prévoir qu'une cotisation dépassant ces plafonds serait prélevée sur la production de cette campagne. La proposition de la Commission d'instaurer une telle cotisation aurait certes été présentée au mois de février 1987 (JO C 89 du 3.4.1987, p. 18) mais, à ce moment, il aurait déjà été trop tard pour que les fabricants de sucre aient encore pu adapter leur comportement en fonction de cette donnée. Conformément aux dispositions-cadres régissant les contrats d'achat de betteraves, les contrats d'achat entre fabricants de sucre et producteurs de betteraves pour la campagne 1986/1987 devaient en effet avoir été conclus avant le 1er mai 1986 [règlement (CEE) n° 206/68 du Conseil, du 20 février 1968, établissant des dispositions-cadres pour les contrats et accords interprofessionnels concernant l'achat de betteraves (JO L 47, p. 1)].

e) Grief tenant à une discrimination

En cinquième lieu, la Zuckerfabrik Süderdithmarschen fait valoir que le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale viole le principe de non-discrimination.

Elle rappelle que la cotisation de résorption spéciale frappe beaucoup plus lourdement la production de sucre B que celle de sucre A. Cela tient au fait que la cotisation en cause est calculée en appliquant un coefficient donné aux cotisations dues par les fabricants de sucre au titre du règlement de base (cotisation à la production de base et cotisation B) et que celles-ci frappent elles-mêmes beaucoup plus fortement la production de sucre B que celle de sucre A.

Pour déterminer si le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale comporte une discrimination prohibée au détriment des producteurs de sucre B, il y aurait lieu d'examiner si les fabricants de sucre qui produisent du sucre A et ceux qui produisent du sucre B se trouvent dans des situations comparables. Dans l'affirmative, il conviendrait de rechercher si la différence de traitement est objectivement justifiée.

Selon la Zuckerfabrik, les fabricants qui produisent du sucre A et ceux qui produisent du sucre B se trouvent dans des situations comparables. En effet, le sucre fabriqué dans le cadre du quota A constitue le même produit que celui fabriqué dans le cadre du quota B. Par ailleurs, aussi bien le sucre A que le sucre B peuvent être vendus à l'intérieur de la Communauté ou exportés dans les pays tiers.

Par ailleurs, aucune raison objective ne justifierait que la cotisation de résorption spéciale frappe plus lourdement la production de sucre B que celle de sucre A.

D'abord, on ne pourrait soutenir que c'est la fabrication de sucre B plutôt que celle de sucre A qui est à l'origine de la situation

excédentaire du marché en cause, étant donné qu'il s'agit du même produit. Les charges résultant pour la Communauté du paiement des restitutions à l'exportation trouveraient donc leur origine, indistinctement, dans la production de sucre A et dans celle de sucre B.

Ensuite, la cotisation de résorption spéciale constituerait une taxe de financement qui aurait été instaurée en dehors de l'organisation commune du marché du sucre. De ce fait, il ne serait pas admissible que la différenciation qui est faite entre le sucre A et le sucre B pour les cotisations instaurées par le règlement de base se répercute sur la cotisation de résorption spéciale. Pour être équitable, cette dernière devrait frapper de la même manière la production de sucre A et celle de sucre B.

La Zuckerfabrik fait encore observer que, dans l'hypothèse où il aurait existé des circonstances exceptionnelles justifiant un traitement différent de la production de sucre A et de celle de sucre B, ces circonstances auraient dû apparaître dans la motivation du règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale. Toutefois, ce règlement mentionne seulement dans son cinquième considérant que la cotisation de résorption spéciale due par une entreprise se calcule en fonction de la cotisation à la production de base et de la cotisation B dues par celle-ci, sans préciser pourquoi ce mode de calcul a été retenu.

La Zuckerfabrik relève, par ailleurs, que les fabricants allemands de sucre sont redevables, en moyenne, d'une cotisation de résorption spéciale égale à 4,2 % du prix d'intervention du sucre, alors que les fabricants des autres États membres ne supporteraient, en moyenne, qu'une cotisation égale à 3,3 % du prix d'intervention du sucre. Cette situation tiendrait à ce que les entreprises allemandes ont des quotas B plus élevés que leurs concurrents des autres États membres. Or, la détermination des quantités de base A et B qui sont attribuées aux États membres (que ceux-ci redistribuent ensuite entre les fabricants de sucre sous la forme de quotas A et B) ne se ferait pas selon des critères objectifs, mais en fonction de considérations d'ordre politique. La différence de taxation entre les fabricants de sucre allemands et ceux des autres États membres ne serait donc pas objectivement justifiée.

