ZUCKERFABRIK SÜDERDITHMARSCHEN ET ZUCKERFABRIK SOEST

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ présentées le 8 novembre 1990 *

Sommaire

A — Les faits 478

B — Prise de position 479

I — Sur la première question préjudicielle 479

1. L'opinion des parties 480

2. L'obligation de renvoi dans une procédure en référé 483

3. Conclusions 489

II — Sur la seconde question préjudicielle 491

1. La base juridique du règlement n° 1914/87 doit-elle être l'article 43 ou l'article 201 du traité CEE 492

2. Limites juridiques du principe de l'autofinancement, de la sécurité juridique et de la non-rétroactivité 498

a) Objectif du règlement n° 1914/87 499

b) Les producteurs de sucre avaient-ils placé leur confiance légitime dans une limitation de leur obligation de compensation des pertes? 499

3. Interdiction d'imposer à une branche de l'économie des risques étrangers à celle-ci et caractère disproportionné des charges 502

a) Mise à la charge d'un secteur économique de risques étrangers à celui-ci 502

b) Le respect du principe de proportionnalité 503

4. L'atteinte au principe de non-discrimination 503

a) Surtaxation de la production de sucre B 504

b) Détournement de pouvoir 506

c) Discrimination de l'industrie du sucre selon les États membres 507

d) Mode de perception uniquement suivant le modèle de la « contribution de solidarité » 507

* Langue originale: l'allemand.

5. Protection de la propriété et libre exercice de l'activité économique 508

a) Atteinte au droit de propriété 508

b) Atteinte au libre exercice d'une activité économique 509

6. Violation des principes régissant la perception des impôts dans l'ordre juridique allemand 510

Dépens 510

C — Conclusions 511

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

A — Les faits

1. L'affaire, dans laquelle nous prenons position ici, est une demande de décision préjudicielle introduite par le Finanzgericht Hamburg. Les questions posées forment deux ensembles distincts.

2. La juridiction de renvoi pose en premier lieu un problème institutionnel. Il s'agit des compétences des juridictions nationales statuant en référé lorsque l'acte administratif attaqué repose sur un acte de droit communautaire dont la légalité est mise en doute. La juridiction de renvoi souhaiterait savoir si la portée générale des règlements s'oppose à ce qu'une juridiction nationale puisse surseoir à statuer dans le cadre d'une procédure de référé. S'il s'avère que la juridiction de l'État membre concerné peut ordonner des mesures provisoires sans saisir au préalable la Cour de justice pour qu'elle se prononce sur la validité des dispositions communautaires concernées, la juridiction de renvoi souhaiterait alors savoir, en outre, si les critères pour l'adoption des mesures conservatoires demandées doivent être tirés des règles de procédure des États membres ou de l'ordre juridique communautaire.

3. Le second point capital de la demande de décision préjudicielle réside dans la question directe que pose la juridiction de renvoi sur la validité du règlement pertinent aux fins de rendre la décision dans la procédure au principal. Il s'agit à cet égard de la légalité de l'introduction d'une cotisation de résorption spéciale dans le secteur du sucre pour la campagne de commercialisation 1986/1987 par le règlement (CEE) n° 1914/87 [1]. De l'avis de la juridiction de renvoi, ce règlement porte atteinte au principe de non-rétroactivité. La partie demanderesse, condamnée au versement d'une taxe par une décision reposant sur le règlement en question, invoque d'autres arguments qui portent à mettre en doute la légalité de ce règlement.

4. En dehors de la présente espèce, plusieurs juridictions allemandes ont exprimé des doutes sur la validité du règlement n° 1914/87 [2]. L'une de celles-ci, le

1 — Règlement du Conseil du 2 juillet 1987 (JO L 183, p. 5).

2 — Entre autres: arrêt du 11 juillet 1989, Bundesfinanzhof, cote VII B 183/88.

Finanzgericht Düsseldorf, a également saisi la Cour d'une question préjudicielle à ce propos[3]. Le Finanzgericht Hamburg a déféré les questions suivantes à la Cour:

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

b) Si la réponse à la question 1, sous a), est affirmative: à quelles conditions les juridictions nationales peuvent-elles ordonner des mesures provisoires? Existe-t-il des règles de droit communautaire applicables en la matière et, le cas échéant, quelles sont ces règles? Ou bien les mesures provisoires sont-elles régies par le droit national?

2) Le règlement (CEE) n° 1914/87 du Conseil, du 2 juillet 1987, instaurant une cotisation de résorption spéciale dans le secteur du sucre pour la campagne de commercialisation 1986/1987, est-il valide?

En particulier, ledit règlement est-il invalide pour violation du principe de la non-rétroactivité des règlements imposant des charges? »

3 — Voir affaire C-92/89, Zuckerfabrik Soest.

5. En ce qui concerne les faits, la motivation du Finanzgericht ainsi que les arguments des parties, nous renvoyons au rapport d'audience. Nous ne reprendrons ci-après certains détails des faits et de l'argumentation que dans la mesure nécessaire à la compréhension ou à la justification de notre exposé.

B — Prise de position

I — *Sur la première question préjudicielle*

6. Dans la réponse à la première question, les parties défendent des opinions qui divergent fortement les unes des autres.

7. La *juridiction de renvoi* elle-même éprouve des doutes quant à la compétence des juridictions nationales pour ordonner le sursis à exécution parce que l'applicabilité directe des règlements dans tous les États membres, inscrite à l'article 189, deuxième alinéa, du traité CEE, pourrait être par là remise en cause. Elle admet en même temps que le sursis à exécution, de même que l'effet suspensif d'une voie de recours dans le cadre de la procédure administrative générale, n'affecte pas l'existence de l'acte administratif ni donc, en principe, la validité du droit communautaire.

