CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PIETER VERLOREN VAN THEMAAT, PRÉSENTÉES LE 16 MAI 1984 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Dans cette affaire, le juge a quo vous a posé un certain nombre de questions relatives au système des cotisations à la production dans le secteur du sucre, qui sert à couvrir les coûts que la Communauté doit engager en rapport avec l'écoulement de sucre. Avant d'examiner ces questions, il nous paraît nécessaire de résumer brièvement la législation communautaire applicable.

1. La législation communautaire applicable

L'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre a fait l'objet initialement du règlement n° 1009/67 du Conseil (JO 1967, L 308, p. 1), lequel a été remplacé plus tard par le règlement n° 3330/74 (JO 1974, L 359, p. 1). Puis celui-ci a été remplacé à son tour, avec effet au 1er juillet 1981, par le règlement n° 1785/81, qui est en vigueur actuellement (JO 1981, L 177, p. 1). Pour des raisons que nous exposerons tout à l'heure, le règlement n° 3330/74 joue toutefois encore un rôle décisif dans la présente procédure.

Comme vous le savez, l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre se caractérise par un système de quotas de production. Dans le règlement n° 3330/74, ce régime est établi aux articles 23 et suivants. En vertu de ce système, chaque entreprise se voit attribuer annuellement un quota de production, qui se subdivise en un quota A et un quota B. Le quota A correspond plus ou moins à la quantité prévisible de sucre écoulé dans le marché commun sous la garantie du prix d'intervention. Le quota B indique la quantité qui peut être produite au-delà du quota A et qui peut être exportée aux frais de la Communauté, en bénéficiant de restitutions. La production de sucre que dépasse le quota maximal (sucre C) ne peut pas être écoulée dans le marché commun. Elle peut donc seulement être exportée, mais sans bénéficier de restitutions.

Un des principes de l'organisation des marchés dans le secteur du sucre est que les producteurs contribuent au financement des coûts de l'écoulement de sucre, c'est-à-dire principalement des restitutions à l'exportation, par une cotisation à la production. Sous l'empire du règlement n° 3330/74, cette cotisation était seulement comptée pour le sucre produit dans le cadre du quota B, le montant de la cotisation étant limité à au maximum 30 % du prix d'intervention. Les pertes non couvertes étaient finalement mises à la charge du FEOGA. Le règlement n° 1785/81 a introduit le financement complet par les producteurs, ce qui a entraîné entre autres l'instauration d'une cotisation à la production qui est calculée également sur le quota A, jusqu'à un maximum de 2 % du prix d'intervention.

Dans le règlement n° 3330/74, cette cotisation était établie à l'article 27. Ses modalités étaient précisées dans le règlement n° 700/73 de la Commission (JO 1973, L 67, p. 12), dont l'effet a été prorogé par l'article 44, paragraphe 4, du règlement n° 3330/74. Le mode de calcul de la cotisation annuelle à la production est fixé à l'article 7 du règlement n°

1 — Traduit du néerlandais.

700/73. Cette disposition se lit comme suit:

«1. Le montant de la cotisation à la production valable pour une campagne sucrière est fixé avant le 1er décembre de la campagne sucrière suivante.

2. Les pertes globales résultant de l'écoulement de la quantité [1] garantie sont calculées en fonction:

a) de la totalité de la production de sucre dans la Communauté pendant la campagne sucrière en cause, exprimée en sucre blanc et diminuée:

— de la quantité garantie valable pour la campagne sucrière concernée;

— des quantités produites au-delà des quotas maximaux;

— des quantités reportées en vertu de l'article 32 du règlement n° 1009/67/CEE et qui ont été produites en deçà du quota maximal;

— de la quantité égale à la différence entre la quantité écoulée constatée pour la consommation humaine de la période allant du 1er octobre de la campagne sucrière jusqu'au 30 septembre suivant et de la quantité garantie, lorsque cette dernière quantité est inférieure à ladite consommation, et

b) d'un montant forfaitaire par unité de poids pour la perte à l'écoulement dudit sucre. Ce montant forfaitaire est calculé sur la base d'une moyenne pondérée des pertes à l'écoulement pendant la période allant du 1er octobre de la campagne sucrière en cause jusqu'au 30 septembre suivant.»

