ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
10 janvier 2002 *

Dans l'affaire C-101/99,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), par la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) (Royaume-Uni), et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

The Queen

et

Intervention Board for Agricultural Produce,

ex parte:

British Sugar plc,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation du règlement (CEE) n° 1785/81 du Conseil, du 30 juin 1981, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO L 177, p. 4), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 305/91 du Conseil, du 4 février 1991 (JO L 37, p. 1), sur la validité du

* Langue de procédure: l'anglais.

règlement (CEE) n° 2630/81 de la Commission, du 10 septembre 1981, portant modalités particulières d'application du régime des certificats d'importation et d'exportation dans le secteur du sucre (JO L 258, p. 16), sur l'interprétation et la validité du règlement (CEE) n° 2670/81 de la Commission, du 14 septembre 1981, établissant les modalités d'application pour la production hors quota dans le secteur du sucre (JO L 262, p. 14), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 3559/91 de la Commission, du 6 décembre 1991 (JO L 336, p. 26), et sur l'interprétation du règlement (CEE) n° 3665/87 de la Commission, du 27 novembre 1987, portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles (JO L 351, p. 1),

LA COUR (sixième chambre),

composée de M^me^ F. Macken, président de chambre, M^me^ N. Colneric (rapporteur), MM. C. Gulmann, J.-P. Puissochet et J. N. Cunha Rodrigues, juges,

avocat général: M. J. Mischo,

greffier: M. H. von Holstein, greffier adjoint,

considérant les observations écrites présentées:

— pour British Sugar plc, par MM. T. Sharpe, QC, et D. Jowell, barrister, mandatés par MM. R. Fleck et A. Lidbetter, solicitors,

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M^me^ M. Ewing, en qualité d'agent, assistée de M. K. Parker, QC,

— pour le gouvernement français, par M^mes^ K. Rispal-Bellanger et C. Vasak, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. P. Oliver, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de British Sugar plc, représentée par MM. T. Sharpe et D. Jowell, du gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M^me^ G. Amodeo, en qualité d'agent, assistée de M. K. Parker, et de la Commission, représentée par M. P. Oliver, à l'audience du 8 mars 2001,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 15 mai 2001,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 26 février 1999, parvenue à la Cour le 18 mars suivant, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), a posé, en vertu de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), six questions préjudicielles relatives à l'interprétation du règlement (CEE) n° 1785/81 du Conseil, du 30 juin 1981, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO L 177, p. 4), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 305/91 du Conseil, du 4 février 1991 (JO L 37, p. 1, ci-après le «règlement de base»), à la validité du règlement (CEE) n° 2630/81 de la Commission, du 10 septembre 1981, portant modalités particulières d'application du régime des certificats d'importation et d'exportation dans le secteur du

sucre (JO L 258, p. 16), à l'interprétation et à la validité du règlement (CEE) n° 2670/81 de la Commission, du 14 septembre 1981, établissant les modalités d'application pour la production hors quota dans le secteur du sucre (JO L 262, p. 14), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 3559/91 de la Commission, du 6 décembre 1991 (JO L 336, p. 26, ci-après le «règlement n° 2670/81»), et à l'interprétation du règlement (CEE) n° 3665/87 de la Commission, du 27 novembre 1987, portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles (JO L 351, p. 1).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un recours introduit par British Sugar plc (ci-après «British Sugar») devant la juridiction de renvoi à la suite de la décision de l'Intervention Board for Agricultural Produce (ci-après l'«IBAP») de lui imposer le paiement d'un montant en vertu de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2670/81 pour non-écoulement du sucre C en dehors de la Communauté et de rejeter sa demande tendant au paiement de restitutions à l'exportation de sucre.

Le droit communautaire

3 Le règlement de base vise, dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (ci-après l'«OCM du sucre»), à maintenir les garanties nécessaires en ce qui concerne l'emploi et le niveau de vie des producteurs de produits de base comme des fabricants de sucre de la Communauté et à assurer la sécurité de l'approvisionnement en sucre de l'ensemble des consommateurs à des prix raisonnables, en stabilisant le marché du sucre.

4 Afin de maîtriser la production de sucre dans la Communauté, le règlement de base a institué un régime de quotas de production qui constitue, selon le quinzième considérant de ce règlement, un moyen de garantir aux producteurs les prix communautaires et l'écoulement de leur production.

5 L'article 24, paragraphe 1, second alinéa, du règlement de base dispose:

«Au sens du présent règlement, on entend par:

a) sucre A [...], toute quantité de sucre [...] qui est produite au compte d'une campagne de commercialisation déterminée dans la limite du quota A de l'entreprise en cause;

b) sucre B [...], toute quantité de sucre [...] qui est produite au compte d'une campagne de commercialisation déterminée et qui dépasse le quota A sans dépasser la somme des quotas A et B de l'entreprise en cause;

c) sucre C [...], toute quantité de sucre [...] qui est produite au compte d'une campagne de commercialisation déterminée et qui soit dépasse la somme des quotas A et B de l'entreprise en cause, soit est produite par une entreprise non pourvue de quotas.»