En conclusion, la Zuckerfabrik soutient que le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale est contraire au principe de non-discrimination à un double titre, d'abord en ce que la production de sucre B est frappée beaucoup plus lourdement que celle de sucre A, et, ensuite, en ce que les fabricants de sucre allemands se voient imposer, en moyenne, une cotisation nettement plus élevée que leurs concurrents des autres États membres.

f) Grief tenant à une atteinte à la propriété et au libre exercice des activités économiques

En sixième lieu, la Zuckerfabrik Süderdithmarschen fait valoir que le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale viole les droits fondamentaux de protection du droit de propriété et du droit au libre exercice des activités économiques.

Elle relève que, dans les arrêts des 14 mai 1974, Nold (4/73, Rec. p. 491), et 13 décembre 1979, Hauer (44/79, Rec.

p. 3727), la Cour a affirmé que le droit de propriété et le droit au libre exercice des activités professionnelles faisaient partie des droits fondamentaux dont elle assurait le respect. La Zuckerfabrik demande à la Cour de constater qu'une cotisation comme celle en cause, qui s'ajoute rétroactivement à d'autres cotisations, qui est en outre excessivement élevée, et qui ne peut être acquittée au moyen des bénéfices de la campagne concernée, porte atteinte à ces droits fondamentaux. A cet égard, elle souligne qu'une cotisation que les fabricants de sucre ne peuvent acquitter au moyen de leurs bénéfices a pour effet d'amener ceux-ci à réduire leur production, notamment celle de sucre B qui subit une taxation particulièrement lourde. En outre, en obligeant les fabricants de sucre à puiser dans leurs réserves, une telle cotisation porterait atteinte à la substance même de ces entreprises.

La Zuckerfabrik fait encore observer que la circonstance que les fabricants de sucre peuvent répercuter la cotisation de résorption spéciale sur les producteurs de betteraves à raison de 60 % ne peut être invoquée en faveur de la compatibilité du règlement litigieux avec les droits fondamentaux en cause. Les fabricants de sucre sont en effet tenus légalement du paiement de la totalité de la cotisation. Ils ne peuvent répercuter celle-ci pour partie sur les producteurs de betteraves qu'au moyen de procédures de droit privé dont l'issue serait toujours aléatoire.

g) Grief tenant au détournement de pouvoir

En septième lieu, la Zuckerfabrik Süderdithmarschen soutient que le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale est entaché de détournement de pouvoir. L'objectif véritable de ce règlement ne serait pas d'apurer les pertes de la campagne 1986/1987, mais bien d'amener les fabricants de sucre à renoncer à toute production dans le cadre des quotas B. Ce serait dans ce but que le règlement litigieux ferait peser sur la production de sucre B une cotisation ayant un effet d'étranglement.

h) Grief tenant aux principes fondamentaux du droit public allemand en matière de perception des impôts

En huitième lieu, la Zuckerfabrik Süderdithmarschen fait valoir que le mécanisme de perception de la cotisation de résorption spéciale enfreint les principes fondamentaux du droit public allemand en matière de perception des impôts.

Ces principes interdiraient notamment de rendre certaines personnes (en l'espèce, les fabricants de sucre) redevables de la totalité d'une taxe, alors qu'une partie de cette taxe (60 %) doit finalement être supportée par d'autres personnes (les producteurs de betteraves). Il ressortirait d'une étude de M. le professeur Arndt, que la Zuckerfabrik a déposée en annexe à ses observations, que de telles modalités de perception d'une taxe sont contraires au droit constitutionnel allemand.

Les principes fondamentaux du droit public allemand exigeraient également que les contribuables puissent connaître à l'avance, avec précision, le montant de l'impôt qu'ils devront finalement supporter. Cet impôt devrait en outre être prélevé selon des modalités qui garantissent l'égalité de traitement des contribuables. Ces deux exigences ne seraient pas remplies en l'espèce puisque

la répercussion de la cotisation de résorption spéciale sur les producteurs de betteraves, dans la limite autorisée de 60 %, peut s'avérer totalement ou partiellement irréalisable en pratique.