D'après cette disposition, la cotisation se compose de deux éléments: un élément quantitatif (partie 2 a) et un élément financier (partie 2 b). L'élément quantitatif comprend le sucre qui bénéficie de restitutions à l'exportation. L'élément financier est un montant forfaitaire: la perte moyenne de restitutions à l'exportation par 100 kg de sucre pour une quantité déterminée de sucre exportée pendant une période déterminée. Cette période de référence est fixée à la période allant du 1er octobre au 30 septembre. La perte moyenne par 100 kg ainsi calculée est mutipliée par l'élément quantitatif, ce qui donne la perte globale subie à l'écoulement des quantités de sucre garanties. En vertu du règlement n° 3330/74, ce montant est réparti sur le quota B.

Pour la campagne 1980-1981 et les campagnes suivantes, allant chaque fois du 1er juillet au 30 juin, le règlement n° 3358/81 du 25 novembre 1981 (JO 1981, L 339, p. 17) a fixé la cotisation à 3,407 Écus pour 100 kg de sucre blanc. Le règlement n° 3330/74 a été abrogé avec effet au 30 juin 1981 et remplacé par le règlement n° 1785/81, ce qui a également supprimé la base du règlement n° 700/73. Néanmoins, le règlement n° 3358/81 a déclaré les critères établis dans le règlement n° 700/73 applicables pour le calcul de la cotisation pour la campagne 1980-1981. Le règlement n° 3358/81 est basé sur l'article 48 du règlement n° 1785/81. Les nouveaux critères pour la cotisation à la production prévus

1 — Dans le texte officiel francais de ce passage du règlement n° 700/73 on a apparemment omis à cet endroit les mots: «... produite dans la Communauté au-delà de la quantité ...», qui figurent dans les textes allemand, italien et néerlandais et qu'on trouvait également à l'article 6, paragraphe 2, du texte français du règlement n° 142/69, qui a été remplacé par l'article 7 du règlement n° 700/73. Nous renvoyons à cet égard au rapport d'audience.

dans ce dernier règlement (article 28) sont seulement devenus applicables à la campagne 1981-1982.

2. Les faits et les questions posées

Par injonction du 10 mai 1982, la société Sermide a été invitée à payer sa quote-part de la cotisation à la production pour le sucre B produit au cours de la campagne 1980-81, soit une somme de 321 000 850 lires. Par la suite, ce montant a été réduit à 261 515 085 lires. Dans son recours dirigé contre cette injonction de payer, Sermide a invoqué la nullité de l'article 1er du règlement n° 3358/81 (le montant de la cotisation à la production par 100 kg pour 1980-1981) et de l'article 7 du règlement n° 700/73 (le mode de calcul). Par ordonnance du 28 mars 1983, le tribunal de Gênes a posé à la Cour les questions suivantes:

«1. L'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 700/73 de la Commission — qui dispose que les pertes globales résultant de l'écoulement de la quantité produite dans la Communauté sont calculées en fonction du montant correspondant à la moyenne pondérée des pertes à l'écoulement pendant la période allant du 1er octobre de la campagne sucrière en cours jusqu'au 30 septembre suivant — n'est-il pas illégal en tant que contraire: a) à l'interdiction de discrimination sanctionnée par l'article 7, alinéa 1, du traité de Rome; b) à l'interdiction de discrimination sanctionnée par l'article 40, paragraphe 3, du traité de Rome; c) à l'article 2 du règlement (CEE) n° 1785/81 du Conseil, qui établit que la campagne de commercialisation commence le 1er juillet et se termine le 30 juin de l'année suivante; et d) à l'article 28 du règlement (CEE) n° 1785/81 du Conseil, qui dispose que la cotisation à la production de sucre est, pour la campagne de commercialisation, également fonction de la perte moyenne pour les engagements à l'exportation à réaliser au titre de la campagne en cours?

2. En cas de réponse affirmative à la première question, l'article 1re du règlement (CEE) n° 3358/81 de la Commission — qui fixe la cotisation à la production pour la campagne 1980-1981 à 3,407 Écus pour 100 kg de sucre blanc — n'est-il pas dans ces conditions également illégal?

3. Même en cas de réponse négative aux deux premières questions, l'article 1er du règlement (CEE) n° 3358/81 de la Commission — qui fixe la cotisation à la production pour la compagne 1980-1981 à 3,407 Écus pour 100 kg de sucre blanc — n'est-il pas illégal parce que contraire:

   a) à l'article 27, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 3330/74 du Conseil, en vertu duquel la cotisation à la production doit être calculée — pour la campagne 1980-1981 — en fonction de la quantité de sucre effectivement exportée dans les pays extérieurs à la Communauté; et

   b) à l'article 28 du règlement (CEE) n° 1785/81 du Conseil, selon lequel ce n'est qu'à partir de la campagne 1981-1982 que la cotisation à la production de sucre devait être déterminée en fonction de la quantité de sucre faisant simplement l'objet d'un engagement à l'exportation?»