6 Les conditions d'écoulement du sucre varient en fonction de sa qualification. Le sucre A et le sucre B font l'objet de divers mécanismes de soutien prévus par le règlement de base, le sucre produit au titre du quota A bénéficiant de garanties d'un niveau plus élevé que celui assuré au sucre B. Les prix sont fixés normalement avant le début de chaque campagne de commercialisation, qui court du 1er juillet d'une année au 30 juin de l'année suivante.

7 Les sucres A et B peuvent être exportés vers des pays tiers en profitant d'une aide à l'exportation qui correspond à la différence entre les prix communautaires et les prix du marché mondial du sucre. Cette aide est versée sous la forme de restitutions à l'exportation conformément à l'article 19 du règlement de base. L'article 3 du règlement n° 3665/87 prévoit:

«1. Par jour d'exportation, on entend la date à laquelle le service des douanes accepte la déclaration d'exportation dans laquelle il est indiqué qu'une restitution sera demandée.

[...]

3. Est assimilé à l'acceptation de la déclaration d'exportation tout autre acte ayant les mêmes effets juridiques que cette acceptation.

[...]»

8 L'article 4, paragraphes 1 et 4, dudit règlement subordonne le paiement de la restitution à l'exportation à l'acceptation de la déclaration d'exportation et à la production de la preuve de l'exportation, qui doit être fournie, sauf «cas de force majeure», dans un délai de soixante jours à compter de la date de cette acceptation.

9 Les producteurs sont appelés, à travers un mécanisme complexe de financement, à supporter le coût de ces restitutions à l'exportation, l'OCM du sucre devant s'autofinancer.

10 Les producteurs de sucre sont tenus de payer, pour les betteraves qu'ils utilisent dans la fabrication de sucre A et de sucre B, un prix minimal qui est plus élevé pour le sucre A que pour le sucre B. Pareille obligation n'existe pas pour les betteraves transformées en sucre C.

11 Alors que le fonctionnement du régime des sucres A et B est précisément organisé, seuls les principes essentiels du fonctionnement du régime du sucre C sont énoncés. L'article 26, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement de base dispose:

«[...] le sucre C qui n'est pas reporté en vertu de l'article 27 et l'isoglucose C ne peuvent être écoulés sur le marché intérieur de la Communauté et doivent être exportés en l'état avant le 1er janvier suivant la fin de la campagne de commercialisation en cause.»

Aucune restitution à l'exportation n'est prévue pour le sucre C.

12 L'obligation d'exportation est toutefois assouplie par la possibilité de report prévue à l'article 27 du règlement de base, résultant d'une modification introduite par le règlement (CEE) n° 192/82 du Conseil, du 26 janvier 1982 (JO L 21, p. 1), qui dispose:

«1. Chaque entreprise peut décider de reporter à la campagne de commercialisation suivante, au compte de la production de cette campagne, tout ou partie de la production de sucre dépassant le quota A. Cette décision est irrévocable.

2. Les entreprises qui prennent la décision visée au paragraphe 1:

— communiquent à l'État membre concerné, avant le 1er février, la ou les quantités de sucre produites à reporter,

— et s'engagent à stocker la ou les quantités à reporter [...].

[...].»

13 Les modalités du report sont fixées par le règlement (CEE) n° 65/82 de la Commission, du 13 janvier 1982, établissant les modalités d'application pour le report de sucre à la campagne de commercialisation suivante (JO L 9, p. 14), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 948/82, de la Commission, du 26 avril 1982 (JO L 113, p. 7, ci-après le «règlement n° 65/82»), qui indique ce qui suit dans son deuxième considérant:

«[...] la notion de report ne peut à l'évidence concerner que du sucre effectivement produit; [...] dès lors, il y a lieu de prescrire que l'entreprise ne peut décider de reporter que du sucre dépassant son quota A dont la production a été constatée par l'État membre en cause et d'établir les modalités appropriées pour une telle constatation et notamment les données à communiquer par l'entreprise à cette fin».

14 Selon l'article 2, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 65/82:

«Une entreprise ne peut décider de reporter que du sucre dont la production en tant que sucre B ou que sucre C a été constatée comme telle par l'État membre en cause.»

15 Conformément à l'article 13 du règlement de base, toute exportation de sucre à partir de la Communauté est soumise à la présentation d'un certificat d'exportation. Celui-ci est soumis à certaines conditions par l'article 4 du règlement n° 2630/81, qui dispose:

«La délivrance d'un certificat d'exportation pour le sucre C [...] ne peut avoir lieu qu'après que le fabricant en cause ait apporté la preuve à l'organisme compétent que la quantité pour laquelle le certificat est demandé, ou une quantité équivalente, a été effectivement produite au-delà des quotas A et B de l'entreprise concernée, compte tenu en ce qui concerne le sucre des quantités reportées, le cas échéant, à la campagne de commercialisation en cause.»

16 L'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2630/81 impose en outre que les certificats d'exportation pour le sucre C portent la mention «à exporter conformément à l'article 26 paragraphe 1 du règlement (CEE) n° 1785/81».