Comme le droit communautaire assurerait la protection des principes fondamentaux reconnus par les ordres juridiques nationaux, les incompatibilités avec le droit public allemand relevées ci-dessus affecteraient la validité du règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale.

2. Position du gouvernement du Royaume-Uni

Le *gouvernement du Royaume-Uni* examine les deux motifs d'invalidité qui sont analysés dans l'ordonnance de renvoi et parvient à la conclusion que le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale est valide.

a) En ce qui concerne le grief tenant à la violation de la procédure instituée par l'article 201 du traité CEE

En ce qui concerne, en premier lieu, le problème de la base juridique appropriée pour l'adoption de ce règlement, le gouvernement du Royaume-Uni rappelle les critères que la Cour a retenus pour apprécier si une cotisation donnée pouvait être adoptée valablement sur la base des dispositions régissant la politique agricole commune. Ainsi, dans l'arrêt du 21 février 1979, Stölting, point 7 (138/78, Rec. p. 713), la Cour a souligné que le prélèvement de coresponsabilité dans le secteur laitier visait à freiner la production en présence des surplus constatés. Elle a estimé que ce prélèvement concourait dès lors à l'objectif de la stabilisation des marchés, énoncé à l'article 39 du traité. Dans l'arrêt du 30 septembre 1982, Amylum, précité (point 30), la Cour a jugé que la cotisation à la production d'isoglucose avait été valablement instaurée dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles parce qu'elle faisait participer les fabricants d'isoglucose aux pertes résultant, pour la Communauté, de l'écoulement de la quantité produite qui dépassait la consommation humaine.

Selon le gouvernement du Royaume-Uni, la cotisation de résorption spéciale répond aux critères rappelés ci-dessus parce qu'elle vise à assurer que les opérateurs économiques agissant dans le secteur du sucre supportent eux-mêmes intégralement le coût de l'écoulement des excédents. Le règlement instaurant la cotisation litigieuse aurait donc été adopté valablement sur la base de l'article 43 du traité.

Dès lors que la cotisation de résorption spéciale pouvait être instaurée valablement sur la base de l'article 43 du traité, le recours à l'article 201 du traité aurait été inutile. De toute manière, la cotisation en cause ferait partie des ressources propres en vertu de l'article 2, premier alinéa, sous a), de la décision sur les ressources propres, qui vise expressément les prélèvements établis dans le cadre de la politique agricole commune.

b) En ce qui concerne le grief tenant à la méconnaissance du principe de la non-rétroactivité

En ce qui concerne, en second lieu, le problème de la rétroactivité, le gouverne-

ment du Royaume-Uni soutient que le but à atteindre exigeait que le règlement litigieux s'appliquât avec effet rétroactif et que, par ailleurs, la confiance légitime des intéressés a été dûment respectée.

Le but à atteindre aurait été de stabiliser le marché du sucre en faisant supporter intégralement par les opérateurs économiques concernés les pertes de la campagne 1986/1987 qui n'étaient pas déjà résorbées par d'autres cotisations. Ce but aurait été suffisamment important pour justifier une dérogation au principe de non-rétroactivité. Il n'aurait pu être atteint que grâce à une cotisation imposée avec effet rétroactif, puisque ce n'est qu'à la fin d'une campagne de commercialisation que l'on peut connaître le montant total des pertes liées à cette campagne.

La confiance légitime des intéressés aurait, par ailleurs, été dûment respectée.

D'abord, les intéressés auraient dû s'attendre, au vu de divers éléments, à se voir réclamer une cotisation dépassant le plafonnement fixé dans le règlement de base. Ainsi, la Commission avait publié le 9 septembre 1986 un bilan qui faisait clairement apparaître un déficit probable pour la campagne 1986/1987. Étant donné que le secteur du sucre était soumis, depuis l'instauration du règlement de base, à un principe d'autofinancement, les opérateurs concernés auraient dû être conscients de ce que ce déficit allait être mis à leur charge. Au mois de février 1987 est intervenue la proposition de la Commission relative à l'instauration de la cotisation de résorption spéciale. La presse spécialisée aurait rendu compte immédiatement de cette proposition. Les fabricants de sucre ne pourraient dès lors prétendre que l'adoption du règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale les aurait pris au dépourvu.

