RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-92/89 *

Sommaire

I — Faits et procédure 450

A — La réglementation communautaire 450

1. Le règlement de base 450

2. Le règlement instaurant la cotisation de résorption 452

3. Le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale 453

4. Les règlements postérieurs 454

B — Les faits et la procédure au principal 454

C — Procédure devant la Cour 458

II — Observations écrites déposées devant la Cour 458

A — Sur la première question (base juridique appropriée pour l'instauration de la cotisation de résorption spéciale) 458

1. Position de la demanderesse au principal 458

2. Position du Conseil 459

3. Position de la Commission 461

B — Sur la deuxième question (compatibilité du règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale avec le règlement de base) 462

1. Position de la demanderesse au principal 462

2. Position du Conseil 462

3. Position de la Commission 464

C — Sur la troisième question (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) 465

1. Position de la demanderesse au principal 465

* Langue de procédure: l'allemand.

2. Position du Conseil 465

3. Position de la Commission 446

D — Sur la quatrième question (violation du principe de non-discrimination) 466

1. Position de la demanderesse au principal 466

2. Position du gouvernement italien 468

3. Position du gouvernement du Royaume-Uni 469

4. Position du Conseil 470

5. Position de la Commission 471

E — Sur la cinquième question (violation des droits fondamentaux de protection du droit de propriété et du droit au libre exercice des activités économiques) 472

1. Position de la demanderesse au principal 472

2. Position du gouvernement du Royaume-Uni 473

3. Position du Conseil 473

4. Position de la Commission 474

III — Réponses aux questions posées par la Cour 474

A — Question posée à la Zuckerfabrik Soest 474

B — Questions posées au gouvernement italien 474

C — Questions posées au Conseil 475

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 100 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 à ce 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*

Par décision du 20 octobre 1987, le Hauptzollamt Paderborn (bureau principal des douanes de Paderborn, République fédérale d'Allemagne), défendeur au principal, a exigé de la Zuckerfabrik Soest, requérante au principal, le paiement d'une somme de 1 675 013,71 DM au titre de la cotisation de résorption spéciale pour la campagne de commercialisation 1986/1987. La Zuckerfabrik Soest a formé 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 Düsseldorf. 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 est fondée, était invalide.

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

Par une ordonnance du 19 octobre 1988, le Finanzgericht a sursis à statuer dans la procédure au fond et a 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 droits fondamentaux 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? »

Pour expliquer ces questions, le Finanzgericht développe dans l'ordonnance de renvoi les considérations suivantes.

En ce qui concerne la première question, relative à la base juridique appropriée pour l'instauration de la cotisation de résorption spéciale, le Finanzgericht souligne que, pour pouvoir être adoptée dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles, une cotisation doit tendre à la régulation du marché en cause. Pour deux raisons,

le Finanzgericht doute que tel soit le cas en l'espèce. D'abord, une mesure de régulation du marché ne pourrait se rapporter qu'au présent ou à l'avenir, alors que la cotisation de résorption spéciale viserait à résorber les pertes d'une campagne de commercialisation passée. En outre, seuls les fabricants de sucre sont tenus légalement au paiement de la cotisation de résorption spéciale, alors qu'une mesure de régulation du marché du sucre devrait frapper au premier chef les producteurs de betteraves, dont la production excédentaire est à l'origine du déséquilibre du marché. Il semble donc au Finanzgericht que la cotisation de résorption spéciale a le caractère d'une taxe de financement et qu'elle ne pouvait, dès lors, être instaurée valablement que sur la base de l'article 201 du traité.

En ce qui concerne la deuxième question, relative à la compatibilité du règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale avec le règlement de base, le Finanzgericht se réfère à l'arrêt de la Cour du 29 mars 1979, NTN Toyo Bearing Company, point 21 (113/77, Rec. p. 1185).

Dans cette affaire, des fabricants japonais de roulements à billes attaquaient une disposition d'un règlement du Conseil en vertu de laquelle des droits antidumping provisoires qu'ils avaient payés restaient acquis définitivement. Les requérants faisaient valoir qu'ils avaient signé des engagements, acceptés par la Commission, d'éliminer la marge de dumping. La disposition attaquée aurait, dès lors, été incompatible avec le règlement de base applicable en la matière (fondé sur les articles 111, 113 et 227 du traité CEE), qui prévoyait que la procédure était close lorsque les exportateurs s'engageaient volontairement à mettre fin à leurs pratiques de dumping et que la Commission acceptait cet engagement.

Le Conseil s'était défendu en invoquant que le règlement attaqué était fondé non seulement sur le règlement de base, mais aussi sur l'article 113 du traité. Cette dernière disposition lui aurait permis d'arrêter, indépendamment des dispositions du règlement de base, un règlement ad hoc.

La Cour a estimé que cette argumentation du Conseil méconnaissait que toute la procédure en cause s'était déroulée dans le cadre des dispositions établies par le règlement de base. Elle a, dès lors, décidé que le Conseil, après avoir adopté un règlement général afin de mettre en œuvre 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.

Le Finanzgericht déduit de cet arrêt que, dès lors que le Conseil avait plafonné à 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 plafonnement. Le Conseil aurait d'ailleurs implicitement reconnu lui-même, par la suite, qu'une cotisation dépassant le plafond fixé dans le règlement de base nécessitait une modification de ce dernier. En effet, pour instaurer une cotisation analogue à la cotisation de résorption spéciale pour les campagnes 1988/1989, 1989/1990 et 1990/1991, le Conseil a inséré, par le règlement n° 1107/88, précité, un article 28 bis dans le règlement de base.