8. Le fait que le sursis à exécution ou l'adoption de mesures provisoires au sens des articles 185 et 186 du traité CEE obéissent à d'autres critères que ceux du droit allemand constitue une autre source d'hésitation pour la juridiction de renvoi. Le recours aux critères nationaux applicables pourrait engendrer une discrimination des opérateurs concernés.

1. L'opinion des parties

9. La *partie demanderesse* ne partage en revanche pas les doutes de la juridiction de renvoi, ne serait-ce que parce que le sursis à exécution n'affecte aucunement l'efficacité du règlement communautaire. Seule l'exigibilité du montant à percevoir est reportée. L'efficacité du règlement n'est pas davantage mise en cause sur le plan économique, car le bénéficiaire de mesures provisoires doit, s'il est débouté, verser des intérêts de retard à un taux supérieur de 3 % au taux d'escompte de la Deutsche Bundesbank, et ce indépendamment de la question de la caution.

10. La demanderesse ajoute que, si, dans l'affaire 314/85, Foto-Frost[4], qui concernait la validité d'une décision rendue dans un cas concret par la Commission à l'égard d'un État membre, la Cour avait admis une exception à son monopole pour statuer sur la validité des actes juridiques communautaires dans le cadre d'une procédure en référé, cette solution doit à plus forte raison s'appliquer aux actes d'exécution adoptés par les instances nationales.

11. Des mesures suspensives provisoires suffisantes à l'encontre des actes d'exécution font en outre partie des garanties juridictionnelles de l'article 19, paragraphe 4, de la loi fondamentale. Limiter le pouvoir d'appréciation des juridictions nationales lors de l'octroi de mesures provisoires restreindrait considérablement cette protection juridique et contribuerait à l'insécurité juridique.

12. Enfin, l'adoption de mesures provisoires constitue le corollaire nécessaire du système de protection juridictionnelle de l'ordre juridique communautaire, dans lequel, selon les dispositions d'exécution du droit communautaire, ces mesures provisoires sont ordonnées par la Cour de justice européenne ou par les juridictions nationales.

13. Tout en estimant que sa réponse à la question 1, sous a), rend superflue une prise de position sur la question 1, sous b), la demanderesse expose que les autorités et juridictions nationales ne peuvent ordonner de mesures provisoires à l'encontre d'actes nationaux d'exécution qu'en conformité avec les règles de procédure nationale. Force est d'admettre d'éventuelles divergences entre les différents États membres de la Communauté comme pour d'autres questions de procédure relevant de l'ordre juridique national.

14. La *Commission* part elle aussi fondamentalement de l'idée que le juge national peut suspendre l'exécution d'un acte administratif « sans que celui-ci doive attendre l'issue d'une procédure de renvoi préjudiciel au titre de l'article 177 qui *confirme* ses *doutes* quant à la validité de l'acte communautaire à la base de l'acte administratif en cause »[5].

15. A l'appui de cette opinion, la Commission avance d'abord que le tribunal ne constate pas l'existence ou la non-existence d'un droit, mais reporte seulement la mise en œuvre d'un acte administratif. Bien que les conditions d'un tel rétablissement du « statu quo ante » varient selon les différents États membres, dans toutes ces procédures

4 — Arrêt du 22 octobre 1987, Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost (314/85, Rec. p. 4199).

5 — Souligné par l'auteur.

le juge ne se prononce pas sur la validité ou l'invalidité de l'acte administratif, mais uniquement sur la question de savoir si des intérêts particuliers qui méritent d'être protégés l'emportent sur l'intérêt public à ce que l'acte soit exécuté avant la décision du tribunal au fond.

16. D'autre part, du fait des longs délais qui sont nécessaires pour mettre en œuvre la procédure de l'article 177, ne serait-ce qu'en raison de la participation que prévoit l'article 20 du statut de la Cour de justice, l'urgence qui caractérise généralement la mesure provisoire plaide contre la mise en œuvre préalable de la procédure de renvoi préjudiciel.

17. La Commission pose toutefois la question de savoir si certaines circonstances découlant du droit communautaire doivent être réunies pour permettre la suspension de l'exécution. On pourrait penser à des critères résultant de l'article 83 du règlement de procédure de la Cour, à savoir « éviter un préjudice grave et irréparable » ou l'introduction du recours principal simultanément à la demande de référé. Bien que ce dernier critère soit en général rempli lorsqu'est ordonné le sursis à exécution d'un acte administratif, la Commission considère qu'il n'est pas justifié d'imposer ces conditions supplémentaires « parce que cela nécessiterait en fait une modification des règles de procédure dans les États membres ».

18. La Commission appuie également son argumentation sur la jurisprudence de la Cour selon laquelle il y a lieu d'admettre que les États membres traitent différemment les demandes de remboursement, dès lors que le souci d'assurer un équilibre entre, d'une part, le principe de la légalité et, d'autre part, le principe de la sécurité juridique et de la confiance légitime est commun aux droits des États membres, que l'application du droit national ne doit pas porter atteinte à la portée et à l'efficacité du droit communautaire et que l'intérêt de la Communauté est pleinement pris en considération.

19. La Commission développe un point de vue autonome sur la manière de prendre pleinement en considération l'intérêt de la Communauté.