Ensuite, la cotisation de résorption spéciale aurait été instaurée selon des modalités qui réduiraient, dans toute la mesure du possible, l'atteinte éventuelle à la confiance légitime des intéressés. Le gouvernement du Royaume-Uni souligne, à cet égard, que le règlement instaurant la cotisation litigieuse est entré en vigueur trois jours seulement après l'expiration de la campagne à laquelle cette cotisation se rapportait. Par ailleurs, la cotisation de résorption spéciale ne frapperait que les opérateurs économiques qui sont à l'origine du déficit qu'il s'agit de résorber, puisqu'elle est calculée par application d'un coefficient donné à la cotisation à la production de base et à la cotisation B dues par ces opérateurs pour la campagne en cause.

Enfin, le gouvernement du Royaume-Uni réfute la critique du Finanzgericht tenant à ce que la cotisation de résorption spéciale ne peut être répercutée qu'à raison de 60 % sur les producteurs de betteraves. Le Finanzgericht aperçoit dans cette limitation une atteinte à la confiance légitime des fabricants de sucre parce que le règlement de base ne prévoirait que des charges entièrement répercutables sur les producteurs de betteraves. Dès lors, les fabricants de sucre n'auraient pas dû s'attendre à ce que soit instaurée une cotisation qui resterait pour partie à leur charge.

Le gouvernement du Royaume-Uni soutient que le Finanzgericht part d'une prémisse erronée lorsqu'il considère que le règlement

de base ne prévoit que des charges entièrement répercutables sur les producteurs de betteraves. Certes, en vertu de l'article 5, paragraphe 2, et de l'article 28, paragraphe 5, du règlement de base, le prix minimal que les fabricants de sucre doivent payer aux producteurs de betteraves n'est que de 98 % du prix de base de la betterave A (betterave destinée à la production de sucre A) et de 68 ou 60,5 % du prix de base de la betterave B (betterave destinée à la production de sucre B), selon que la cotisation B est fixée à 30 ou 37,5 % du prix d'intervention du sucre. Pour payer la cotisation à la production de base et la cotisation B, les fabricants de sucre retiennent donc, sur le prix qu'ils paient aux producteurs de betteraves, un pourcentage égal à celui des cotisations frappant le sucre A (2 %) et le sucre B (2 % + 30 % ou, le cas échéant, 2 % + 37,5 %).

Toutefois, le prix de base de la betterave ne représenterait qu'environ 60 % du prix d'intervention du sucre. Ce pourcentage ne ressortirait pas d'une disposition expresse du règlement de base, mais se constaterait lors de chaque fixation annuelle du prix de base de la betterave. Ainsi, pour la campagne de commercialisation 1986/1987, le règlement (CEE) n° 1452/86 du Conseil, du 13 mai 1986, fixant, pour la campagne de commercialisation 1986/1987, certains prix dans le secteur du sucre et la qualité type des betteraves (JO L 133, p. 4), aurait fixé le prix de base de la betterave (exprimé par référence à une quantité correspondante de sucre) à 58 % du prix d'intervention du sucre.

Les quelque 40 % restants du prix d'intervention du sucre couvriraient les frais de transformation, de transport, etc., qui sont supportés par les fabricants de sucre. Sur cette partie du prix d'intervention qu'ils perçoivent, les fabricants de sucre doivent prélever 2 % pour la production de sucre A et 32 % (2 % + 30 %) ou 39,5 % (2 % + 37,5 %) pour la production de sucre B.

Le règlement de base ventilerait ainsi la charge des cotisations qu'il instaure entre les producteurs de betteraves et les fabricants de sucre, à raison, approximativement, de 60 et 40 %. Le règlement litigieux aurait prévu une répartition analogue de la charge que constitue la cotisation de résorption spéciale. La critique formulée à cet égard par le Finanzgericht serait donc non fondée.

3. Position du Conseil

Le *Conseil* examine uniquement le motif d'invalidité que le Finanzgericht a considéré comme fondé, à savoir celui tenant à la violation du principe de non-rétroactivité. Contrairement au Finanzgericht, le Conseil estime que le règlement litigieux respecte le principe de non-rétroactivité et qu'il est valide.