Les commentaires du juge national concernant les questions montrent, entre autres, que celles-ci concernent la fixation de l'*élément financier* de la cotisation à la production. Les deux premières questions concernent la *période de référence* allant du 1er octobre au 30 sep-

tembre. Le juge a quo estime que ceci entraîne notamment, pour diverses raisons, une discrimination à l'égard des producteurs italiens, parce que la campagne s'étend du 1er juillet au 30 juin. La troisième question concerne la notion d'«écoulement» figurant à l'article 7, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 700/73. Le juge national se demande si cet écoulement doit être calculé sur la base de la quantité effectivement exportée ou sur base des engagements à l'exportation à réaliser.

3. Plan de l'examen

Les questions du juge a quo concernent en *premier* lieu l'illégalité éventuelle du règlement n° 3358/81 pour violation de l'article 28 du nouveau règlement de base n° 1785/81 (question 1d). Cette question comporte implicitement celle de savoir quelles règles le règlement n° 3358/81 devait appliquer. En *deuxième* lieu, on demande si l'application de la période de référence visées au règlement n° 700/73 (article 7, paragraphe 2) par le règlement n° 3358/81 est légale (question 1a, b et c). D'après les mémoires qui ont été déposés, cette question se subdivise en deux parties. D'abord, le gouvernement italien et Sermide estiment que cette période de référence entraîne déjà comme telle une discrimination à leur égard, en raison de certaines particularités du marché du sucre italien. Ensuite, ils estiment qu'en rapport avec la cotisation à la production de la campagne suivante (1981-1982), c'est-à-dire par application du nouveau règlement de base n° 1785/81, un chevauchement partiel des périodes de référence leur a fait subir un préjudice spécifique. En *troisième* lieu, enfin, on demande d'expliquer la notion d'écoulement (article 7, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 700/73; article 27, paragraphe 2, du règlement n° 3330/74 et article 28 du règlement n° 1785/81): cette notion vise-t-elle les exportations effectives ou seulement les engagements à l'exportation à réaliser (question 3)? Nous examinerons les questions dans cet ordre. La réponse à la deuxième question du juge national découle directement de la réponse à sa première question.

4. Le règlement n° 3358/81 en tant que mesure transitoire

Avant de répondre concrètement aux questions posées, il faut vérifier d'abord, selon nous et comme nous l'avons déjà dit, si la relation entre l'article 28 du règlement n° 1785/81 et le règlement n° 3358/81, que le juge national présuppose dans sa question 1d, existe effectivement. Tel n'est pas le cas, en réalité. D'après les considérants, le règlement n° 3358/81 est fondé sur l'article 48 du nouveau règlement de base, lequel article se lit comme suit:

«Au cas où des mesures transitoires seraient nécessaires pour faciliter le passage au régime du présent règlement, notamment dans le cas où la mise en application dudit régime à la date prévue se heurterait à des difficultés sensibles, ces mesures sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 41. Elles sont applicables jusqu'au 30 juin 1982 au plus tard.»

Le règlement n° 3358/81 est donc une mesure transitoire, avec cette particularité qu'il est basé sur une disposition d'un nouveau règlement, mais déclare applicables, pour une certaine période couverte par ce nouveau règlement, des parties de l'ancien règlement, entre-temps abrogé. Sans doute s'agit-il là d'une curiosité sur le plan de la technique législative et