17 L'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 2670/81 précise les conditions selon lesquelles l'exportation visée à l'article 26, paragraphe 1, du règlement de base est considérée comme effectuée. Le sucre doit notamment avoir effectivement quitté le territoire douanier de la Communauté. Sauf cas de force majeure, si l'ensemble des conditions prévues par cette disposition ne sont pas remplies, la quantité de sucre C en cause est considérée comme écoulée sur le marché intérieur.

18 L'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2670/81 dispose:

«Pour les quantités qui, au sens de l'article 1er, paragraphe 1, ont été écoulées sur le marché intérieur, l'État membre concerné perçoit un montant qui est égal à la somme:

a) en ce qui concerne le sucre C, par 100 kilogrammes du sucre en cause:

— du prélèvement à l'importation le plus élevé, applicable par 100 kilogrammes de sucre blanc ou brut selon le cas, au cours de la période comprenant la campagne de commercialisation pendant laquelle le sucre en cause a été produit et les six mois suivant cette campagne, et

— de 1 écu;

[...]»

19 L'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 2670/81 dispose:

«L'État membre concerné communique aux fabricants qui sont soumis à l'obligation de payer le montant concerné visé au paragraphe 1, avant le 1er mai qui suit le 1er janvier visé à l'article 1er paragraphe 1 point b), le montant total à payer.

Ce montant total est payé par les fabricants en cause avant le 20 mai de la même année.»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

20 Il ressort de l'ordonnance de renvoi que British Sugar était en 1992 la seule société au Royaume-Uni produisant du sucre à partir de betteraves à sucre. Elle disposait de la totalité du quota de production communautaire alloué au Royaume-Uni. En août 1992 ou aux alentours d'août 1992, British Sugar a pris conscience du fait que le volume de sucre qu'elle produirait pour la campagne de commercialisation 1992/1993 serait anormalement important.

21 En septembre 1992, British Sugar a signé avec un client un contrat relatif à l'exportation de sucre produit au cours de la campagne de commercialisation 1992/1993. Ce contrat a été ultérieurement modifié pour prévoir l'exportation de sucre C avant qu'une quantité équivalant à la somme des quotas A et B ait été effectivement produite.

22 Le 16 octobre 1992, British Sugar a demandé à l'IBAP un «certificat d'exportation quota C» en vue d'exporter 10 000 tonnes de sucre. Le 26 novembre 1992, elle a sollicité un certificat en vue d'exporter 10 000 tonnes supplémentaires. Les deux certificats ont été accordés les mêmes jours. Valables jusqu'aux 31 janvier et 28 février 1993 respectivement, il portaient la mention prévue à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2630/81. Aucune preuve de la production préalable des quotas de sucre A et B n'a été demandée.

23 Le 7 janvier 1993, date à laquelle l'ensemble de la production de British Sugar a dépassé le total des quotas A et B, la quantité de sucre exporté par British Sugar en tant que sucre C était de 16 650,465 tonnes.

24 À la suite de visites d'inspection ayant débuté le 23 octobre 1993, l'IBAP a constaté que des exportations de sucre désigné comme étant du sucre C avaient été effectuées.

25 Averties par l'IBAP, les autorités douanières ont ouvert une enquête qui s'est achevée en avril 1995. Informée par l'IBAP d'une prétendue violation des règles régissant l'OCM du sucre, la Commission a indiqué à l'IBAP en juillet 1996 que, selon elle, British Sugar était tenue de payer un montant au titre de l'article 3 du règlement n° 2670/81. En novembre 1996, l'IBAP a averti British Sugar qu'il considérait les exportations effectuées de novembre 1992 à janvier 1993 non comme des exportations de sucre C, mais comme des exportations de sucres A et B et que le paiement d'un montant lui serait probablement imposé en vertu de l'article 3 du règlement n° 2670/81. Le 19 mai 1997, l'IBAP a exigé de British Sugar le paiement de 6 641 608,10 GBP.

26 Dans ces conditions, British Sugar a demandé à l'IBAP, à la lumière de la «requalification» envisagée, le versement des restitutions à l'exportation qui lui seraient normalement revenues pour le sucre que l'IBAP considérait désormais comme des sucres A et B. Cette demande a été rejetée par l'IBAP par lettre du 5 juin 1997.

27 Le 13 août 1997, British Sugar a demandé à la juridiction de renvoi de l'autoriser à introduire un recours en révision contre la décision de l'IBAP de lui imposer le paiement d'un montant et de lui refuser l'octroi des restitutions à l'exportation. Cette autorisation a été accordée le 29 octobre 1997.

28 La High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), a décidé de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) En vertu du régime du sucre communautaire et, notamment, de l'article 24, paragraphe 1, sous c), du règlement (CEE) n° 1785/81 du Conseil, du 30 juin 1981, une entreprise à laquelle une autorité nationale a alloué un quota peut-elle imputer du sucre en tant que sucre C lorsque ce sucre est produit au cours d'une campagne de commercialisation avant que l'entreprise ait effectivement produit un volume de sucre équivalant à la somme de ses quotas A et B?