En ce qui concerne la troisième question, relative 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, le Finanzgericht relève que le déficit qui est apparu pour la campagne de commercialisation 1986/1987 trouvait essentiellement sa cause dans le faible prix du sucre sur le marché mondial et dans la chute du cours du dollar. De ce fait, la Communauté a dû payer, au cours de la campagne en cause, des restitutions à l'exportation particulièrement élevées. Or, le niveau du prix du sucre sur le marché mondial et le cours du dollar seraient des éléments étrangers au comportement des opérateurs agissant sur le marché du sucre communautaire. Les conséquences des fluctuations de ces données ne devraient donc pas être mises à la charge de ces derniers. D'ailleurs, dans d'autres organisations des marchés (par exemple, celles des céréales, de la viande bovine, des produits laitiers), les risques liés aux fluctuations des prix des produits en cause sur le marché mondial, ainsi que ceux tenant aux variations du cours du dollar, seraient supportés exclusivement par le FEOGA.

En ce qui concerne la quatrième question, relative à la violation du principe de non-discrimination, le Finanzgericht constate que le sucre fabriqué dans le cadre des quotas A (sucre A) et celui fabriqué dans le cadre des quotas B (sucre B) constituent, en fait, des produits identiques. De plus, tant le sucre A que le sucre B pourraient être commercialisés à l'intérieur de la Communauté ou exportés. Aucune raison objective ne justifierait, dès lors, que la cotisation de résorption spéciale frappe beaucoup plus fortement le sucre B que le sucre A. Cette différence de niveau de taxation tient techniquement à ce que la cotisation de résorption spéciale 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 ces dernières frappent elles-mêmes nettement plus fort le sucre B (39,5 %) que le sucre A (2 %). Il ne serait pas justifié de transposer cette différence de traitement à la cotisation de résorption spéciale, étant donné que celle-ci a été établie en dehors de l'organisation du marché du sucre. D'ailleurs, le règlement instaurant la cotisation de résorption, qui a été adopté dans le cadre de cette organisation de marché, frapperait de manière uniforme la production de sucre A et celle de sucre B. Cette égalité de traitement devrait exister a fortiori pour la cotisation de résorption spéciale, qui a été établie en dehors de l'organisation de marché en cause.

En ce qui concerne la cinquième question, relative à la violation des droits fondamentaux de protection du droit de propriété et du droit au libre exercice des activités économiques, le Finanzgericht expose que ces droits fondamentaux sont violés lorsque l'accumulation de cotisations successives aboutit à imposer aux entreprises des charges financières déraisonnables. Tel serait le cas si les entreprises ne sont pas en mesure de payer une cotisation relative à une campagne donnée au moyen des bénéfices réalisés au cours de cette campagne, mais qu'elles doivent puiser à cet effet dans leurs réserves. Un règlement imposant une telle cotisation serait illégal pour violation des droits fondamentaux énoncés ci-dessus.

Enfin, le Finanzgericht Düsseldorf précise qu'il partage l'opinion développée devant lui par la Zuckerfabrik Soest, selon laquelle le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale est contraire au principe de non-rétroactivité. Il se réfère, à cet égard, à

l'ordonnance de renvoi du Finanzgericht Hamburg dans l'affaire C-143/88.

C — *Procédure devant la Cour*

L'ordonnance du Finanzgericht Düsseldorf a été enregistrée au greffe de la Cour le 20 mars 1989.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice CEE, des observations écrites ont été déposées le 22 juin 1989 par le Conseil des Communautés européennes, représenté par M. A. Bräutigam, membre de son service juridique, en qualité d'agent; le 23 juin 1989 par la Commission des Communautés européennes, représentée par ses conseillers juridiques MM. D. Booß et G. zur Hausen, en qualité d'agents; le 26 juin 1989 par la Zuckerfabrik Soest, requérante au principal, représentée par M[es] Ehle, Schiller et associés, avocats à Cologne; le 27 juin 1989 par le gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M[lle] J. A. Gensmantel, Treasury Solicitor, en qualité d'agent; et le 29 juin 1989 par le gouvernement de la République italienne, 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.

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

II — Observations écrites déposées devant la Cour

A — *Sur la première question (base juridique appropriée pour l'instauration de la cotisation de résorption spéciale)*

1. Position de la demanderesse au principal

La *Zuckerfabrik Soest* soutient que la base légale adéquate pour l'adoption du règlement litigieux n'était pas l'article 43 du traité mais l'article 201 du traité. 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.

2. Position du Conseil

Le *Conseil* souligne que la Cour a déjà examiné le problème de la base juridique appropriée pour l'instauration d'une cotisation à la production dans le cadre de plusieurs marchés agricoles.

Ainsi, pour ce qui concerne le prélèvement de coresponsabilité dans le secteur laitier, la Cour a constaté, dans l'arrêt du 21 février 1979, Stölting, point 5 (138/78, Rec. p. 713), que ce prélèvement avait été instauré valablement sur la base de l'article 43 du traité parce qu'il concourait à la stabilisation du marché en cause. Dans l'arrêt du 9 juillet 1985, Bozzetti, point 19 (179/84, Rec. p. 2301), la Cour a réaffirmé que le prélèvement en question avait un caractère essentiellement économique, en ce qu'il jouait le même rôle que les autres interventions prévues par l'organisation commune du marché des produits laitiers.

Par ailleurs, la cotisation à la production d'isoglucose a donné lieu à des recours dans lesquels les producteurs concernés ont fait valoir, comme en l'espèce, que la cotisation litigieuse ne pouvait être instaurée valablement que sur la base de l'article 201 du traité. Dans deux arrêts du 30 septembre 1982, Amylum (108/81, Rec. p. 3107) et Roquette (110/81, Rec. p. 3159), la Cour a d'abord constaté que l'article 43 du traité constituait une base juridique appropriée pour l'instauration de la cotisation litigieuse. Elle a ensuite examiné l'argument des requérants, selon lequel le règlement aurait dû être fondé sur l'article 201 du traité parce que la cotisation en cause n'aurait pas été comprise dans les ressources propres en vertu de la décision sur les ressources propres en vigueur à l'époque [décision du Conseil du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés (JO L 94, p. 19)]. La Cour a rejeté cet argument au motif que la décision précitée a pour objet de définir les ressources propres inscrites au budget de la Communauté et non les institutions communautaires compétentes pour établir des droits, taxes, prélèvements, cotisations et autres formes de recettes. Mesure de droit budgétaire, cette décision ne fait pas obstacle à la création par le Conseil d'une cotisation comme celle sur la production d'isoglucose, alors que la compétence du Conseil pour créer cette cotisation trouve, comme il vient d'être dit, son fondement dans les dispositions du traité relatives à la politique agricole commune (respectivement points 32 et 38 des arrêts précités).