20. Dans ce cadre, simultanément au sursis à exécution, la question de la validité de l'acte juridique doit être soumise à la Cour, en allant à l'encontre des réserves dogmatiques et liées à l'économie de procès, lesquelles reposent sur l'idée qu'encore aucune décision n'est prise sur la validité de l'acte communautaire et qu'un renvoi à la Cour pourrait s'avérer inutile a posteriori. Les arguments suivants plaident, selon la Commission, en faveur de la procédure proposée: en premier lieu, la brèche temporaire dans le monopole de décision de la Cour sur la validité des actes juridiques communautaires est réduite à un minimum. Le monopole de décision de la Cour est reconnu, mais en même temps une protection juridique efficace est accordée.

21. En outre, toujours d'après la Commission, le juge national doit pleinement tenir compte de l'intérêt communautaire dans le cadre de son pouvoir de décision. Il doit donc exercer son pouvoir de manière à porter le moins possible atteinte à l'« effet utile » des normes juridiques communautaires.

22. Enfin, un renvoi préjudiciel intervenant dès le stade de la procédure de sursis à exécution peut réduire la durée de l'incertitude quant à la validité de la mesure communautaire. Le juge au principal ne devrait pas, dans ce cas, se prononcer avant que la Cour ait rendu son arrêt.

23. La procédure proposée ne fait que concrétiser le renvoi à la Cour qui est de toute façon prévu par le droit communautaire et permet d'éviter d'intervenir dans la procédure nationale de suspension de l'exécution d'un acte.

24. La Commission a en outre avancé des arguments de fond contre un éventuel refus de reconnaître la compétence des juridictions nationales, statuant en référé, pour suspendre l'exécution d'un acte. Dans ce cas, la confiance dans l'ordre juridique communautaire pourrait être durablement ébranlée, parce que, étant donné la durée d'une procédure préjudicielle, le particulier resterait éventuellement des années sans droits.

25. La Commission pose par ailleurs la question de savoir si le droit à une protection juridique efficace ne doit pas être, en tant que tel, considéré comme un droit fondamental. En tout état de cause, il s'agit là d'une situation très proche de celles protégées par la loi fondamentale. Le principe d'une protection juridique rapide est également exprimé dans l'ordre juridique communautaire, à savoir dans les articles 185 et 186 du traité CEE. En tout état de cause, il s'agit d'un principe juridique lié à celui de l'application uniforme du droit communautaire.

26. Le *Conseil* n'aborde que très rapidement la première question de la demande de décision préjudicielle. Il est d'avis que, fondamentalement, cette question doit être résolue à la lumière du principe de la primauté du droit communautaire conformément à la jurisprudence de la Cour, mais il s'abstient toutefois de formuler une proposition de décision.

27. Le *gouvernement italien* défend par contre une position plus nuancée. Il soutient que les juridictions nationales ont le pouvoir de suspendre à titre conservatoire des actes administratifs reposant sur des règlements communautaires, même si ces derniers n'ont pas été encore déclarés invalides par la Cour de justice. A l'appui de cette opinion, le gouvernement italien avance que cette conclusion découle de la répartition des compétences établie dans le traité CEE entre les juridictions nationales et la Cour de justice. D'autre part, la décision provisoire n'a pas d'incidence sur la validité du règlement. Il s'agit d'une mesure purement conservatoire qui ne préjuge de rien pour l'avenir.

28. En invoquant les conclusions de l'avocat général M. Mancini dans l'affaire 314/85 [6], le gouvernement italien souligne que la protection provisoire recherchée ne doit pas être rendue vaine par la durée de la procédure de renvoi préjudiciel. Refuser à la juridiction nationale le pouvoir de suspendre un acte administratif litigieux aurait de graves conséquences pour les particuliers, car ils ne peuvent pas attaquer directement devant la Cour le règlement communautaire concerné, ce qui reviendrait à les priver de toute protection. Si, par contre, on admet que les juridictions des États membres ont le

6 — Conclusions du 19 mai 1987, Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost (314/85, Rec. p. 4199, 4211).

pouvoir de suspendre l'exécution d'un acte administratif, les conditions de l'exercice de ce pouvoir doivent être recherchées dans les dispositions nationales. Les divergences entre les conditions que posent les différents ordres juridiques des États membres en matière de mesures provisoires sont d'autant moins une discrimination que des procédures judiciaires différentes doivent être respectées pour obtenir la protection de situations juridiques subjectives garanties par le droit communautaire. Il n'est pas possible de parvenir à une harmonisation des règles de procédure en procédant à une application par analogie des conditions prévues dans le traité CEE pour le sursis à exécution.

29. Le *gouvernement du Royaume-Uni* défend un point de vue opposé. Il est d'avis qu'il y a lieu de nier aux juridictions nationales le pouvoir « de suspendre, par la voie de mesures provisoires, les effets d'un acte administratif pris sur la base d'un règlement en attendant qu'il soit statué sur le litige au principal concernant ce règlement ». Dans le cas contraire, l'homogénéité et l'application uniforme du droit communautaire seraient mises en danger. Toutefois, à l'appui de cette opinion, le gouvernement du Royaume-Uni part de l'hypothèse que le traité a été conçu de manière à « établir un système cohérent de voies de recours et de procédures destiné à confier à la Cour de justice le contrôle de la légalité des actes des institutions ». Il se fonde en outre sur l'idée qu'en ordonnant des mesures provisoires le juge se prononce « sur la validité des actes des institutions communautaires ».