2) En cas de réponse affirmative à la première question, la Commission a-t-elle outrepassé ses pouvoirs en adoptant l'article 4 du règlement (CEE) n° 2630/81 de la Commission, du 10 septembre 1981 [aujourd'hui remplacé par l'article 5 du règlement (CE) n° 1464/95 de la Commission, du 27 juin 1995, portant modalités particulières d'application du régime des certificats d'importation et d'exportation dans le secteur du sucre (JO L 144, p. 14)], et ce dernier était-il nul au motif qu'il imposait une condition qui ne figurait pas dans le règlement n° 1785/81 et qui n'était pas justifiée par ce dernier, à savoir qu'un certificat d'exportation pour du sucre C ne peut être délivré qu'après que le fabricant en cause a fourni à l'organisme compétent la preuve que la quantité pour laquelle le certificat est demandé, ou une quantité équivalente, a été effectivement produite au-delà des quotas A et B de l'entreprise intéressée?

3) En cas de réponse négative à la première question ou à la deuxième question, dans les circonstances de l'espèce, lorsqu'une autorité nationale affirme que le sucre exporté comme sucre C était du sucre A ou B et/ou lorsqu'elle cherche à imposer un montant en vertu de l'article 3 du règlement (CEE)

n° 2670/81 de la Commission, du 14 septembre 1981, pour non-écoulement du sucre C en dehors de la Communauté européenne, viole-t-elle un ou plusieurs des principes généraux suivants du droit communautaire:

a) le principe de confiance légitime;

b) le principe de sécurité juridique;

c) le principe de non-discrimination;

d) le principe de proportionnalité;

e) le principe de l'interdiction des détournements de pouvoir;

avec pour conséquence que, en l'espèce, l'imposition du montant est nulle et inapplicable?

4) En outre ou à titre subsidiaire, en cas de réponse négative à la première question:

a) l'autorité nationale dispose-t-elle d'un pouvoir discrétionnaire pour modifier le montant à imposer en vertu de l'article 3 du règlement (CEE) n° 2670/81 de la Commission?

b) en cas de réponse affirmative à la quatrième question, sous a), quels sont les éléments que l'autorité nationale peut prendre en considération lorsqu'elle exerce ce pouvoir discrétionnaire à la lumière, notamment, des circonstances de l'espèce?

c) en cas de réponse négative à la quatrième question, sous a), l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2670/81 est-il nul dans la mesure où il exige d'une autorité nationale de prélever un montant même lorsque la quantité de sucre écoulée sur le marché intérieur n'excède pas, en pratique, la somme des quotas A et B correspondants du fabricant?

5) Dans les circonstances de l'espèce, est-il interdit à l'autorité nationale de prélever un montant en vertu de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2670/81 de la Commission lorsqu'elle n'a pas averti l'entreprise d'un tel prélèvement dans le délai prescrit à l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 2670/81, c'est-à-dire avant le 1er mai de l'année en cause, et/ou l'entreprise est-elle relevée de toute obligation de payer un tel montant dans les circonstances précitées?

6) Dans les circonstances de l'espèce, l'autorité nationale est-elle tenue de payer les restitutions à l'exportation que l'entreprise aurait demandées au moment d'exporter et auxquelles elle aurait eu droit si le sucre qualifié de sucre C et exporté au titre de certificats sucre C avait été désigné comme étant du sucre A et B, au motif:

a) que l'autorité nationale peut rétroactivement accepter une déclaration à l'exportation au titre de l'article 3 du règlement n° 3665/87 de la Commission et que les circonstances de l'espèce constituent une raison de force majeure autorisant ladite autorité à prolonger le délai pour apporter la preuve exigée par l'article 4 du règlement n° 3665/87 de la Commission?

et/ou au motif:

b) qu'un refus de payer ces restitutions à l'exportation violerait les principes de confiance légitime et/ou de sécurité juridique et/ou de proportionnalité et/ou de l'interdiction des détournements de pouvoir?»

Sur la première question

29 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande si une entreprise peut imputer du sucre en tant que sucre C lorsqu'il est incontestable que, au cours d'une campagne de commercialisation, elle a produit ce sucre avant d'avoir effectivement produit un volume de sucre équivalant à la somme de ses quotas A et B.

Arguments formulés dans les observations présentées à la Cour

30 British Sugar soutient d'abord que du sucre peut être considéré comme du sucre C avant que la somme des quotas A et B ait été effectivement produite. Le libellé de l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, sous b) et c), du règlement de base indiquerait seulement que les quantités de sucre C sont celles qui dépassent la somme de quotas A et B, mais il n'impliquerait pas une séquence chronologique. Cette interprétation serait corroborée par la possibilité de reporter du sucre à la campagne de commercialisation suivante, qui mettrait en évidence le fait que la qualification en sucre C n'est pas simplement mécanique. Les entreprises seraient libres, comme il se devrait, de vendre du sucre sur les marchés mondiaux à tout moment.

31 British Sugar soutient ensuite que l'approvisionnement adéquat en sucre dans la Communauté est garanti par la recherche du profit, étant donné que les incitations financières et les exigences de rentabilité de la production de sucre écarteraient le risque que du sucre C soit produit au détriment des sucres A et B.

32 Enfin, étant donné que les entreprises des différents États membres produisent du sucre à des époques différentes, il serait arbitraire et discriminatoire d'obliger British Sugar à attendre l'achèvement de sa propre production de sucres A et B avant de commercialiser le sucre C.