Enfin, l'établissement d'un prélèvement de coresponsabilité dans le secteur des céréales a, lui aussi, été contesté au motif que le règlement qui avait instauré ce prélèvement aurait dû être fondé sur l'article 201 du traité. Dans les conclusions qu'il a rendues dans l'affaire Schräder (265/87, Rec. p. 2237), dans laquelle ce problème avait été soulevé, M. l'avocat général a estimé que le prélèvement litigieux présentait essentiellement un caractère économique et qu'il pouvait dès lors être institué valablement sur la base de l'article 43 du traité. Le recours à l'article 201 du traité n'aurait pas seulement été inutile, mais même inapproprié: seules des recettes de caractère permanent pourraient constituer des ressources propres, alors que le prélèvement en cause serait fixé en fonction du déséquilibre existant à un moment donné dans un secteur déterminé; en outre, le principe de l'universalité du budget s'opposerait à ce que soit incluse dans les ressources propres une taxe destinée à financer les dépenses d'un seul secteur agricole.

Selon le Conseil, il résulte de ce qui précède que, du moment qu'un prélèvement est instauré aux fins de régulariser un marché agricole, l'article 43 du traité constitue la base juridique appropriée, sans qu'il y ait lieu de recourir en outre à l'article 201 du traité.

En l'espèce, la cotisation de résorption spéciale serait bien destinée à régulariser le marché du sucre.

A cet égard, le Conseil fait valoir, d'abord, que la cotisation en cause n'a pas seulement produit d'effets pour le passé, mais qu'elle a déjà assuré un effet stabilisateur au cours de la campagne 1986/1987 dont elle était destinée à résorber les pertes. Divers éléments auraient averti les producteurs, au cours de ladite campagne, de ce que la cotisation litigieuse allait être instaurée. Cette perspective aurait amené ceux-ci à adapter leur comportement en conséquence avant même que la campagne en cause n'ait été terminée.

Ensuite, la cotisation de résorption spéciale aurait été indispensable pour réaliser l'autofinancement du secteur. Cet autofinancement serait une condition nécessaire pour le maintien de quotas A et B élevés, étant donné les frais importants que représente pour la Communauté le paiement du prix d'intervention et des restitutions à l'exportation, dont bénéficie le sucre produit dans le cadre de ces quotas. L'instauration de la cotisation de résorption spéciale aurait donc été nécessaire pour assurer le fonctionnement même du marché du sucre.

Enfin, il importerait peu que le déficit que la cotisation de résorption spéciale était destinée à résorber ait trouvé son origine dans le faible prix du sucre sur le marché mondial et dans la chute du cours du dollar. Contrairement à ce qu'estime le Finanzgericht, il ne s'agirait pas là de données étrangères au marché en cause. Étant donné la situation excédentaire qui caractérise de manière permanente le marché communautaire du sucre, une partie du sucre produit dans la Communauté serait nécessairement destinée à être exportée hors de celle-ci. Le prix du sucre sur le marché mondial et le cours du dollar ne pourraient donc être considérés comme des données étrangères au marché communautaire du sucre.

Le Conseil conclut de ce qui précède que la cotisation de résorption spéciale est une

mesure de régularisation du marché du sucre et qu'elle a par conséquent été instaurée valablement sur la base du seul article 43 du traité.

3. Position de la Commission

La *Commission* fait valoir que le problème de déterminer quelle est l'autorité compétente pour instaurer une cotisation donnée est distinct de celui de savoir dans quel budget cette cotisation doit être inscrite.

En l'espèce, la cotisation de résorption spéciale aurait été instaurée dans le cadre de l'organisation commune du marché du sucre. Elle tendrait, en effet, à stabiliser ce marché, puisqu'elle viserait à en renforcer le mécanisme d'autofinancement.

On ne pourrait soutenir que le règlement instaurant la cotisation litigieuse est extérieur à l'organisation du marché du sucre parce qu'il n'a pas été adopté sous la forme d'une modification du règlement de base. Il comporterait, en effet, de nombreuses références à ce dernier et ne pourrait guère se comprendre qu'en relation avec la réglementation générale régissant le marché du sucre.

Par ailleurs, la nature de mesure d'orientation agricole de la cotisation litigieuse ne pourrait non plus être mise en doute au motif que cette cotisation se rapporterait exclusivement à une campagne écoulée. Au contraire, son instauration aurait averti les opérateurs économiques concernés de ce que, à l'avenir, le législateur communautaire entendait bien appliquer le principe de l'autofinancement du secteur du sucre dans toute sa rigueur. L'instauration de la cotisation litigieuse aurait également produit des effets dans le présent, puisqu'elle avait été annoncée dès le mois de février 1987 et que les producteurs concernés ont ainsi pu adapter leur comportement au cours de la campagne 1986/1987.

Ainsi, la cotisation de résorption spéciale serait bien une cotisation prévue dans le cadre de l'organisation commune du marché du sucre. Elle aurait dès lors été instaurée valablement sur la base de l'article 43 du traité.