Il fait observer, tout d'abord, que l'on peut se demander si le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale est vraiment rétroactif. Ce règlement a été adopté quelques jours seulement après la fin de la campagne de commercialisation en cause. La cotisation qu'il instaure frappe uniquement les opérateurs économiques qui sont à l'origine du déficit de cette campagne, et il les atteint en fonction de leur participation à la création de ce déficit. Il s'apparenterait ainsi au mécanisme normal de perception des cotisations dans le secteur du sucre, puisque les cotisations instaurées par le règlement de base ne seraient, elles aussi, calculées et perçues qu'après la fin de la campagne à laquelle elles se rapportent.

En tout cas, bien que le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale rattache celle-ci à la production d'une campagne passée, il serait plus équitable que le règlement instaurant la cotisation de résorption, dont le Finanzgericht Hamburg tire argument pour critiquer le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale. Le Conseil rappelle que, selon le Finanzgericht, le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale aurait dû, comme l'avait fait le règlement instaurant la cotisation de résorption, rattacher le paiement de la cotisation qu'il instaurait à la production de campagnes futures. Le Conseil oppose à ce reproche que le règlement instaurant la cotisation de résorption n'a rattaché la résorption du déficit de 400 millions d'écus à la production de cinq campagnes futures que parce qu'il n'était plus possible, matériellement, de déterminer les entreprises qui étaient responsables de la création du déficit en cause. Par contre, le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale pouvait répercuter celle-ci sur les entreprises, en fonction de leur participation à la création du déficit, parce qu'il a été adopté deux jours seulement après la fin de la campagne de commercialisation concernée. Le fait que le règlement litigieux ait rattaché le paiement de la cotisation de résorption spéciale à la production d'une campagne qui venait de se terminer ne serait donc nullement critiquable: cette modalité aurait permis, au contraire, une répartition équitable de la charge instaurée par le règlement litigieux.

Le Conseil rappelle ensuite que, selon la jurisprudence de la Cour, un acte communautaire peut produire des effets rétroactifs si le but à atteindre l'exige et si la confiance légitime des intéressés est dûment respectée. Ces deux conditions seraient remplies en l'espèce.

Le but poursuivi par l'instauration de la cotisation de résorption spéciale aurait été double.

En premier lieu, il aurait fallu empêcher que la Communauté doive préfinancer sur une longue période, voire financer définitivement, des sommes importantes au titre des restitutions à l'exportation.

En second lieu, l'instauration de la cotisation litigieuse aurait évité de devoir recourir à une mesure plus radicale qui aurait permis de rétablir l'équilibre financier sur le marché du sucre, à savoir la réduction des quotas de production. Cette dernière solution aurait été contraire aux intérêts des opérateurs agissant sur le marché du sucre, étant donné qu'elle aurait entraîné une diminution de leurs parts de marché sur le plan mondial. Elle aurait également été contraire aux intérêts de la Communauté, du fait qu'elle aurait entraîné une diminution des surfaces consacrées à la culture des betteraves et une augmentation corrélative des surfaces affectées à d'autres secteurs agricoles, dont le financement aurait risqué de peser lourdement sur les finances communautaires.

L'importance du double but poursuivi par le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale, à savoir assurer l'autofinancement du secteur du sucre tout en maintenant le niveau des quotas inchangé, justifierait l'instauration rétroactive de la cotisation de résorption spéciale.

En ce qui concerne par ailleurs le respect de la confiance légitime des intéressés, le Conseil soutient, d'abord, que ces derniers auraient dû s'attendre à un dépassement du plafonnement fixé dans le règlement de base

et, ensuite, que le Finanzgericht se trompe lorsqu'il considère que le règlement de base n'a instauré que des cotisations entièrement répercutables sur les producteurs de betteraves. Les arguments que le Conseil fait valoir sur ces deux points rejoignent ceux que le gouvernement du Royaume-Uni a exposés à ce sujet.

4. Position de la Commission

La *Commission* n'examine, elle aussi, que le grief tenant à la violation du principe de non-rétroactivité. Elle soutient que ce grief n'est pas fondé et que le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale est valide.

Le but poursuivi par l'instauration de la cotisation de résorption spéciale aurait été d'assurer l'autofinancement du secteur du sucre. Le budget de la Communauté n'aurait pas permis de couvrir le déficit de plus de 200 millions d'écus qui s'était formé au cours de la campagne 1986/1987. Étant donné l'ampleur de ce déficit, qui atteignait pour une seule campagne plus de la moitié du déficit accumulé au cours des cinq campagnes précédentes, des mesures rapides se seraient imposées.