33 En revanche, les gouvernements du Royaume-Uni et français ainsi que la Commission soutiennent que l'article 24 du règlement de base, interprété conformément au sens normal de ses termes, impose le respect d'une séquence chronologique.

34 Lesdits gouvernements font surtout valoir l'objectif de l'OCM du sucre, tel qu'il ressortirait du quinzième considérant du règlement de base. Ils soulignent combien, selon eux, il est important que les fabricants de sucre complètent leurs quotas A et B avant de commencer la production de sucre C, afin que les cultivateurs reçoivent l'intégralité des bénéfices prévus par ce règlement.

35 Le gouvernement du Royaume-Uni met aussi en avant la sécurité des approvisionnements. Selon lui, si les producteurs choisissaient de produire et d'exporter du sucre C au lieu de compléter leurs quotas A et B et qu'ils n'atteignaient finalement pas ces quotas, moins de sucre serait disponible pour la consommation. De plus, une augmentation du prix mondial du sucre à un niveau supérieur au prix communautaire compromettrait la sécurité de l'approvisionnement.

36 Le gouvernement du Royaume-Uni et la Commission soutiennent encore que la liberté pour les producteurs de s'écarter de la séquence de production des quotas de sucre prévue à l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, du règlement de base aurait pour conséquence des procédures lourdes de reclassement, ce qui perturberait la gestion du marché.

Appréciation de la Cour

37 Dans le cadre de l'OCM du sucre, tout le sucre produit dans la Communauté relève de l'une des catégories suivantes: sucre A, sucre B ou sucre C.

38 Selon l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, du règlement de base, on entend, pour une campagne de commercialisation déterminée et une entreprise spécifique, par sucre A toute quantité de sucre qui est produite dans la limite du quota A de cette entreprise, par sucre B toute quantité de sucre qui dépasse son quota A sans dépasser la somme de ses quotas A et B et par sucre C toute quantité de sucre qui dépasse la somme de ses quotas A et B ou est produite par une entreprise non pourvue de quotas.

39 Il est vrai que le libellé de cette disposition n'implique pas que la production doive suivre une séquence chronologique. La seule condition pour que du sucre soit considéré comme du sucre C est, dans le cas d'une entreprise détentrice de quotas, le dépassement des quotas A et B.

40 Toutefois, le classement du sucre en catégories s'impose en vue de la gestion du marché afin de réaliser les objectifs de l'OCM du sucre.

41 À cet égard, il convient de souligner que le règlement de base a créé un cadre destiné à gérer la situation d'une production dépassant les quotas A et B. La catégorie du sucre C a trait uniquement à des excédents de sucre qui ne devraient pas perturber le marché. Le sucre C peut être reporté à la campagne de commercialisation suivante. En ce qui concerne le sucre C qui n'est pas reporté, le législateur communautaire a instauré, par l'article 26, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement de base, une interdiction d'écoulement sur le marché intérieur et, comme corollaire, une obligation d'exportation.

42 Il résulte de l'article 27, paragraphe 2, premier alinéa, second tiret, du règlement de base que les entreprises qui prennent la décision de reporter s'engagent à stocker la quantité reportée. Par le règlement n° 192/82, le Conseil lui-même a modifié le règlement de base quant à la période de stockage. Ainsi qu'il résulte du deuxième considérant de ce règlement, il y avait lieu de supprimer la date du 1er février pour le début de la période de stockage obligatoire du sucre B ou C reporté, de manière à ce que les producteurs qui, en raison de la région de production où ils sont établis, commencent tôt leur production, puissent faire usage de la faculté du report «dès que leur production dépasse le quota A». Ceci implique, comme M. l'avocat général l'a relevé aux points 53 et 54 de ses conclusions, une interprétation séquentielle de l'article 24 du règlement de base.

43 Il convient, en outre, de rappeler que l'OCM du sucre repose sur un système d'autofinancement. Aucune cotisation n'est prélevée sur la production de sucre C des fabricants. Or, les coûts des restitutions à l'exportation sont financés par les cotisations à la production. Partant, toute imputation d'une quantité de sucre comme sucre C avant que la production effective des sucres A et B ait été achevée risquerait d'avoir une double conséquence. D'une part, les fabricants pourraient, le cas échéant, échapper au paiement de la cotisation sur le sucre de quota qu'ils auraient dû produire, augmentant ainsi la part des coûts pesant sur les autres producteurs de sucre de quota. D'autre part, une offre supplémentaire de sucre C sur le marché mondial pourrait influencer le prix sur ce marché et, partant, les restitutions à l'exportation à payer, qui sont financées par le biais des cotisations à la production. Par conséquent, permettre la production et l'exportation de sucre C sans production antérieure des quotas de sucres A et B pourrait déstabiliser le système d'autofinancement.

44 Ces considérations suffisent pour conclure que ce règlement présuppose le respect d'une séquence chronologique de la production.

45 Dans ces conditions, c'est à bon droit que la Commission a arrêté à l'article 4 du règlement n° 2630/81 que la délivrance d'un certificat d'exportation pour le sucre C requiert la preuve de la production antérieure des sucres A et B.