La Commission fait observer que la cotisation litigieuse constitue également une ressource propre en vertu de l'article 2, premier alinéa, sous a), de la décision sur les ressources propres, qui vise précisément les recettes provenant des « cotisations et autres droits prévus dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre ». Ce serait, dès lors, à juste titre que les recettes provenant de cette cotisation sont comptabilisées au budget général des Communautés [ainsi, pour l'exercice 1989, la cotisation de résorption spéciale est inscrite au titre 1 (ressources propres), chapitre 11 (cotisations et autres droits prévus dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre), article 116 (JO L 26 du 30.1.1989, p. 20)].

Nonobstant sa nature de ressource propre, la cotisation de résorption spéciale aurait été adoptée valablement sur la base du seul article 43 du traité, étant donné que la décision sur les ressources propres aurait seulement pour objet de définir les ressources propres inscrites au budget de la Communauté et non les institutions communautaires

compétentes pour établir des droits, taxes, prélèvements, cotisations et autres formes de recettes (arrêts du 30 septembre 1982, Amylum et Roquette, précités).

B — *Sur la deuxième question (compatibilité du règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale avec le règlement de base)*

1. Position de la demanderesse au principal

La *Zuckerfabrik Soest* rappelle 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 (précité), point 21, 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.

2. Position du Conseil

Le *Conseil* analyse la présente question préjudicielle comme soulevant deux problèmes distincts. Il s'agirait de savoir, d'abord, si l'instauration de la cotisation de résorption spéciale est compatible avec le plafonnement des cotisations, prévu dans l'article 28 du règlement de base. Il y aurait lieu d'examiner, en outre, si l'instauration

de cette cotisation ne viole pas le principe de la sécurité juridique.

En ce qui concerne le respect des plafonds fixés dans le règlement de base, le Conseil soutient que la situation en cause est différente de celle qui a donné lieu à l'arrêt du 29 mars 1979, NTN Toyo Bearing Company, précité. Cette dernière affaire portait sur la validité d'une réglementation qui dérogeait, pour un cas particulier, à des règles générales qui restaient applicables par ailleurs. En l'espèce, au contraire, le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale aurait modifié la réglementation générale elle-même, et ce en fonction des développements qui seraient apparus sur le marché du sucre.

Il ressortirait d'une jurisprudence constante de la Cour, et notamment de l'arrêt du 20 septembre 1988, Espagne/Conseil, point 19 (203/86, Rec. p. 4563), que le champ d'application du principe de la confiance légitime ne saurait être étendu jusqu'à empêcher, de façon générale, une réglementation nouvelle de s'appliquer aux effets futurs de situations nées sous l'empire de la réglementation antérieure, et cela notamment dans un domaine comme celui des organisations communes des marchés dont l'objet comporte précisément une constante adaptation en fonction des variations de la situation économique dans les différents secteurs agricoles.

La circonstance que le règlement de base prévoyait, au moment de l'instauration de la cotisation litigieuse, des plafonds que cette cotisation a dépassés, ne serait donc pas de nature à vicier le règlement ayant instauré ladite cotisation.

En ce qui concerne le respect du principe de la sécurité juridique, le Conseil rappelle 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 mainte-

nant 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, 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. Ce dernier règlement n'aurait 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.

De toute manière, 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. Le principe de l'autofinancement intégral du secteur du sucre aurait été consacré par le règlement de base dès 1981. L'instauration de la cotisation de résorption par le règlement n° 934/86 du Conseil, du 24 mars 1986, aurait déjà montré que les plafonds fixés dans le règlement de base pouvaient parfois être dépassés. La proposition de la Commission relative à l'instauration de la cotisation litigieuse aurait fait l'objet d'une note d'information du porte-parole de la Commission en février 1987. Elle aurait été annoncée au comité consultatif du sucre de la Commission le 27 mars 1987. Les fabricants auraient été mis ainsi en mesure de prendre leurs dispositions en temps utile.

Le Conseil conclut de ce qui précède que le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale respecte le principe de la sécurité juridique.

3. Position de la Commission

La *Commission* conteste formellement la conception du Finanzgericht selon laquelle, en vertu du système normatif du droit communautaire, une disposition contenue dans un règlement du Conseil ne pourrait être complétée qu'au moyen d'une modification de ce même règlement. Cette concep-

tion ne trouverait de fondement ni dans le traité, ni dans la jurisprudence de la Cour, ni dans la pratique suivie par les institutions.

L'arrêt du 29 mars 1979, NTN Toyo Bearing Company, précité, aurait sanctionné une réglementation qui dérogeait à des règles générales dans l'application qu'elle faisait de celles-ci à des cas particuliers. En revanche, le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale ne concernerait pas des opérateurs particuliers, mais tous les producteurs de betteraves et tous les fabricants de sucre auxquels s'applique le règlement de base. Ce serait dès lors à tort que le Finanzgericht se réfère à l'arrêt précité pour critiquer le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale.

La validité de ce dernier règlement ne pourrait en aucun cas être mise en doute en raison du dépassement des plafonds fixés dans le règlement de base.

C — *Sur la troisième question (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)*

1. Position de la demanderesse au principal

La *Zuckerfabrik Soest* fait valoir que les causes du déficit que la cotisation litigieuse était destinée à apurer étaient 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. En ce qui concerne plus particulièrement la Zuckerfabrik Soest, celle-ci verrait sa substance même menacée du fait de l'instauration de la cotisation de résorption spéciale, étant donné que cette entreprise ne disposerait que de faibles ressources économiques.

La Zuckerfabrik Soest conclut de ce qui précède que le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale est invalide, parce qu'il fait peser sur les opérateurs économiques concernés des risques étrangers au secteur du sucre et qu'il leur impose des charges financières déraisonnables.

2. Position du Conseil

Selon le *Conseil*, 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 », qui sont évoqués dans la troisième question préjudicielle, n'existent pas comme tels en droit communautaire. Le Conseil interprète, dès lors, la troisième question comme portant sur la compatibilité du règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale avec le principe de proportionnalité.