30. Enfin, le gouvernement du Royaume-Uni a avancé à l'audience un autre argument à l'appui de son opinion. Un « pouvoir absolu » des juridictions nationales de suspendre une décision de taxation reposant sur un règlement communautaire pourrait fausser le jeu de la concurrence. Les tribunaux seraient alors libres de dégager les entreprises nationales de leur obligation de paiement. Par ce biais, il serait possible de ne pas mettre en œuvre un règlement dans un État membre. Une distorsion de concurrence serait également à craindre du fait que, alors que le délai de paiement fait partie intégrante de la disposition communautaire, le facteur temps pourrait être éliminé si les juridictions nationales pouvaient ordonner le sursis à exécution.

31. Selon ce même gouvernement, la distorsion de concurrence crainte peut se produire dans tous les domaines intéressant les parties, c'est-à-dire tant dans les entreprises productrices de sucre que chez les producteurs de betteraves du fait de ce pouvoir d'exonération fiscale. En cas d'illégalité et d'invalidité de la disposition communautaire, la possibilité existe après tout de rembourser les taxes.

32. Il soutient également que la situation d'incertitude de l'ordre juridique communautaire est identique tant dans la procédure tendant à l'obtention de mesures provisoires que dans la procédure au principal. Enfin, le gouvernement du Royaume-Uni admet cependant des exceptions, par exemple en cas de circonstances exceptionnelles. Dans ces cas toutefois, il y a lieu de prendre des mesures conservatoires en appliquant les règles de procédure nationales.

2. L'obligation de renvoi dans une procédure en référé

33. Le point de départ de notre réponse à cette question doit être la jurisprudence

antérieure en la matière. En ce qui concerne l'*obligation de renvoi*, il y a d'abord l'arrêt du 22 octobre 1987 dans l'affaire Foto-Frost, 314/85, dans lequel la Cour a en premier lieu énoncé la règle selon laquelle elle est seule compétente pour déclarer invalides les actes d'une institution communautaire alors que les juridictions nationales n'ont pas ce pouvoir. La Cour a toutefois ajouté que « des aménagements à (cette) règle ... peuvent s'imposer sous certaines conditions dans l'hypothèse du référé »; l'examen de ce problème ne s'imposait cependant pas, l'hypothèse n'étant pas « évoquée dans la question de la juridiction nationale »[7].

34. La Cour n'a à l'époque pas renvoyé à sa jurisprudence antérieure selon laquelle l'article 177, troisième alinéa, doit être interprété en ce sens qu'« une juridiction nationale n'est pas tenue de saisir la Cour d'une question d'interprétation ou de validité ... lorsque la question est soulevée dans une procédure en référé, même si la décision à prendre dans le cadre de cette procédure ne peut plus faire l'objet d'un recours, à condition qu'il appartienne à chacune des parties d'ouvrir ou d'exiger l'ouverture d'une procédure au fond, au cours de laquelle la question provisoirement tranchée ... peut être réexaminée et faire l'objet d'un renvoi en vertu de l'article 177 »[8].

35. Il est vrai qu'en 1977, lorsque cet arrêt a été rendu, l'arrêt dans l'affaire Foto-Frost ne l'avait pas encore été, celui-ci n'étant, on le sait, intervenu que dix ans plus tard. En conséquence, il y a lieu d'examiner si l'arrêt Hoffmann-La Roche/Centrafarm peut être maintenu à la lumière de l'arrêt Foto-Frost.

36. Dans l'arrêt Foto-Frost, la Cour s'appuie sur la cohérence du système de protection juridictionnelle institué par le traité[9]. L'article 173 attribuant compétence exclusive à la Cour pour annuler un acte d'une institution communautaire, la cohérence du système exige que le pouvoir de constater l'invalidité du même acte, si elle est soulevée devant une juridiction nationale, soit également réservé à la Cour[10].

37. Dans l'arrêt Hoffmann-La Roche/Centrafarm, la Cour déclare que les juridictions nationales ne sont pas tenues de la saisir, même lorsque la validité d'un acte des institutions communautaires est mise en doute; il suffit qu'il soit *possible* que cette question puisse être réexaminée ultérieurement dans une procédure au fond et *puisse* faire l'objet d'un renvoi en vertu de l'article 177.

38. Dans sa réponse à la question préjudicielle, la Cour est partie de l'idée que les décisions du Finanzgericht Hamburg étaient encore susceptibles de recours[11]. Elle a également constaté que ces juridictions, qui, au reste, ne sont pas concernées par l'obligation de renvoi de l'article 177 du traité CEE, ne sont pas compétentes pour déclarer invalides les actes des institutions communautaires. Il y a donc lieu d'examiner si les motifs que la Cour a avancés dans l'arrêt Foto-Frost s'appliquent également à la procédure en référé.

39. Dans l'arrêt Hoffmann-La Roche/Centrafarm, la Cour avait écarté l'existence d'une obligation de renvoi au motif que le

7 — Rec. p. 4232, point 19.

8 — Arrêt du 24 mai 1977, Hoffmann-La Roche/Centrafarm (107/76, Rec. p. 957).

9 — Loc. cit., p. 4231, point 16.

10 — Loc. cit., point 17.

11 — Arrêt Foto-Frost, précité note 4, p. 4199 et 4230, point 13.

renvoi pouvait intervenir ultérieurement au cours de la procédure au fond. Cette motivation aurait précisément dû conduire à rejeter dans l'affaire Foto-Frost l'obligation de renvoi. En effet, la possibilité existait en l'espèce de poser une telle question au cours de la procédure d'appel, la Cour étant partie de l'idée que le jugement du tribunal de renvoi était encore susceptible de recours. Ce seul point de vue ne peut donc plus suffire après l'arrêt Foto-Frost pour écarter l'obligation de renvoi. Il convient plutôt d'examiner les différents motifs qui ont conduit la Cour à prendre cette décision.