46 Au reste, rien n'empêche le législateur communautaire, dans le secteur agricole et afin de réaliser les objectifs de l'OCM du sucre, de préférer un régime de quotas à un régime différent fondé sur la supposition que, comme le soutient British Sugar, la recherche du profit par les opérateurs économiques permettrait en soi d'atteindre lesdits objectifs.

47 Certes, la date à partir de laquelle les entreprises peuvent commencer à exporter du sucre C, à savoir celle où, pour une entreprise déterminée, l'ensemble de sa production dépasse le total de ses quotas A et B, varie notamment selon le quota alloué à chaque entreprise. Toutefois, contrairement à ce que soutient British Sugar, cette circonstance ne peut pas être regardée comme constitutive d'une discrimination. Il ne s'agit que de la conséquence logique d'une attribution des quotas en fonction du but rappelé au point 41 du présent arrêt.

48 Il y a donc lieu de répondre à la première question que l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, sous c), du règlement de base exige qu'une entreprise ait effectivement produit un volume de sucre équivalant au total de ses quotas A et B avant qu'elle puisse imputer du sucre en tant que sucre C.

Sur la cinquième question

49 Par la cinquième question, qu'il convient d'examiner en deuxième lieu, la juridiction de renvoi cherche à savoir si, dans les circonstances de l'espèce au principal, il est interdit à l'autorité nationale compétente d'imposer à une entreprise le paiement d'un montant en vertu de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2670/81 lorsqu'elle n'a pas averti cette entreprise d'une telle exigence dans le délai prescrit à l'article 3, paragraphe 2, dudit règlement.

Arguments formulés dans les observations présentées à la Cour

50 British Sugar soutient que la réclamation par l'IBAP d'un montant au titre de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2670/81 aurait dû être effectuée avant le 1er mai 1994, à savoir le 1er mai qui suit le 1er janvier suivant la fin de la campagne de commercialisation en cause qui, en l'espèce au principal, était la campagne 1992/1993. Selon British Sugar, l'IBAP ne l'a informée que le 29 septembre 1994 de son intention d'entreprendre une action en raison de l'exportation de sucre en tant que sucre C au cours de cette campagne. Le montant concerné n'aurait pas été formellement réclamé avant le 6 novembre 1996 et ce retard n'aurait aucune justification.

51 Tout en reconnaissant qu'un montant au titre de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2670/81 n'a pas été réclamé à British Sugar dans le délai prescrit à l'article 3, paragraphe 2, de ce règlement, le gouvernement du Royaume-Uni soutient que le temps pris pour adresser une telle réclamation à British Sugar est imputable aux négociations menées pour parvenir à une transaction avec l'administration des Customs & Excise et à la nécessité de s'assurer, auprès de la Commission, du fondement de cette réclamation et du calcul correct de son montant. Selon ce gouvernement, British Sugar était bien consciente du fait que, si elle avait exporté du sucre en tant que sucre C avant d'avoir produit ses quotas

de sucres A et B, elle pouvait se voir imposer le paiement d'un montant de plusieurs millions de GBP pour avoir écoulé du sucre C sur le marché intérieur. Étant donné que l'unité de coordination de la lutte antifraude (UCLAF) enquêtait sur l'affaire, la Commission n'aurait pas voulu prendre position avant juillet 1996, c'est-à-dire avant que l'UCLAF ait terminé son enquête et établi son rapport. Le gouvernement du Royaume-Uni ajoute qu'il s'en est suivi une correspondance avec la Commission, destinée à s'assurer que l'IBAP avait correctement calculé le montant réclamé.

52 Selon la Commission, l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 2670/81 doit être compris en ce sens qu'il oblige les États membres à agir dans le délai qu'il fixe dans la mesure seulement où ils ont connaissance de l'irrégularité en cause.

Appréciation de la Cour

53 En vue de répondre à la cinquième question, il convient de rappeler certaines caractéristiques du régime du sucre C.

54 En premier lieu, le sucre C dont la commercialisation n'est pas reportée ne peut pas être écoulé sur le marché intérieur et doit, par conséquent, être exporté avant le 1er janvier suivant la fin de la campagne de commercialisation en cause.

55 En deuxième lieu, conformément à l'article 13 du règlement de base, toute exportation de sucre à partir de la Communauté est soumise à la présentation d'un certificat d'exportation, qui ne peut, selon l'article 4 du règlement n° 2630/81, être délivré qu'après que le fabricant en cause a apporté la preuve à l'autorité nationale compétente que la quantité pour laquelle le certificat est demandé, ou une quantité équivalente, a été effectivement produite au-delà des quotas A et B de ce fabricant.

56 En troisième lieu, si aucune preuve n'est apportée qu'une quantité de sucre C a été exportée hors de la Communauté, cette quantité est considérée comme écoulée sur le marché intérieur. Dans ce cas, l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 2670/81 dispose que l'État membre concerné communique aux fabricants qui sont soumis à l'obligation de verser une somme, avant le 1er mai qui suit le 1er janvier suivant la fin de la campagne de commercialisation en cause, le montant total à payer.

57 Le délai fixé à l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 2670/81 est impératif et n'est assorti d'aucune exception.