Il rappelle que, selon une jurisprudence constante de la Cour, une mesure communautaire est conforme au principe de proportionnalité si elle est apte à atteindre l'objectif poursuivi et si elle ne dépasse pas ce qui est strictement nécessaire à cet effet. Sous cette double réserve, le législateur communautaire jouirait d'un large pouvoir d'appréciation quant à la nature et à la portée des mesures à prendre, spécialement dans les domaines qui nécessitent l'évaluation d'une réalité économique complexe.

L'instauration de la cotisation de résorption spéciale ne serait pas une mesure manifestement inappropriée pour atteindre l'objectif de la stabilisation du marché du sucre. Elle ne dépasserait pas non plus ce qui est strictement nécessaire pour assurer l'autofinancement intégral de ce secteur.

Le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale serait donc conforme au principe de proportionnalité.

3. Position de la Commission

La *Commission* soutient que l'objectif de la stabilisation des marchés, inscrit à l'article 39, paragraphe 1, sous c), du traité, implique qu'il puisse être tenu compte d'éléments extérieurs à la Communauté. Il ne serait en effet pas possible de stabiliser les marchés agricoles communautaires si l'on ne tenait pas compte de la situation existant sur les marchés des pays tiers, étant donné les influences réciproques qui s'exercent entre tous ces marchés.

Le législateur communautaire aurait donc été en droit d'instaurer la cotisation de résorption spéciale, encore que celle-ci fût destinée à porter remède à une situation trouvant ses causes à l'extérieur de la Communauté.

Par ailleurs, il ne résulterait d'aucune disposition du traité que les risques ayant leur origine sur les marchés étrangers doivent nécessairement être financés par le FEOGA. Il serait, dès lors, tout à fait licite de faire supporter des charges comme celles en cause par les opérateurs économiques intéressés.

D — *Sur la quatrième question (violation du principe de non-discrimination)*

1. Position de la demanderesse au principal

La *Zuckerfabrik Soest* 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 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. Il ne serait, dès lors, pas objectivement justifié de taxer différemment la production de sucre, selon qu'elle intervient dans le cadre du quota A ou du quota B d'une entreprise.

Enfin, comme l'aurait souligné à juste titre le Finanzgericht, 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.

En conclusion, la Zuckerfabrik soutient que le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale est contraire au principe de non-discrimination, du moins dans la mesure où la cotisation qu'il instaure frappe plus lourdement la production de sucre B que celle de sucre A.

2. Position du gouvernement italien

Le *gouvernement italien* expose que la production de sucre A et celle de sucre B se distinguent à deux points de vue.

En premier lieu, l'ensemble des quotas A attribués aux fabricants de sucre correspondrait approximativement au volume de la consommation de sucre dans la Communauté. La production de sucre B serait donc nécessairement génératrice d'excédents. Ceux-ci seraient exportés dans les pays tiers, ce qui donnerait lieu au paiement de restitutions à l'exportation à charge de la Communauté. La production de sucre B serait donc à l'origine du déficit que la cotisation de résorption spéciale est destinée à résorber.

En second lieu, les fabricants de sucre couvriraient entièrement leurs frais de fabrication fixes au moyen de leur production de sucre A. Ainsi qu'il ressortirait de plusieurs règlements qui ont établi les prix applicables pendant diverses campagnes de commercialisation, les frais fixes de l'industrie sucrière s'élèveraient à environ 45 à 50 % de la marge de transformation, celle-ci correspondant au prix d'intervention du sucre diminué du prix d'achat des betteraves et de certains coûts accessoires [voir, par exemple, le onzième considérant du règlement (CEE) n° 432/68 du Conseil, du 9 avril 1968, fixant, pour la campagne sucrière 1968/1969, les prix d'intervention dérivés, les prix minimaux de la betterave, les prix de seuil et la quantité garantie ainsi que la cotisation à la production (JO L 89, p. 4)]. Si la production de sucre A et celle de sucre B étaient taxées de la même manière, la production de sucre B procurerait donc aux fabricants de sucre un bénéfice plus élevé que la production de sucre A, équivalant à 45 à 50 % de la marge de transformation. Les fabricants de sucre seraient alors portés à utiliser au maximum leurs quotas B, ce qui ne ferait qu'engendrer des excédents supplémentaires et donc des charges financières accrues pour la Communauté.

Dans ces conditions, il serait objectivement justifié de taxer plus fortement la production de sucre B que celle de sucre A. Le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale ne serait donc pas contraire au principe de non-discrimination.

Le gouvernement italien estime même que si le règlement en cause devait encourir un reproche, ce serait celui de frapper la production de sucre A, sans avoir d'abord épuisé l'intégralité du bénéfice que les fabricants tirent de la production de sucre B.

Il se réfère à cet égard à un tableau qu'il a produit en annexe à ses observations, dont il ressort que, depuis que l'organisation commune du marché du sucre existe, les diverses cotisations frappant la production de sucre B n'ont jamais atteint 50 % de la marge de transformation du sucre. Ces cotisations n'auraient donc jamais supprimé totalement l'avantage que la production de sucre B présente pour les fabricants du fait que, contrairement à la production de sucre A, elle n'est pas grevée de frais fixes représentant environ 50 % de la marge de transformation.

Selon le gouvernement italien, il aurait été souhaitable que la cotisation de résorption spéciale frappât la production de sucre B de manière à supprimer entièrement l'avantage en question, parce qu'elle aurait alors fait disparaître un incitant à la production de sucre B, laquelle serait nécessairement génératrice d'excédents.

3. Position du gouvernement du Royaume-Uni

Le *gouvernement du Royaume-Uni* soutient que la fabrication de sucre A et celle de sucre B peuvent être traitées de manière inégale, parce que les quotas A et B correspondent à des données fondamentalement différentes.