40. La Cour elle-même en cite trois. Le premier est l'application uniforme du droit communautaire. Cette dernière est mise en jeu et il est porté atteinte à l'exigence fondamentale de sécurité juridique en cas de divergence entre les juridictions des États membres quant à la validité des actes communautaires.

41. Le deuxième motif est la cohérence nécessaire du système de protection juridictionnelle institué par le traité qui confie à la Cour de justice la compétence exclusive pour déclarer invalides les actes d'un organe communautaire. Cette cohérence du système exige que le pouvoir de constater l'invalidité du même acte, si elle est invoquée par une juridiction nationale, soit également réservé à la Cour.

42. En troisième lieu, c'est la Cour qui est la mieux placée pour se prononcer sur la validité des actes communautaires.

43. Ces considérations s'appliquent naturellement aussi à la procédure de référé. Comment une juridiction statuant en référé aurait-elle la possibilité de mettre en doute la validité des actes communautaires lorsqu'elle n'a pas ce pouvoir dans la procédure au fond? Le seul argument que l'on puisse faire valoir ici est que les délais exigés par le renvoi préjudiciel rendent vaine la protection provisoire que l'opérateur recherche au moyen de l'ouverture de la procédure sommaire (voir conclusions de M. Mancini, loc. cit., p. 4221).

44. Cette réflexion est basée sur une situation de fait différente du cas d'espèce. En l'espèce, le Finanzgericht a suspendu l'exécution de l'acte administratif contre une caution et en même temps sa propre procédure [12].

45. Il n'y a pas de danger que la durée de la procédure préjudicielle rende vaine la protection provisoire que l'opérateur recherche au moyen de l'ouverture de la procédure sommaire. La procédure est suspendue jusqu'à ce que la Cour se soit prononcée sur la demande préjudicielle.

46. Toutefois, même à supposer que la procédure de référé se poursuive devant une autre juridiction et qu'il ne soit pas possible d'attendre l'arrêt de la Cour, cela plaide seulement contre l'attente, mais pas contre l'obligation de renvoi. Supposons qu'alors la juridiction saisie confirme le sursis à exécution en raison de ses doutes sur la validité ou l'efficacité de l'acte de droit communautaire; la question de renvoi de la première juridiction reste alors actuelle et, comme la Cour en est déjà saisie, la question de droit peut être plus rapidement résolue.

12 — Ordonnance de renvoi du Finanzgericht Hamburg, II.

47. Il est donc conforme à l'économie de procès que la question concernée soit déjà soumise à la Cour. Si la procédure prend fin sans qu'une décision au fond intervienne, les doutes soulevés antérieurement ne sont pas écartés et la décision de la Cour est donc nécessaire malgré le règlement de l'affaire dans le cas d'espèce.

48. Si, par contre, la deuxième juridiction n'estime pas nécessaire le sursis à exécution de l'acte administratif et rejette donc la demande de sursis, cela est en tout état de cause — pour le cas où il existerait des doutes sur la validité ou l'efficacité de l'acte de droit communautaire — sans conséquences pratiques. Dans un tel cas, l'interprétation contraire de la juridiction inférieure n'est plus susceptible de limiter l'efficacité du droit communautaire. La question se pose encore de savoir si la première ou la deuxième juridiction aurait pu ou dû retirer la demande préjudicielle [13].

49. Si les juges du fond ne partagent pas les doutes exprimés sur la validité, l'arrêt de la Cour peut, de fait, s'avérer inutile. Cette situation correspond à celle dans laquelle une juridiction inférieure saisit la Cour d'une question préjudicielle que la juridiction de rang supérieur n'estime pas nécessaire. Dans ce cas aussi, la Cour doit se prononcer lorsque la demande préjudicielle n'est pas retirée. Cela s'applique également aux questions d'interprétation.

50. Il n'est pas nécessaire de trancher cette question en l'espèce. En conséquence, contrairement aux hypothèses qui sont à la base de la jurisprudence actuelle de la Cour, urgence et obligation de renvoi ne s'excluent aucunement l'une l'autre.

51. Si la procédure se poursuit devant la juridiction du fond, l'argument de l'urgence tombe. On pourra par conséquent s'attendre à ce que les juges du fond assoient leur décision sur l'arrêt de la Cour dans la mesure où ils jugent fondés les doutes de la juridiction de renvoi. Si, par contre, ils ne les jugent pas fondés, il en va de même que dans l'instance en référé.

52. La question se pose de savoir quel est l'effet de l'arrêt de la Cour pour les juges du fond. Il n'existe pas de jurisprudence sur ce point. D'après l'opinion dominante « l'arrêt préjudiciel lie la procédure au principal qui a donné lieu au renvoi de la juridiction nationale » [14]. Selon cette opinion sont liées tant la juridiction supérieure que la juridiction inférieure qui doit statuer après renvoi de la juridiction supérieure. On pourra aussi admettre cette solution pour la juridiction statuant au principal, sa décision étant étroitement liée à la procédure de référé, au cours de laquelle la demande préjudicielle a été déposée.

53. On ne peut pas non plus objecter à cela que la question posée en l'espèce n'est aucunement jugée nécessaire par la juridiction saisie pour rendre sa décision: lorsque cette juridiction a de tels doutes sur la validité ou l'efficacité du droit communautaire qu'après avoir pesé tous les intérêts en cause elle juge nécessaire de suspendre l'exécution de l'acte administratif, alors cette décision lui est

13 — Voir sur ce point Dauses: *Das Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 177 EWG-Vertrag*, Luxembourg, 1985, p. 83-85.