58 Cependant, il ne saurait être exclu qu'un dépassement d'un tel délai puisse être justifié dans un cas irrégulier. Ledit délai de l'article 3, paragraphe 2, dudit règlement pourrait donc être dépassé lorsque l'autorité nationale compétente ignore les circonstances précises de la production de sucre d'une entreprise et que cette ignorance peut raisonnablement être imputée à ladite entreprise, cette dernière n'ayant pas agi de bonne foi et n'ayant pas observé toutes les dispositions pertinentes.

59 Il appartient à la juridiction nationale de procéder aux vérifications nécessaires à cet égard et d'en tirer les conséquences éventuelles, en tenant compte, entre autres, du degré de connaissance de l'autorité nationale compétente quant à la situation en cause et de la diligence dont cette dernière a fait preuve.

60 S'agissant des informations dont disposent les autorités nationales compétentes, il faut préciser que l'article 4 du règlement n° 2630/81 exige de celles-ci qu'elles vérifient les conditions de l'octroi d'un certificat d'exportation. Dès lors, lesdites autorités doivent être considérées comme étant régulièrement informées dans le

détail des chiffres de production et comme disposant de toutes les informations nécessaires pour déterminer les quantités de sucre produites et exportées.

61 En décidant si le dépassement du délai fixé à l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 2670/81 peut être justifié, la juridiction nationale doit donc tenir compte du fait que les autorités nationales compétentes sont obligées de vérifier si la quantité pour laquelle un certificat d'exportation est demandé a effectivement été produite au-delà des quotas A et B. Un dépassement ne peut pas être justifié si l'autorité nationale, comme l'a constaté en l'espèce la juridiction de renvoi, disposait des éléments d'information pour établir si l'entreprise avait ou n'avait pas effectivement produit une quantité de sucre équivalant au total de ses quotas A et B.

62 Cette interprétation de l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 2670/81 ne saurait être infirmée par l'argument, invoqué par le gouvernement du Royaume-Uni, selon lequel une enquête menée par l'UCLAF ou la nécessité d'une coordination avec la Commission quant au montant à réclamer peuvent justifier en soi un dépassement du délai fixé par cette disposition. Force est de constater à cet égard qu'il appartient aux seules autorités nationales compétentes de vérifier les preuves apportées, de décider s'il y a lieu d'ouvrir une enquête et d'en tirer les conséquences administratives.

63 Il résulte des considérations qui précèdent qu'il y a lieu de répondre à la cinquième question que l'autorité nationale compétente n'est en principe pas autorisée à imposer à une entreprise le paiement d'un montant en vertu de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2670/81 lorsqu'elle n'a pas averti cette entreprise d'une telle exigence dans le délai prescrit à l'article 3, paragraphe 2, de ce règlement. Un dépassement du délai peut être admis lorsque l'autorité nationale compétente, sauf négligence de sa part, ignorait les détails de la production de sucre de l'entreprise et que cette ignorance peut raisonnablement être imputée à ladite entreprise, cette dernière n'ayant pas agi de bonne foi et n'ayant pas observé toutes les dispositions pertinentes.

Sur la sixième question

64 Par sa sixième question, la juridiction de renvoi demande en substance si l'autorité nationale compétente peut, sans violer les articles 3 et 4 du règlement n° 3665/87 ni les principes généraux du droit communautaire, refuser d'accepter rétroactivement une déclaration à l'exportation présentée dans le but d'obtenir des restitutions à l'exportation et de prolonger le délai prévu pour apporter la preuve de l'exportation, lorsque, en raison du fait que l'entreprise a demandé et obtenu de cette autorité un certificat d'exportation de sucre C pour du sucre qui ne pouvait être considéré comme tel, l'entreprise n'a ni demandé ni obtenu les restitutions à l'exportation auxquelles elle aurait eu droit si le sucre avait été exporté comme étant du sucre A ou B.

Arguments formulés dans les observations présentées à la Cour

65 British Sugar affirme que, étant donné que le sucre exporté par elle de novembre 1992 à janvier 1993, n'était pas, selon l'IBAP, du sucre C mais du sucre A ou B, elle a droit aux quelque 6 millions de GBP de restitutions à l'exportation qu'elle aurait perçus à l'époque des faits pour avoir exporté des sucres A et B vers des pays tiers. Elle soutient que, dans la mesure où il est permis de requalifier rétroactivement du sucre comme étant des sucres A et B, il doit être permis d'accepter une déclaration à l'exportation avec effet rétroactif.

66 Le gouvernement du Royaume-Uni et la Commission soutiennent que, dans les circonstances de l'espèce au principal, l'autorité nationale compétente n'a ni le pouvoir de payer des restitutions à l'exportation ni celui d'accepter une déclaration d'exportation avec effet rétroactif. Une déclaration d'exportation devrait être établie avant que l'exportation n'ait lieu. Le fait que British Sugar n'ait pas respecté la réglementation communautaire ne saurait pas constituer un «cas de force majeure» au sens de l'article 4, paragraphe 4, du règlement n° 3665/87. La Commission ajoute que, sans une telle déclaration préalable, le risque de fraude et d'abus est manifeste.