peut-être n'est-ce pas non plus un exemple à suivre du point de vue de la transparence, mais la solution adoptée devient compréhensible lorsqu'on considère les alternatives qui s'offraient à la Commission. Un fait certain est que la fixation de la cotisation à la production pour la période allant du 1er juillet 1980 au 30 juin 1981 devait s'effectuer sur la base des critères définis dans l'ancien règlement de base n° 3330/74 et des modalités d'application s'y rapportant. Le nouveau règlement de base n'était en effet applicable à la cotisation à la production qu'à partir de la campagne 1981-1982. Cette cotisation est toutefois fixée a posteriori, après la fin de la campagne, c'est-à-dire qu'elle l'a été en l'occurrence sous l'empire du nouveau règlement de base n° 1785/81 (ayant pris effet le 1er juillet 1981). Ce problème aurait pu être résolu en laissant l'ancien règlement de base n° 3330/74 subsister ou se prolonger en partie, en vertu d'une réglementation transitoire, dans le règlement n° 1785/81 lui-même, moyennant exclusion ou modification simultanée des dispositions pertinentes du nouveau règlement de base. L'application pure et simple du règlement n° 3330/74 eût en effet été impossible, puisque celui-ci était abrogé. Le fait que la Commission n'a pas choisi cette voie, laquelle aurait dû amener le dossier devant le Conseil, mais a plutôt pris elle-même une mesure transitoire fondée sur l'article 48 du nouveau règlement de base, représente à notre avis un choix en tout cas admissible de technique législative. Si on se réfère aux conditions énoncées dans ledit article 48, cette mesure est admissible parce que l'application des anciens critères pour calculer la cotisation à la production était *nécessaire*. Compte tenu de ce qui précède, la légalité du règlement n° 3358/81 est donc selon nous certaine dans cette mesure, si on se place du point de vue de l'article 48 du règlement de base n° 1785/81. Sur un autre aspect de l'article 28 du règlement n° 3358/81 (la double cotisation qu'il entraîne), nous reviendrons dans un instant.

5. La période de référence fixée à l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 700/73 et l'interdiction de discrimination

5.1. La demanderesse au principal et spécialement le gouvernement italien ont fait valoir d'abord, à l'encontre de la validité du règlement n° 700/73, un certain nombre de griefs généraux qui se rapportent au caractère déficitaire du marché du sucre italien. Pour commencer, ils prétendent que des entreprises sucrières établies dans une région déficitaire ne doivent pas contribuer au financement de l'écoulement d'excédents, étant donné que ce n'est pas elles mais les entreprises établies dans les régions excédentaires qui sont responsables de ces derniers. A première vue ce raisonnement doit être considéré comme juste, mais à y regarder de plus près il s'avère toutefois heurter fondamentalement le principe de base du marché commun. Les organisations communes de marché sont fondées sur le principe du marché unique, à l'intérieur duquel il n'existe plus de distinction selon la nationalité. C'est ce marché unique qui se caractérise dans son ensemble par une production excédentaire. Le mécanisme qui sert à éliminer les excédents fonctionne, lui aussi, au profit de tout le marché, étant donné que de cette manière le mécanisme de l'intervention, qui fournit une garantie à tous les producteurs, se trouve renforcé. Si l'organisation de marché part de l'idée d'un cofinancement des coûts de l'écoulement par les opérateurs économiques, il y aurait précisément discrimination et, partant, distorsion de concurrence si certains opérateurs en étaient exonérés uniquement en raison de leur implantation géographique sur le

marché. Nous ajouterons encore à cela que l'argumentation des parties italiennes est aussi condamnée à échouer d'un point de vue pratique, puisque le système des quotas de production — qui n'est pas contesté comme tel — ne permet pas de déterminer qui est responsable de la surproduction. Toutes les entreprises ont en effet un quota A et un quota B et si elles dépassent le quota A, elles produisent donc par définition pour l'exportation, quelle que soit leur localisation géographique.

Puis les parties italiennes prétendent que par suite du système de régionalisation des prix, leur localisation dans une région déficitaire leur vaut de subir une discrimination à l'exportation. Dans les régions déficitaires, comme vous le savez, le prix d'intervention (dérivé) est plus élevé, tout comme, par voie de conséquence, le prix minimal que les entreprises doivent payer aux cultivateurs de betteraves. La restitution à l'exportation est toutefois la même pour toute la Communauté, de sorte qu'une entreprise exportatrice située dans une région déficitaire subit, en raison du prix minimal plus élevé pour les betteraves, un désavantage par rapport à une entreprise exportatrice située dans une région excédentaire. A ce raisonnement non plus il n'est pas possible de dénier à première vue une certaine logique, mais à y regarder de plus près il heurte, lui aussi, les principes de base de l'organisation commune des marchés. L'argumentation des parties italiennes revient à dire qu'elles exigent en fait une restitution plus élevée parce qu'on peut pas présumer qu'elles s'opposent au système de régionalisation des prix. Mais c'est précisément par une restitution différenciée que les objectifs du système de régionalisation des prix sont sapés. Ce système a en effet pour but de favoriser les échanges commerciaux entre les régions excédentaires et les régions déficitaires à l'intérieur du marché commun, de manière que la région déficitaire ne doive pas importer de pays tiers et que la région excédentaire ne doive pas exporter vers des pays tiers. En conséquence, les exportations de la région déficitaire vers des pays tiers ne doivent certainement pas être encouragées, en différenciant également les restitutions. Autrement, l'encouragement à écouler dans la région déficitaire, qui dérive du prix d'intervention plus élevé, viendrait en effet à disparaître. C'est pourquoi une régionalisation des prix exige, pour répondre à ses objectifs, un système de restitutions identiques pour toute la Communauté.