14 — Voir Dauses: *Das Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 177 EWG-Vertrag*, Luxembourg, 1985, p. 101; Everling: *Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*, Baden, 1986, p. 63; en ce sens également, en ce qui concerne les juridictions supérieures, Chevallier et Maidani: *Guide pratique article 177 CEE*, Luxembourg, 1981, p. 96.

nécessaire pour mettre fin au sursis à exécution, si les doutes sont écartés, ou en ordonner le maintien, s'ils sont confirmés.

54. Si, en application des règles de procédure de l'État membre concerné, la décision est soustraite à la juridiction statuant en référé, de sorte qu'il n'y ait plus de décision de sa part, et si les juges du fond ne partagent ses doutes, cela ne plaide pas contre la recevabilité du renvoi. Cette situation correspond à celle qui existe lorsqu'une juridiction inférieure introduit une demande préjudicielle que la juridiction supérieure n'estime pas nécessaire. Dans ce cas aussi, la Cour doit prendre une décision lorsque la demande préjudicielle n'est pas retirée. Cette possibilité est prise en compte par l'article 177, deuxième alinéa, du traité CEE.

55. L'obligation de renvoi est nécessaire pour des motifs supérieurs de validité et d'efficacité uniformes du droit communautaire. Il nous paraît nécessaire d'examiner ici une nouvelle fois la question qui est au centre du débat. Quelles conséquences cela a-t-il pour l'ordre juridique communautaire qu'une juridiction d'un État membre juge un acte de droit communautaire invalide? A cet égard, il convient de partir de l'idée que les juridictions des États membres forment une branche autonome et indépendante de la puissance publique de chaque État membre, que donc, lorsqu'une telle juridiction déclare invalide un acte de droit communautaire, il s'agit d'un processus d'une grande portée et qui donne lieu à des conséquences « undesirable » ou « improper » ou susceptibles de créer de « grave problems » [15].

15 — Mancini, loc. cit., p. 4218; Mancini y invoque entre autres Brown et Jacobs: *The Court of Justice of the European Communities*, Londres, 1983, p. 154 et suiv., actuellement troisième édition, p. 173.

56. Les conséquences résident en ce que, s'il est vrai que le droit communautaire n'est pas révoqué, son application est néanmoins différée et il est porté atteinte à la confiance dans sa validité. Ce dernier effet croît avec le degré de juridiction, le premier est indépendant de cet élément.

57. L'avocat général M. Mancini cite alors quatre anomalies qui plaident contre le fait que les juridictions inférieures puissent déclarer invalides des actes communautaires: « La première, et, peut-être, la plus voyante, est un paradoxe: en d'autres termes, cette thèse attribue aux juges inférieurs un pouvoir — le contrôle de la validité des actes — que le troisième alinéa de l'article 177 soustrait explicitement aux juridictions de dernière instance » [16].

58. L'argument principal qu'avance ensuite l'avocat général M. Mancini est dogmatique, à savoir la contradiction que la reconnaissance du pouvoir en question suscite dans le système qui confie le contrôle de la légalité des actes de la Communauté à la seule Cour de justice. Nous avons déjà traité cet argument plus haut.

59. En troisième lieu, cette opinion viole le principe de l'article 189 en vertu duquel les actes arrêtés par les institutions doivent être appliqués d'une manière uniforme sur l'ensemble du territoire communautaire. Ce principe répond, selon l'avocat général M. Mancini, à un double objectif: assurer la sécurité du droit et — aussi, si ce n'est encore plus crucial — garantir la cohésion juridique de la Communauté [16].

16 — Loc. cit., p. 4218.

60. Sur ces trois points, nous suivons l'avocat général M. Mancini.

61. Dans ce contexte, il faut, bien sûr, également poser la question de savoir s'il n'en va pas de même pour les questions d'interprétation ou en tout état de cause pour certaines d'entre elles. L'avocat général M. Mancini ne veut pas étendre l'obligation de renvoi aux questions d'interprétation, car « l'interprétation d'une disposition implique aussi toujours l'intention de l'appliquer ».

62. Nous nous demandons si cette opinion doit valoir dans tous les cas.

63. Une interprétation qui, dans le cas concret d'espèce, retire à une disposition toute efficacité revient souvent en pratique à contester sa validité: qu'une juridiction conteste la validité d'une disposition ou lui donne une interprétation qui la rend inapplicable dans le cas concret, cela a les mêmes conséquences pratiques [17].

64. L'idée d'une possible correction à un stade ultérieur de la procédure n'est pas convaincante. La procédure peut prendre fin sans qu'il y ait de décision judiciaire ultérieure, comme dans le cas d'espèce, dans lequel la demanderesse a payé la cotisation réclamée parce qu'elle jugeait cette solution préférable plutôt que d'avoir à s'acquitter des intérêts de retard en cas de paiement différé [18]. Dans pareil cas, la décision mettant fin aux doutes sur l'invalidité du droit communautaire existerait. Personne ne serait informé d'un règlement ultérieur du litige, qui, au reste, pourrait intervenir également pour d'autres motifs qu'un changement d'opinion sur la question de droit.

65. Toutes ces considérations plaident pour la nécessité d'imposer aux juges de référé qui entendent mettre en doute la validité ou l'applicabilité d'une disposition de droit communautaire de poser une question en ce sens à la Cour de justice.

66. Toutefois, même lorsqu'il est encore possible d'entamer une autre procédure, il n'est en aucun cas certain que l'autorité nationale concernée, qui est d'abord inférieure, introduise un recours en raison du droit communautaire [19].