Appréciation de la Cour

67 Il ressort clairement du libellé de l'article 4, paragraphes 1 et 4, du règlement n° 3665/87 que, d'abord, l'acceptation de la déclaration d'exportation et, ensuite, la preuve de l'exportation, fournie dans un délai de soixante jours à compter de la date de cette acceptation, sauf cas de force majeure, constituent des conditions indispensables pour le paiement de la restitution à l'exportation.

68 Selon le neuvième considérant du règlement de base, les autorités nationales compétentes doivent être mises à même de suivre en permanence le mouvement des échanges avec les pays tiers afin de pouvoir en apprécier l'évolution et d'appliquer éventuellement les mesures prévues audit règlement que celle-ci nécessiterait. À cette fin, la délivrance de certificats est prévue. Il s'ensuit que pour maintenir ce contrôle, une déclaration d'exportation ne peut pas être acceptée après que l'exportation a eu lieu.

69 Quant à la notion de force majeure employée à l'article 4, paragraphe 4, du règlement n° 3665/87, il convient de souligner qu'elle doit être entendue comme visant des circonstances anormales et étrangères à l'influence de l'exportateur (voir, en ce sens, arrêt du 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Rec. p. 1125, point 23). Une erreur de l'exportateur quant au classement du sucre n'équivaut pas à de telles circonstances.

70 La référence de la juridiction de renvoi aux principes généraux du droit communautaire doit être comprise en ce sens que ladite juridiction cherche à savoir si les circonstances spécifiques de l'espèce au principal obligent, compte tenu de ces principes, les autorités nationales compétentes à payer les restitutions à l'exportation.

71 Il y a lieu de rappeler que les conditions applicables au paiement des restitutions à l'exportation de produits agricoles sont énoncées dans le règlement n° 3665/87. Au vu de la réponse donnée à la première question, rien ne laisse penser qu'une situation telle que celle décrite par la juridiction de renvoi pourrait justifier de ne pas tenir compte de ces conditions.

72 Dès lors, il convient de constater que, dans une situation telle que celle décrite par la juridiction de renvoi, un refus de payer les restitutions à l'exportation ne viole pas un principe général de droit communautaire.

73 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la sixième question que l'autorité nationale compétente peut, sans violer les articles 3 et 4 du règlement n° 3665/87 ni les principes généraux du droit communautaire, refuser d'accepter rétroactivement une déclaration à l'exportation présentée dans le but d'obtenir des restitutions à l'exportation et de prolonger le délai prévu pour apporter la preuve de l'exportation, lorsque, en raison du fait que l'entreprise a demandé et obtenu de cette autorité un certificat d'exportation de sucre C pour du sucre qui ne pouvait être considéré comme tel, l'entreprise n'a ni demandé ni obtenu les restitutions à l'exportation auxquelles elle aurait eu droit si le sucre avait été exporté comme étant du sucre A ou B.

Sur les deuxième, troisième et quatrième questions

74 Vu les réponses données aux première, cinquième et sixième questions, il n'y a pas lieu de répondre aux deuxième, troisième et quatrième questions.

Sur les dépens

75 Les frais exposés par les gouvernements du Royaume-Uni et français, ainsi que par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), par ordonnance du 26 février 1999, dit pour droit:

1) **L'article 24, paragraphe 1, second alinéa, sous c), du règlement (CEE) n° 1785/81 du Conseil, du 30 juin 1981, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 305/91 du Conseil, du 4 février 1991, exige qu'une entreprise ait effectivement produit un volume de sucre équivalant au total de ses quotas A et B avant qu'elle puisse imputer du sucre en tant que sucre C.**

2) L'autorité nationale compétente n'est en principe pas autorisée à imposer à une entreprise le paiement d'un montant en vertu de l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2670/81 de la Commission, du 14 septembre 1981, établissant les modalités d'application pour la production hors quota dans le secteur du sucre, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 3559/91 de la Commission, du 6 décembre 1991, lorsqu'elle n'a pas averti cette entreprise d'une telle exigence dans le délai prescrit à l'article 3, paragraphe 2, de ce règlement. Un dépassement du délai peut être admis lorsque l'autorité nationale compétente, sauf négligence de sa part, ignorait les détails de la production de sucre de l'entreprise et que cette ignorance peut raisonnablement être imputée à ladite entreprise, cette dernière n'ayant pas agi de bonne foi et n'ayant pas observé toutes les dispositions pertinentes.

3) L'autorité nationale compétente peut, sans violer les articles 3 et 4 du règlement (CEE) n° 3665/87 de la Commission, du 27 novembre 1987, portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles, ni les principes généraux du droit communautaire, refuser d'accepter rétroactivement une déclaration à l'exportation présentée dans le but d'obtenir des restitutions à l'exportation et de prolonger le délai prévu pour apporter la preuve de l'exportation, lorsque, en raison du fait que l'entreprise a demandé et obtenu de cette autorité un certificat d'exportation de sucre C pour du sucre qui ne pouvait être considéré comme tel, l'entreprise n'a ni demandé ni obtenu les restitutions à l'exportation auxquelles elle aurait eu droit si le sucre avait été exporté comme étant du sucre A ou B.

Macken Colneric Gulmann

Puissochet Cunha Rodrigues

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 10 janvier 2002.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

F. Macken