Il rappelle d'abord que la différenciation dans la taxation du sucre A et du sucre B est, depuis l'origine, une constante de l'organisation du marché du sucre.

Déjà le premier règlement de base [règlement n° 1009/67/CEE du Conseil, du 18 décembre 1967, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO 308, p. 1)], avait établi une distinction entre un quota de base, correspondant dans son principe au quota A actuel, et un quota supplémentaire, correspondant au quota B actuel. Ce règlement prévoyait par ailleurs la fixation, pour chaque campagne, d'une quantité garantie, égale à 105 % de la consommation humaine prévisible dans la Communauté pendant la campagne en cause (article 26 du règlement n° 1009/67). Les frais liés à l'écoulement de la partie de la quantité produite qui dépassait la quantité garantie étaient répercutés, sous la forme d'une cotisation à la production, exclusivement sur la production intervenue dans le cadre du quota supplémentaire (article 27 du règlement n° 1009/67).

Le deuxième règlement de base [règlement (CEE) n° 3330/74 du Conseil, du 19 décembre 1974, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO L 359, p. 1)] a maintenu la distinction entre le quota de base et le quota supplémentaire. Comme sous l'empire du premier règlement de base, seul ce dernier quota supportait une cotisation à la production, et celle-ci était fonction des frais liés à l'écoulement de la partie de la quantité produite qui dépassait la quantité garantie. Cette dernière était définie comme étant « égale à la consommation humaine dans la Communauté exprimée en quantité de sucre blanc pendant une période à déterminer diminuée de la quantité exprimée en sucre blanc importée à des conditions préférentielles pendant la même période » (article 27 du règlement n° 3330/74).

Le règlement de base en vigueur au moment de l'instauration de la cotisation de résorption spéciale (règlement n° 1785/81, précité) a apporté certaines modifications au système antérieur, en introduisant le principe de l'autofinancement intégral du secteur et en imposant, pour la première fois, une cotisation sur la production de sucre A. En prévoyant des niveaux de taxation différents pour la production de sucre A (2 %) et pour celle de sucre B (2 % + 30 % ou 2 % + 37,5 %), le règlement de base actuel n'aurait cependant fait que maintenir une différence de traitement qui aurait existé dès l'origine.

Même le règlement instaurant la cotisation de résorption, qui fixe apparemment les montants à acquitter par les fabricants de sucre d'après le seul critère de la région de production dont ceux-ci relèvent, tiendrait compte des quotas A et B dont disposent ces fabricants. Le huitième considérant de ce règlement mentionne en effet que pour déterminer les montants à payer au titre de la cotisation de résorption dans les différentes régions de production, il y a lieu de tenir compte « d'une part, des contributions payées dans le passé par l'ensemble des planteurs de betteraves ... et des producteurs

de sucre ». Or, les cotisations payées dans le passé par les opérateurs d'une région donnée seraient nécessairement fonction des quotas A et B dont disposaient ces producteurs.

Quant au règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale, il ne comporterait aucune innovation en ce qui concerne la différenciation dans la taxation du sucre A et du sucre B, puisque la cotisation en cause est calculée par application d'un coefficient donné aux cotisations dues au titre du règlement de base.

Selon le gouvernement du Royaume-Uni, la différence de traitement du sucre A et du sucre B, qui caractérise depuis l'origine l'organisation commune du marché du sucre, est justifiée par le fait que les quotas A et B sont attribués en fonction de données fondamentalement différentes. La somme des quotas A correspondrait approximativement à la consommation de sucre dans la Communauté. Quant aux quotas B, ils seraient attribués dans la mesure où le législateur communautaire est disposé à soutenir une production excédentaire. Les fabricants de sucre ne se trouveraient donc pas dans des situations comparables selon qu'ils produisent du sucre A ou du sucre B. La taxation du sucre B pourrait, dès lors, être supérieure à celle du sucre A sans qu'il y ait pour autant une atteinte au principe de non-discrimination.

A supposer que les situations soient néanmoins jugées comparables, la différence de traitement en cause serait objectivement justifiée. La taxation plus forte du sucre B que du sucre A tendrait à limiter la production sur un marché excédentaire. Elle serait la contrepartie de l'avantage que représente, pour les fabricants de sucre, la possibilité de bénéficier des garanties du système d'intervention pour des quantités dépassant la consommation communautaire. Enfin, l'attribution de quotas de deux types distincts et une taxation différente de ceux-ci permettraient de promouvoir la spécialisation régionale du secteur du sucre (neuvième considérant du règlement de base n° 1009/67, précité).

Selon le gouvernement du Royaume-Uni, le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale ne viole donc pas le principe de non-discrimination.

4. Position du Conseil

Le *Conseil* rappelle que dans l'arrêt du 22 janvier 1986, Eridania (250/84, Rec. p. 117), la Cour a déjà examiné la question de la validité du règlement de base sous l'angle du principe de non-discrimination. Dans cette affaire, des fabricants de sucre italiens se plaignaient de ce que, contrairement aux autres États membres, l'Italie avait une quantité de base A inférieure à sa consommation intérieure. De ce fait, les fabricants de sucre italiens ne pouvaient exporter que du sucre B, ce qui entraînait le paiement de lourdes cotisations (39,5 %). Les fabricants italiens soutenaient qu'ils finançaient ainsi pour partie l'exportation de sucre A à laquelle les fabricants des autres États membres procédaient en payant une cotisation beaucoup moins élevée (2 %).

Le Conseil relève qu'aux points 19 et 20 de l'arrêt précité la Cour a rejeté cette argumentation en ces termes:

« ... Ce système de financement est aménagé de telle sorte que le quota A, qui représente

la consommation intérieure, ne donne lieu qu'à la perception d'une cotisation minime, alors que le quota B, destiné pour l'essentiel à l'exportation, est soumis à une cotisation beaucoup plus élevée susceptible de financer les restitutions nécessaires et, en même temps, d'avoir un effet dissuasif sur les producteurs.