67. Enfin, même lorsque tel est le cas, il n'est en aucune manière certain que la juridiction d'appel soit tenue au renvoi (selon la Cour de justice dans l'affaire Hoffmann-La Roche/Centrafarm cela n'est précisément pas le cas) ou que, même si elle y est obligée, elle y procède effectivement.

68. La requérante au principal a invoqué deux arguments contre la saisine obligatoire de la Cour.

69. Le premier concerne l'état sommaire du dossier de l'affaire, qui ne comprend pas encore tous les éléments de fait. Cette objection est fondamentalement exacte, mais plaiderait à notre avis plutôt contre le fait de poser à ce stade de la procédure des questions sur la validité d'un acte commu-

17 — Voir Brown and Jacobs, loc. cit., p. 174.

18 — Les litiges au titre de la loi allemande sur la concurrence déloyale constituent un autre exemple: ils sont, en effet, introduits le plus souvent par le biais d'une procédure en référé (voir OLG Frankfurt, décision du 16 janvier 1990, AZ 6W 146/89 dans *EuZW* 1/90, p. 39).

19 — Voir Commission et avocat général dans l'affaire Foto-Frost, loc. cit., p. 4205 et 4219.

nautaire. Si toutefois elles sont posées, la juridiction concernée doit, à notre avis, contribuer à écarter ce doute le plus rapidement possible. Cette opinion ne restreint pas le juge national dans sa liberté d'action. Elle limite néanmoins les conséquences négatives qui peuvent en résulter pour l'ordre juridique communautaire.

70. La seconde idée que la requérante au principal a avancée est liée à ce que la juridiction statuant en référé peut ne pas être identique à celle qui statue au fond. Cette réflexion est elle aussi pertinente, mais n'étaye pas la conclusion qui en est tirée. Si le juge du fond partage les doutes sur la validité de l'acte communautaire concerné, il sert l'économie de procès que la question en cause ait déjà été posée à la Cour. Si la procédure est réglée sans qu'une décision dans l'affaire au fond intervienne, les doutes qui avaient été émis ne sont pas écartés. Bien que le litige concret soit réglé, la décision de la Cour est nécessaire.

71. En tout état de cause, jusqu'à la décision de renvoi de la juridiction saisie de l'affaire à un stade ultérieur de la procédure, il s'écoulera du temps pendant lequel la contestation de la validité de l'acte communautaire par la juridiction saisie en référé existe. Dans l'intérêt de la cohésion juridique de la Communauté, on ne saurait s'accommoder d'un tel résultat.

72. Nous sommes conscient du fait que ces réflexions ne sont pas en accord avec la position de la Cour et de son avocat général dans l'affaire Hoffmann-La Roche/Centrafarm. A l'époque, en se fondant sur le caractère sommaire de la procédure et le caractère provisoire de la décision, on en avait déduit qu'« elle ne saurait constituer, en raison de sa nature, un précédent dangereux pour l'application uniforme du droit communautaire, même si elle contenait une interprétation erronée de ce droit » [20].

73. A notre avis, ce qui importe est la conclusion qu'une telle procédure peut également différer et donc affecter l'efficacité du droit communautaire, sa validité ou son efficacité pratique étant contestée.

74. C'est à l'arrêt Foto-Frost que l'on doit d'avoir fait éclater cette vérité. Les considérations qui précèdent ne sont rien d'autre qu'une application des principes de cet arrêt au cas à trancher en l'espèce. L'obligation de renvoi est la conséquence nécessaire du droit de contrôle des juges. C'est pour cette raison que la loi fondamentale allemande prévoit une obligation de renvoi au Verfassungsgericht lorsqu'une juridiction estime contraire à la loi fondamentale une loi dont la validité détermine la décision à prendre [21]. Conformément à cela, le gouvernement fédéral a plaidé pour l'obligation de renvoi dans l'affaire Foto-Frost [22].

3. Conclusions

75. En conséquence, nous sommes d'avis qu'il existe aussi dans la procédure sommaire, et également pour les questions d'interprétation qui remettent en cause l'efficacité de l'exécution, une obligation des juridictions des États membres de saisir la Cour.

20 — L'avocat général M. Capotorti, loc. cit., Rec. 1977, p. 983.

21 — Voir Leibholz/Rinck: *Grundgesetz Kommentar*, sixième édition, Cologne, 1989, article 100, note 1.

22 — Loc. cit., p. 4205.

76. Il y a lieu de revenir encore brièvement sur la question de savoir dans quelle mesure le juge de référé est lié par l'acte juridique dont il met la validité en doute. Le cas d'espèce ne prête à aucune explication parce que la juridiction de renvoi a sursis à l'exécution de la décision de taxation contre constitution d'une garantie d'un montant égal à celui de la cotisation de résorption spéciale fixée. En agissant ainsi, la juridiction de renvoi a tenu compte, dans la mesure de ses possibilités, de la volonté du législateur communautaire qui, en fixant le délai du 15 décembre 1987, avait exprimé sa volonté de taxer les entreprises concernées si possible en même temps.

77. Toutefois, le représentant de la demanderesse a produit à l'audience une décision du Bundesfinanzhof du 11 juillet 1989 (cote VII B 183/88) selon laquelle la décision d'une autre juridiction, à savoir du Finanzgericht Baden-Württemberg, de surseoir à l'exécution du règlement n° 1914/87 *sans* constitution de garantie ne suscite aucune réserve du point de vue juridique. Le Hauptzollamt compétent n'avait pas non plus contesté cette décision.

78. Pour les raisons exposées plus haut, cette opinion ne peut pas être partagée. Au contraire, il faut partir également dans la procédure de référé de la prééminence du droit communautaire et protéger l'intérêt de la Communauté qui y est exprimé.