Comme l'indiquerait le quatrième considérant du règlement litigieux, l'alternative aurait été soit d'instaurer une cotisation de résorption spéciale, soit de réduire les quotas de production. Cette dernière solution n'aurait pas été indiquée. D'abord, elle aurait provoqué une diminution des parts de marché détenues par les fabricants de sucre communautaires sur le marché mondial. Ensuite, cette solution aurait touché les opérateurs économiques davantage qu'une cotisation financière. Enfin, la réduction des quotas n'aurait pas été envisageable pour résorber le déficit de la campagne 1986/1987, parce que ce déficit n'aurait été connu qu'à un moment où les quotas attribués pour cette campagne étaient déjà épuisés. Selon la Commission, la solution adéquate n'était donc pas de réduire les quotas, mais d'instaurer la cotisation litigieuse.

La confiance légitime des opérateurs économiques concernés aurait par ailleurs été respectée.

A cet égard, la Commission fait d'abord observer que la réglementation du marché du sucre est soumise à des modifications constantes, qui sont fonction des conditions de production et de vente existant sur ce marché. D'une manière générale, les opérateurs ne pourraient dès lors se prévaloir d'une quelconque confiance légitime dans le maintien d'une situation existant à un moment donné.

En ce qui concerne plus particulièrement l'instauration de la cotisation de résorption spéciale, les opérateurs concernés auraient été avertis par une série d'indices de ce qu'une telle cotisation allait être instaurée: le principe de l'autofinancement du secteur du sucre était inscrit dans le règlement de base depuis 1981; l'instauration de la cotisation de résorption par le règlement n° 934/86 aurait démontré que les plafonds fixés dans le règlement de base pouvaient être dépassés; la proposition de la Commission relative à l'instauration de la cotisation de résorption spéciale avait été rendue publique dès le mois de février 1987 par une note d'information du service du porte-parole de la Commission; la presse spécia-

lisée a immédiatement fait un large écho à cette proposition; le 7 mars 1987, le représentant de la Commission a expliqué la proposition au cours d'une réunion du comité consultatif du sucre; le 3 avril 1987, enfin, la proposition a été publiée au Journal officiel.

Ces diverses informations auraient permis aux producteurs de betteraves et aux fabricants de sucre de prendre leurs dispositions en temps utile, notamment quant aux quantités qu'ils allaient produire et quant aux prix qu'ils allaient pratiquer au cours de la campagne en cause.

La Commission signale enfin que le Finanzgericht se trompe quand il estime que le règlement de base n'a instauré, à charge des fabricants de sucre, que des cotisations entièrement répercutables sur les producteurs de betteraves. Il expose à cet égard le même raisonnement que le gouvernement du Royaume-Uni et le Conseil.

III — Réponses aux questions posées par la Cour

A — *Questions posées à la Zuckerfabrik Süderdithmarschen*

Question 1 — N'y a-t-il pas une erreur matérielle au point 13 des observations de la Zuckerfabrik Süderdithmarschen en ce sens que la réponse qu'elle suggère d'apporter à la question 1, sous a), est affirmative, et non négative comme indiqué à ce point 13?

Réponse — Une erreur s'est en effet glissée au point 13 des observations de la Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG. La réponse qu'elle suggère d'apporter à la question 1, sous a), est affirmative.

Question 2 — Sur quelle disposition réglementaire précise la Zuckerfabrik Süderdithmarschen se fonde-t-elle pour affirmer que les contrats de culture de betteraves pour la campagne de commercialisation 1986/1987 devaient être conclus avant le 1er mai 1986 (point 92 de ses observations)?

Réponse — Dans les contrats pour la livraison des betteraves sucrières, il est fait une distinction selon que les quantités de sucre fabriquées à partir de ces betteraves sont du sucre A, du sucre B ou bien d'autres sucres (article 30, paragraphe 1, du règlement n° 1785/81). Chaque fabricant de sucre qui n'a pas conclu, *avant les ensemencements,* des contrats de livraison pour une quantité de betteraves correspondant au quota A au prix minimal de la betterave A est obligé de payer, pour chaque quantité de betteraves transformées en sucre dans l'entreprise concernée, au moins ledit prix minimal (pour la betterave A) (article 30, paragraphe 2, du règlement n° 1785/81).