Dans ces conditions, le Conseil était fondé à répartir les quotas fixés entre les entreprises individuelles sur la base de leur production effective. Une telle répartition des charges répond, en effet, au principe de la spécialisation régionale, principe à la base même du marché commun et qui veut que la production puisse s'effectuer dans le lieu économiquement le plus approprié. Elle est, en outre, conforme au principe de solidarité des producteurs, étant donné que la production constitue un critère légitime pour apprécier à la fois la puissance économique des producteurs et les bénéfices qu'ils tirent du système. »

La Cour aurait jugé ainsi que la perception d'une cotisation plus élevée sur le sucre B que sur le sucre A ne violait pas le principe de non-discrimination.

5. Position de la Commission

La *Commission* aperçoit dans l'ordonnance de renvoi trois motifs qui auraient amené le Finanzgericht Düsseldorf à douter de la compatibilité du règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale avec le principe de non-discrimination.

En premier lieu, le Finanzgericht aurait estimé que la taxation différente du sucre A et du sucre B, qui caractérise les cotisations instaurées par le règlement de base, n'aurait pas pu être transposée à la cotisation de résorption spéciale, parce que celle-ci serait une taxe de financement extérieure à l'organisation commune du marché du sucre.

La Commission renvoie à cet égard à ses observations relatives à la première question préjudicielle, qui démontreraient que la cotisation de résorption spéciale a bien été instaurée dans le cadre de l'organisation commune du marché du sucre. Dès lors, cette cotisation pourrait valablement frapper la production de sucre A et celle de sucre B selon les niveaux de taxation différenciés arrêtés par le règlement de base, dont la validité n'a pas été mise en doute. La première objection du Finanzgericht ne résisterait donc pas à l'examen.

En second lieu, le Finanzgericht a relevé que le règlement instaurant la cotisation de résorption frappe de manière uniforme la production de sucre A et celle de sucre B. Selon le Finanzgericht, cette égalité de traitement devrait exister également en ce qui concerne la cotisation de résorption spéciale.

Selon la Commission, la circonstance que le règlement instaurant la cotisation de résorption frappe de manière uniforme la production de sucre A et celle de sucre B ne permet pas de déduire que le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale aurait dû procéder de la même manière. Au moment où le règlement instaurant la cotisation de résorption a été adopté, il n'aurait plus été matériellement possible de répercuter la cotisation de résorption sur les entreprises en fonction de leur participation à la création du déficit en cause: celui-ci s'était formé au cours des

cinq campagnes de commercialisation antérieures, et la structure de production du secteur s'était profondément modifiée pendant ce temps. 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 règlement litigieux serait donc plus équitable que le règlement instaurant la cotisation de résorption. L'objection que le Finanzgericht tire de ce dernier règlement devrait, dès lors, également être écartée.

En troisième lieu, le Finanzgericht apercevrait une discrimination dans le fait que le niveau des quotas A et B dont disposent les fabricants de sucre est fonction des quantités de base A et B attribuées aux États membres dont ces fabricants relèvent.

A cet égard, la Commission rappelle que, selon l'arrêt du 9 juillet 1985, Bozzetti, précité, point 34, l'institution d'un prélèvement de coresponsabilité peut avoir des répercussions différentes pour certains producteurs, selon l'orientation individuelle de leur production ou les conditions locales, dès lors que la détermination du prélèvement est basée sur des critères objectifs. En l'espèce, rien n'indiquerait que l'attribution des quantités de base A et B aux États membres, qui a été opérée par le règlement de base, n'ait pas eu lieu selon de tels critères. La troisième objection du Finanzgericht serait donc également dénuée de fondement.

La Commission conclut, dès lors, que le règlement instaurant la cotisation de résorption spéciale est conforme au principe de non-discrimination.

E — *Sur la cinquième question (violation des droits fondamentaux de protection du droit de propriété et du droit au libre exercice des activités économiques)*

1. Position de la demanderesse au principal

La *Zuckerfabrik Soest* 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.

En ce qui concerne son propre cas, la Zuckerfabrik se propose d'établir devant la juridiction nationale qu'elle n'est en mesure de payer la cotisation de résorption spéciale qu'en puisant dans ses réserves.

La Zuckerfabrik fait encore observer que la circonstance que les fabricants de sucre peuvent répercuter la cotisation de résorption spéciale sur les producteurs de bette-

raves 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. Un régime de perception comme celui en cause, qui rend certains particuliers responsables du paiement de sommes qui doivent être supportées en fin de compte par d'autres redevables, serait d'ailleurs contraire tant au droit communautaire qu'au droit constitutionnel allemand. La Zuckerfabrik se réfère à cet égard à une étude de M. le professeur Arndt, qu'elle a déposée en annexe à ses observations.

2. Position du gouvernement du Royaume-Uni

Le *gouvernement du Royaume-Uni* est d'avis que l'obligation de payer une cotisation financière ne saurait en aucun cas être analysée comme une atteinte au droit de propriété. Seul le droit au libre exercice des activités économiques pourrait éventuellement être mis en cause en l'espèce. Le gouvernement du Royaume-Uni souligne toutefois que, dans les arrêts des 14 mai 1974, Nold, précité, point 14, et 13 décembre 1979, Hauer, précité, point 23, la Cour a précisé que le droit au libre exercice des activités professionnelles ne constituait pas une prérogative absolue, mais qu'il connaissait des limites justifiées par les objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté.

En l'espèce, l'intérêt général que représenterait pour la Communauté la gestion efficace du marché du sucre l'emporterait sur l'inconvénient que constituerait pour les fabricants de sucre l'instauration de la cotisation de résorption spéciale. Celle-ci aurait représenté pour les opérateurs concernés un risque commercial prévisible, puisque le secteur était soumis depuis des années à un principe d'autofinancement. Elle ne constituerait en aucun cas un obstacle à la poursuite de l'activité économique des fabricants de sucre.