5.2. D'une manière plus spécifique, les parties italiennes se plaignent d'être désavantagées par la période de référence qui s'étend du 1er octobre au 30 septembre. En Italie, la campagne sucrière s'étend approximativement du 1er juillet au 30 juin et, dans les pays septentrionaux, elle s'étend approximativement du 1er octobre au 30 septembre. Comme, le 30 juin, les entreprises italiennes ont pratiquement épuisé leurs réserves, elles ne peuvent plus, en cas de vente de sucre, profiter des nouveaux prix d'intervention, généralement plus élevés, qui entrent en vigueur le 1er juillet. Les entreprises situées dans les zones de production septentrionales épuisent seulement leurs réserves vers le 30 septembre et profitent donc encore pendant trois mois des nouveaux prix pour l'ancienne récolte. Comme les prix plus élevés entraînent également des restitutions plus élevées (en cas de prix sur le marché mondial identique ou en baisse), ce qui provoque des frais d'écoulement plus élevés, les entreprises méridionales paient en fait pour les ventes des entreprises septentrionales. A notre avis, ce raisonnement n'est pas convaincant, et cela pour les raisons suivantes. L'entreprise sucrière septentrionale profite effectivement, au cours des mois visés, des nouveaux prix et restitutions, mais la contrepartie en est qu'elle profite seulement pendant neuf mois des anciens prix et restitutions. L'entreprise méridionale

commence à profiter directement des nouveaux prix et restitutions dès le début de sa nouvelle récolte le 1er juillet, tandis que l'entreprise septentrionale en profite seulement le 1er octobre. En outre, il faut avoir présent à l'esprit le fait que la campagne allant du 1er juillet au 30 juin a principalement été fixée à cette période dans l'intérêt des producteurs italiens, tandis que la grande majorité des productions dans les pays septentrionaux s'effectue principalement au cours de la période allant du 1er octobre au 30 septembre. Comme leurs opérations d'exportation s'effectuent également, ainsi que nous l'avons déjà dit, après l'expiration de la période de référence allant du 1er juillet au 30 juin, il est en fait logique que la Commission ait fixé comme période de référence, dans le règlement n° 700/73, celle allant du 1er octobre au 30 septembre. C'est pourquoi l'existence d'un effet discriminatoire produit par ce régime ne nous semble pas non plus démontrée par ce grief spécifique.

5.3. Les parties italiennes estiment toutefois que l'application de la période de référence allant du 1er octobre au 30 septembre est également illégale pour la campagne 1980-1981 en rapport avec la période de référence fixée dans le *nouveau* règlement de base. D'après l'article 28 du règlement n° 1785/81, la nouvelle période de référence pour le calcul de la cotisation à la production pour la campagne 1981-1982 correspond à la campagne précédente. La raison pour laquelle cette modification — qui n'est pas contestée en soi — a été introduite n'est pas devenue tout à fait claire. Si nous avons bien compris l'argumentation de la Commission, il faut se reporter au fait que dans le nouveau régime, également les quotas A ont été soumis à la cotisation. Or, les parties italiennes estiment que le troisième trimestre de 1981 est compté deux fois lors de la détermination de la cotisation à la production: une première fois dans le cadre de l'ancienne période de référence allant du 1er octobre 1980 au 30 septembre 1981 et une deuxième fois dans le cadre de la nouvelle période de référence allant du 1er juillet 1981 au 30 juin 1982. Comme les entreprises italiennes n'ont pas exporté durant ce trimestre, elles supporteraient une partie de la double charge des exportations des entreprises septentrionales pendant cette période. Initialement, la Commission n'a pas réagi, à tort, à ce reproche; seulement une question expresse de la Cour a suscité une réaction de la part de cette institution.