Selon l'article 3 du règlement (CEE) n° 246/88 (JO L 53 du 1.3.1988, p. 37), les contrats réputés conclus avant les ensemencements sont uniquement, en Allemagne, ceux conclus avant le 1er mai. Aucune dérogation n'a été prévue par voie d'accord interprofessionnel dans ce pays (article 30, paragraphe 3, du règlement n° 1785/81).

Question 3 — La Zuckerfabrik Süderdithmarschen est priée de commenter l'affirmation, contenue notamment à la page 19 des observations du Conseil, selon laquelle l'instauration de la cotisation de résorption spéciale était le seul moyen d'assurer l'autofinancement du secteur du sucre sans procéder à une réduction des quotas de production.

Réponse — Si l'on part du principe de l'autofinancement tel que le conçoit le Conseil (mais pas la demanderesse), la perception d'une cotisation constituait — en dehors d'une réduction des quotas de production — la seule possibilité d'assurer l'autofinancement, sans préjudice des questions visant la base juridique, la nature, la méthode de calcul et la date d'exigibilité de cette cotisation, telles que traitées dans nos observations écrites.

B — *Question posée au gouvernement du Royaume-Uni*

Question — Le gouvernement du Royaume-Uni est prié de fournir la référence du bilan publié par la Commission le 9 septembre 1986, qui est mentionné au point 22 de ses observations.

Réponse — Le gouvernement du Royaume-Uni a répondu que cette référence était la suivante: VI PC2-408.

C — *Questions posées au Conseil*

Question 1 — Pourquoi le secteur du sucre est-il le seul secteur qui soit soumis au principe de l'autofinancement?

Réponse — Le financement intégral — incombant aux producteurs (cultivateurs de betteraves) et à l'industrie de transformation (fabricants de sucre) — des charges qui sont liées à l'exportation, dans les pays tiers, des excédents de sucre repose essentiellement sur les motifs suivants.

D'abord, il y a lieu de rappeler que l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre prévoit depuis 1968 [application du premier règlement n° 1009/67/CEE portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO L 308, p. 1)] des mesures en vue de la participation des producteurs et de l'industrie de transformation aux frais de financement de l'organisation commune des marchés (voir article 27 dudit règlement). Ces mesures avaient, et ont encore aujourd'hui, un lien étroit avec la réglementation des quotas, avec le niveau de prix relativement élevé que la Communauté garantit aux producteurs et à l'industrie de transformation pour la production qui ne dépasse pas les quotas globaux (quotas A plus quotas B), et avec le fait que, depuis des années déjà, la production dans le cadre des quotas globaux dépasse la consommation dans la Communauté. A cet égard, on peut tout à fait partir de l'idée que le niveau de prix dans la Communauté serait inférieur de 15 à 20 % sans une réglementation prévoyant des quotas. Le secteur du sucre est ainsi caractérisé, d'une part, par un niveau de prix relativement élevé et, d'autre part, par une surproduction structurelle. Dans ces conditions, il n'était possible, à la longue, de maintenir les garanties de prix et le niveau des quotas attribués que par un autofinancement intégral afin que les excédents ne constituent pas une charge excessive pour le marché communautaire et ne grèvent pas exagérément les finances de la Communauté. Cet autofinancement est, comme il est bien connu, obtenu en principe par le fait que les producteurs et l'industrie

de transformation ne participent, à l'intérieur des quotas A, à cet autofinancement qu'à raison d'un montant minime (2 % du prix d'intervention) et que cette participation représente, à l'intérieur des quotas B, un montant nettement plus élevé (au maximum 39,5 % de ce prix).

Assurément, un tel système d'autofinancement pourrait difficilement être imposé dans d'autres secteurs de l'agriculture où les revenus des producteurs, avec des garanties de prix moindres, ne permettent pas de telles charges de financement. Dans cet ordre d'idées, il convient de souligner que la culture de betteraves est plus intéressante du point de vue prix pour les producteurs que la culture d'autres produits végétaux, par exemple les céréales.

Question 2 — Ressort-il d'une disposition réglementaire précise que l'ensemble des quotas A attribués par campagne de commercialisation correspond approximativement à la consommation humaine de sucre dans la Communauté au cours d'une campagne et, si oui, quelle est cette disposition?

Réponse — Non.