Le règlement litigieux ne porterait donc atteinte ni au droit de propriété, ni au droit au libre exercice des activités économiques.

3. Position du Conseil

Selon le *Conseil*, l'instauration de la cotisation de résorption spéciale constitue une adaptation tout à fait légitime de la réglementation régissant le secteur du sucre, puisqu'elle est destinée à assurer l'autofinancement de ce secteur. La cotisation litigieuse représenterait donc une charge normale inhérente à l'activité économique en cause, et non une atteinte au droit de propriété ou au droit au libre exercice des activités économiques des fabricants de sucre.

A supposer même que l'on se trouve en présence d'une telle atteinte, celle-ci n'affecterait en tout cas pas la substance même de ces droits. Elle resterait ainsi dans les limites de ce qui a été jugé admissible par la Cour dans l'arrêt du 13 décembre 1979, Hauer, précité, point 23.

Aucune violation des droits fondamentaux évoqués dans la question préjudicielle ne pourrait donc être retenue.

4. Position de la Commission

La *Commission* expose que la chute du prix du sucre sur le marché mondial a provoqué une hausse des charges que le paiement des restitutions à l'exportation représente pour la Communauté. Il aurait existé deux moyens de rétablir l'équilibre financier sur le marché en cause: ou bien diminuer l'offre, c'est-à-dire réduire les quotas de production; ou bien augmenter les cotisations mises à charge des producteurs concernés, dans la mesure nécessaire pour assurer l'autofinancement du secteur.

Il résulterait de la jurisprudence de la Cour qu'une réduction des quotas n'aurait pas constitué une atteinte à un droit fondamental. Les entreprises n'ont en effet aucun droit acquis au maintien d'un avantage, découlant de la mise en place de l'organisation commune des marchés, dont elles ont joui à un moment donné (arrêt du 27 septembre 1979, Eridania, point 22, 230/78, Rec. p. 2749). A fortiori le législateur communautaire aurait-il pu instaurer la cotisation de résorption spéciale. Cette dernière mesure constituerait une intervention moindre dans la situation des opérateurs concernés que ne l'aurait été la réduction des quotas: elle laisserait subsister la possibilité pour ces opérateurs d'encore exploiter pleinement à l'avenir des quotas inchangés.

Le règlement litigieux ne comporterait donc aucune atteinte aux droits fondamentaux de protection du droit de propriété et du droit au libre exercice des activités économiques, puisque les fabricants de sucre conservent le droit et la possibilité de poursuivre leur production.

III — Réponses aux questions posées par la Cour

A — *Question posée à la Zuckerfabrik Soest*

Question — La Zuckerfabrik Soest est priée de commenter l'affirmation, contenue notamment à la page 32 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 — *Questions posées au gouvernement italien*

Question 1 — L'affirmation contenue au point 5 des observations de la République italienne, selon laquelle la somme des quotas A attribués aux États membres correspond plus ou moins au volume de la consommation dans la Communauté, repose-t-elle sur une disposition réglementaire précise, et si oui, laquelle?

Réponse — A l'audience, l'agent du gouvernement italien a déposé un document conte-

nant des données statistiques, d'où il ressortirait que le montant total des quotas A attribués aux États membres par campagne sucrière correspond à peu près au volume de la consommation humaine de sucre dans la Communauté au cours de la même période.

Il a fait observer, par ailleurs, que, aux termes de l'article 26 du premier règlement de base (règlement n° 1009/67 du Conseil, précité), le Conseil devait fixer chaque année une quantité garantie valable pour toute la Communauté, qui soit égale « à 105 % de la consommation humaine, exprimée en sucre blanc, prévisible dans la Communauté pendant la campagne sucrière pour laquelle la quantité garantie est fixée ». Le deuxième règlement de base disposait, quant à lui, que « la quantité garantie est égale à la consommation humaine dans la Communauté exprimée en quantité de sucre blanc pendant une période à déterminer... » (article 27, paragraphe 2, du règlement n° 3330/74 du Conseil, précité). Le règlement de base de 1981 n'aurait apporté aucune innovation sur ce point. Selon l'agent du gouvernement italien, il ressortirait des dispositions précitées que la somme des quotas A attribués correspond approximativement à la consommation humaine de sucre dans la Communauté.

Question 2 — L'affirmation contenue au point 5 des observations de la République italienne, selon laquelle les fabricants de sucre couvrent leurs frais généraux de production par la production de sucre A est-elle exacte dans tous les cas, notamment si un fabricant de sucre a un quota A peu élevé et un quota B élevé?

Réponse — A l'audience, l'agent du gouvernement italien a fait valoir que, sous l'empire du premier règlement de base, le quota correspondant à l'actuel quota B s'élevait au maximum à 35 % du quota correspondant à l'actuel quota A (article 24, paragraphe 2, du règlement n° 1009/67 du Conseil, précité), et que, sous l'empire du deuxième règlement de base, ce pourcentage était de 45 % (article 25, paragraphe 2, du règlement n° 3330/74 du Conseil, précité). Actuellement, l'ensemble des quotas B attribués aux États membres correspondrait en fait à 21,7 % de l'ensemble des quotas A qui leur sont attribués. Dans ces conditions, il serait tout à fait irréaliste de supposer qu'un État membre puisse attribuer, à une entreprise donnée, un quota B plus élevé que le quota A de celle-ci. Les fabricants de sucre auraient donc effectivement la possibilité de couvrir leurs frais de fabrication fixes au moyen de leur production de sucre A, ce qui justifierait la taxation plus importante que le sucre B subit par rapport au sucre A.

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, précité) 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). 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.

R. Joliet
Juge rapporteur