La réponse de la Commission a montré qu'une pareille double prise en considération de restitutions à l'exportation ne peut pas se produire lors de l'octroi de restitutions au moyen d'adjudications publiques. Dans cette hypothèse, le sucre est différencié, à l'aide des certificats délivrés, en fonction de la campagne de production. Tel n'est pas le cas, en revanche, lorsqu'il est fait usage du système de la fixation périodique des restitutions. La Commission estime cependant que cette double prise en considération a seulement une incidence marginale. Les parties italiennes ont contesté cette affirmation, mais sans étayer leur point de vue. Un fait certain est que, durant la période de référence, sur un total de 136 555 025 Écus versés à titre de restitutions, un montant de 8 152 209 Écus a été octroyé sur la base du système de fixation périodique, soit environ 7 %. Les chiffres par trimestre n'ont pas été fournis, mais il peut en tout cas être déduit de ceux qui ont été cités que la double prise en considération n'a jamais pu représenter plus que quelques pour cent. Quant à savoir si cette double prise en considération limitée a réellement causé un préjudice en l'espèce aux producteurs en général et aux producteurs italiens en particulier, ce n'est pas certain. Il n'est pas exclu, en effet, que lors du calcul de l'élément financier de la cotisation, des exportations en cas de

prix sur le marché mondial (plus) élevé, et donc de restitutions (plus) basses, puissent également entraîner une diminution de cet élément. D'après la Commission, tel a effectivement été le cas. Cette possibilité ne peut toutefois pas jouer de rôle lors de la justification d'une telle prise en considération double, étant donné que cet effet apparaît seulement lors de la fixation de la cotisation à la production pour la campagne 1981-1982, c'est-à-dire un an plus tard.

Pour l'examen de la question de savoir si cette double prise en considération était légale ou non, il faut considérer le fait qu'au moment où le règlement n° 1785/81 entrait en vigueur (le 1er juillet 1981), il était clair qu'en cas d'application de la période de référence prévue au règlement n° 700/73, une double prise en considération était inévitable, à moins que des adaptations n'aient lieu. Au moment où le règlement n° 3358/81 a été adopté, une double prise en considération pour la cotisation à la production afférente à la campagne 1981-1982 déjà entamée était certaine.

Dans sa généralité, une double prise en considération de faits décisifs pour la détermination du montant d'une imposition communautaire ne nous paraît pas compatible avec les principes d'une bonne gestion administrative et de la sécurité juridique pour les opérateurs de marché communautaires. Le fondement de la cotisation en tant que combinaison des fraits pertinents et de la période dans laquelle ces faits se déroulent doit être tel que le montant de l'imposition — aussi minime que puisse être la différence — n'est pas fixé de manière arbitraire. Or, tel est bien le cas selon nous lorsque, sans habilitation explicite du législateur communautaire ou sans une justification suffisante dérivant du système de cotisation, un même fait intervient deux fois dans le calcul à cause du chevauchement de périodes de référence.

Dans la présente espèce, une pareille justification n'existe pas, à notre avis. En *premier* lieu, il manquait la nécessité financière de cette double prise en considération, étant donné qu'il était clair, comme nous l'avons déjà expliqué précédemment, qu'au moment où le règlement n° 3358/81 était adopté, les pertes se rapportant au troisième trimestre seraient déjà couvertes par la cotisation à la production pour la campagne 1981-1982. Nous estimons qu'il y a là violation du principe de proportionnalité, étant donné que le système des cotisations à la production, respectant les limites fixées dans le règlement de base, a uniquement pour but de couvrir les coûts communautaires de l'écoulement de sucre. Par analogie avec ce que vous avez déclaré à l'attendu 14 de votre arrêt dans l'affaire 2/77 (Hoffmann's Stärkefabriken AG, Recueil 1977, p. 1375), à savoir que des subventions communautaires non nécessaires constituent une violation de l'article 40 du traité CEE, nous pensons qu'un même principe s'applique à des impositions communautaires. En *deuxième* lieu, nous estimons que l'invocation de difficultés de nature administrative causées par l'absence d'une pareille prise en considération double, comme la Commission l'a fait valoir, n'est pas fondée. Il est parfaitement pensable en soi qu'en raison de problèmes administratifs, des éléments forfaitaires soient appliqués lors du calcul d'impositions communautaires. Votre jurisprudence le reconnaît du reste clairement, ainsi qu'il apparaît entre autres de vos arrêts dans les affaires 5/73 (Balkan-Import-Export GmbH, Recueil 1973, p. 1091), 154/73 (Becher, Recueil 1974, p. 19) et 17/72 (Gesellschaft für Getreidehandel, Recueil 1972, p. 1071). Votre jurisprudence montre toutefois aussi que l'introduction