S'il est exact que le total des quotas A se rapproche du niveau de la consommation de sucre dans la Communauté, il n'y a cependant pas de relation mathématique entre les quotas A et la consommation de sucre. Une disposition spécifique à cet égard fait dès lors défaut.

De plus, il convient de rappeler que, au début de l'organisation commune du marché du sucre (règlement n° 1009/67, précité), les quotas A ont été fixés pour les différents fabricants de sucre par référence à la production moyenne de ces entrepreneurs entre 1961 et 1965 (voir article 23 du règlement n° 1009/67, précité). Cela explique que, pour certains États membres, par exemple l'Italie, le total des quotas A des fabricants de sucre et, pour cette raison, également le quota national A ne correspondent pas à la consommation nationale: les quotas A pour l'Italie étaient inférieurs à la consommation de sucre dans ce pays.

D — *Question posée à la Commission*

Question — La Commission est priée d'expliquer davantage ce qu'elle entend par la nécessité, pour les juridictions nationales, de prendre pleinement en considération l'intérêt communautaire lorsqu'elles suspendent un acte administratif national pris sur la base d'un acte communautaire (points 8 et 9 de ses observations).

Réponse — a) La Cour de justice a invité la Commission à préciser ce qu'elle entend par l'obligation incombant aux juridictions nationales de tenir compte pleinement de l'intérêt de la Communauté en cas de suspension de l'exécution d'un acte administratif national fondé sur un acte communautaire.

b) Au point 8 de la partie II de son mémoire, sous II), la Commission explique que le juge national doit pleinement tenir compte de l'intérêt de la Communauté tant lorsqu'il apprécie le sérieux de ses doutes (sur la validité d'un acte de la Communauté) que lorsqu'il se prononce sur le point de savoir si, exceptionnellement, étant

donné ces doutes, il ne convient pas d'ordonner la suspension de l'exécution de l'acte administratif national fondé sur cet acte communautaire.

Suivant les observations présentées par la Commission au point 7 de la partie II de son mémoire, lors de cette appréciation et de l'exercice de ce pouvoir d'appréciation, le juge ne doit pas attribuer moins d'importance aux intérêts de la Communauté qu'à ceux de l'État membre et, au demeurant, il doit se prononcer avant tout en fonction des circonstances de l'espèce.

c) La Commission voudrait mentionner ci-dessous simplement comme exemples quelques critères qui montrent dans quelle mesure le juge national doit s'efforcer de tenir pleinement compte de l'intérêt de la Communauté.

Pour ce qui est du sérieux de ses doutes sur la validité d'un acte de la Communauté, le juge ne devra pas s'en remettre à l'exposé des parties au litige, mais devra vérifier lui-même, à l'aide de la jurisprudence et de la doctrine, si ses doutes sont bien fondés.

Lorsqu'il exerce son pouvoir d'appréciation, le juge doit le faire de façon à préserver autant que possible l'efficacité du droit communautaire (à ce sujet, voir notamment les explications — concernant une situation tout à fait différente — données par la Commission dans le mémoire qu'elle a déposé le 25 octobre 1989 dans l'affaire C-213/89, Factortame, partie III, point 1, arrêt du 19 juin 1990, Rec. p. I-2433), son « effet utile ». Ainsi, en cas de créances en argent des pouvoirs publics, une suspension de l'exécution ne doit généralement être envisagée que pour autant que la solvabilité du redevable semble encore garantie après la procédure au principal ou que celui-ci ait constitué une caution.

En revanche, l'efficacité du droit communautaire peut exiger que des actes administratifs ne prévoyant pas de prestations en espèces doivent être exécutés immédiatement. A cet égard, on peut mentionner, comme exemple typique, la distillation obligatoire du vin de table que prévoit l'article 39 du règlement (CEE) n° 822/87 (c'est l'objet du litige opposant la Commission à la République fédérale d'Allemagne dans l'affaire C-217/88, arrêt du 10 juillet 1990, Rec. p. I-2879), disposition dont il est impossible de suspendre l'exécution sans rendre caduque la réalisation de l'objectif visé, à savoir soulager immédiatement le marché du vin en le débarrassant de ses excédents. On peut songer également aux mesures visant à remédier à des situations qui constituent une menace pour la santé publique, telles que l'abattage de bétail contaminé ou l'interdiction de commercialisation de produits nuisibles à la santé.

R. Joliet
Juge rapporteur