de pareilles méthodes forfaitaires doit être *nécessaire* (affaire 125/76, Cremer, Recueil 1977, p. 1593, attendu 21). Cela vaut spécialement pour le facteur temps, ainsi qu'il apparaît notamment de votre arrêt dans l'affaire 95/75 (Effem, Recueil 1976, p. 361). Un manque de temps, qui constitue d'après cet arrêt, une justification importante pour l'introduction d'éléments forfaitaires dans le calcul d'impositions, ne peut toutefois pas être invoqué ici par la Commission. En l'espèce, il était en effet certain, dès l'entrée en vigueur du règlement n° 1785/81, que l'application inchangée de l'ancien règlement n° 700/73 provoquerait un chevauchement de périodes de référence. A notre avis, la double prise en considération d'une partie de la période de référence lors du calcul d'une imposition communautaire dans la présente espèce, qui était certaine lorsque le règlement n° 3358/81 a été adopté et pour laquelle il n'existe pas de justification valable, fait que ce règlement est contraire au principe de proportionnalité [1].

6. La signification de la notion d'«écoulement» figurant à l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 700/73

La notion d'«écoulement» qui est utilisée à l'article 27 du règlement n° 3330/74 et à l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 700/73, n'est pas définie avec précision. Il n'est pas contesté en tout cas qu'il s'agit d'exportations. La Commission a interprété et appliqué cette notion comme signifiant les quantités dérivant d'engagements à l'exportation à réaliser, en se référant par là aux certificats d'exportation délivrés. Les parties italiennes, en revanche, pensent qu'il s'agit des quantités exportées réellement. Elles estiment qu'on obtient ainsi une image plus conforme à la réalité, dès lors qu'au cours dudit troisième trimestre de 1981 est intervenue l'annulation, non contestée par la Commission, de certificats délivrés pour 360 000 tonnes. Il n'est toutefois pas apparu pourquoi cette annulation leur aurait causé un préjudice. En cas d'annulation de certificats délivrés, il n'est pas payé de restitutions, ce qui implique que lors du calcul sur la base des certificats délivrés, la perte moyenne baisse.

Quoi qu'il en soit, nous pensons que sur ce point l'argumentation des parties italiennes n'est pas fondée. Depuis longtemps déjà, votre jurisprudence établit nettement que pour pouvoir quantifier et calculer les courants d'importation et d'exportation, la Commission peut utiliser et se baser sur les donnés qui découlent du système des certificats d'importation et d'exportation. Nous renvoyons à cet égard à vos arrêts dans les affaires 11/70 et 25/70 (Internationale Handelsgesellschaft mbH, Recueil 1970, p. 1125, et Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Recueil 1970, p. 1161), qui déclarent entre autres qu'il s'agit en l'occurrence d'un des objectifs du système des certificats. Sous cet angle, le règlement n° 3358/81 ne nous paraît pas illégal. Si vous partagez toutefois notre point de vue selon lequel l'article 1[er] de ce règlement est privé de validité pour d'autres motifs, la troisième question du juge a quo ne doit pas recevoir de réponse expresse.

1 — Cette double imposition pourrait naturellement aussi être supprimée par une correction de la cotisation pour l'année suivante; le choix entre ces deux possibilités de correction peut, à notre avis, être laissé aux institutions compétentes.

7. Conclusion

En résumé, les questions posées appellent, selon nous, les réponses suivantes:

1. Il n'est pas apparu de faits ni de circonstances qui affecteraient la légalité du règlement n° 700/73 de la Commission, du 12 mars 1973.

2. L'article 1er du règlement n° 3358/81 de la Commission, du 25 novembre 1981, est invalide pour violation du principe de proportionnalité, pour autant que le calcul de la cotisation à la production pour la campagne 1980-1981, qui est fixée dans cette disposition, a entraîné une deuxième prise en considération du troisième trimestre de 1981 lors du calcul de la cotisation à la production pour la campagne 1981-1982 en application de l'article 28 du règlement n° 1785/81.

3. Il appartient aux institutions compétentes en matière de politique agricole commune de prendre les mesures nécessaires pour supprimer cette absence de validité.