79. Enfin, il reste encore à prendre position sur la question de savoir si les restrictions citées s'appliquent aussi lorsque le sursis à exécution intervient pour des motifs qui ne mettent pas en question la validité de l'ordre juridique communautaire. En effet, en droit allemand, il peut être sursis à l'exécution d'un acte administratif lorsque « l'exécution entraînerait pour les intéressés des difficultés inéquitables qui ne seraient pas imposées par des motifs d'intérêt public supérieurs » [23]. Le représentant de la République italienne a lui aussi abordé ce problème à l'audience.

80. La validité du droit communautaire n'est pas ici mise en question, le renvoi à la Cour de justice n'est donc pas nécessaire. La prise en compte de l'intérêt communautaire, qu'exige à notre avis le droit communautaire, est ici en tout état de cause prescrite par le droit national. Lorsqu'il s'agit d'apprécier si la date du 15 décembre 1987 doit être respectée ou s'il faut protéger l'entreprise de la déconfiture (« fallimento »), il est également tout à fait permis d'envisager du point de vue du droit communautaire de surseoir à l'exécution de l'acte administratif pour écarter les conséquences injustes que n'impose pas l'intérêt communautaire supérieur.

81. La solution en question respecte les nécessités d'une protection juridique provisoire efficace, car elle n'y met aucun obstacle.

82. Elle assure la prééminence du droit communautaire dans la mesure où elle oblige, également dans ce cadre les juridictions des États membres, à respecter l'objectif du droit communautaire.

83. Elle garantit l'indépendance et la liberté de décision des juridictions des États membres, car elles peuvent librement exprimer d'éventuels doutes sur la validité

23 — FGO, article 69, paragraphe 2, deuxième phrase, seconde possibilité.

du droit communautaire ou sur l'absence d'efficacité de ces dispositions.

84. Elle assure dans ce cadre la sécurité juridique et la cohésion juridique des Communautés, dans la mesure où elle oblige, en application de l'article 5, les juridictions qui rencontrent ce type de question à en saisir la Cour et à contribuer ainsi à écarter les doutes qu'elles ont elles-mêmes exprimés.

85. En somme, cette solution nous paraît satisfaire les intérêts légitimes de toutes les parties.

86. Nous proposons donc de répondre de la manière suivante à la première question.

87. L'article 189 du traité CEE doit être interprété en ce sens qu'une juridiction d'un État membre qui entend suspendre les effets d'un acte administratif pris sur la base d'un règlement communautaire parce qu'elle a des doutes sur la validité de l'acte communautaire sur lequel repose l'acte administratif ou veut lui donner une interprétation qui enlèverait au droit communautaire tout effet pratique doit déférer à la Cour de justice la question de validité et d'efficacité de l'acte en question.

88. En ce qui concerne les modalités et la portée du sursis, la juridiction de l'État membre est liée par le droit communautaire.

89. Le juge du fond doit fonder sa décision sur l'arrêt de la Cour quant à la validité de l'acte de droit communautaire.

II — *Sur la seconde question préjudicielle*

90. La seconde question préjudicielle vise à contrôler la validité du règlement n° 1914/87 instaurant une cotisation de résorption spéciale dans le secteur du sucre pour la campagne de commercialisation 1986/1987. La cotisation de résorption spéciale constitue une taxe sur la fabrication de sucre qui doit principalement servir à compenser les déficits budgétaires du secteur résultant de l'octroi de restitutions à l'exportation. La cotisation de résorption spéciale est à acquitter en plus d'une cotisation à la production de base s'élevant à 2 % du prix d'intervention pour le sucre, d'une cotisation B prélevée sur la production de sucre dans le cadre du quota B et qui est plafonnée à un maximum de 37,5 % du prix d'intervention [24] ainsi que d'une cotisation de résorption [25]. Le règlement relatif à la cotisation de résorption spéciale est entré en vigueur le 2 juillet 1987 pour la campagne 1986/1987, qui a pris fin le 30 juin 1987.

91. La partie requérante au principal a avancé un certain nombre de motifs qui conduisent à son avis à l'invalidité du règlement litigieux. Ce sont pour l'essentiel les suivants:

— le règlement s'appuie sur une base juridique erronée. Il n'aurait pas dû être fondé sur l'article 43 du traité CEE, mais sur l'article 201 du traité CEE en raison de sa nature de cotisation de financement;

24 — Voir article 28, paragraphes 3 et 4, du règlement de base n° 1785/81 du Conseil, du 30 juin 1981 (JO L 177, p. 4).

25 — Voir article 32 bis du règlement n° 1785/81, introduit par le règlement n° 934/86 du Conseil, du 24 mars 1986 (JO L 87, p. 1).

— le règlement est incompatible avec le règlement de base dans la mesure où il porte atteinte aux limites juridiques du principe de l'autofinancement du secteur du sucre et de la sécurité juridique;

— le règlement viole l'interdiction de faire supporter à une branche de l'économie des risques qui lui sont étrangers et aboutit à imposer des charges déraisonnables aux producteurs de sucre;

— le règlement est contraire au principe de non-rétroactivité parce qu'il a été adopté pour une situation qui a déjà pris fin et viole la confiance légitime des personnes redevables de la taxe en question;

— le règlement est contraire au principe de non-discrimination, car la production de sucre A et celle de sucre B sont taxées différemment. Cela a en outre pour conséquence que les entreprises de l'industrie allemande du sucre, à laquelle s'appliquent comparativement plus de cotisations B, sont plus taxées que les entreprises des autres États membres;

— le règlement viole les principes de protection de la propriété et du libre exercice de l'activité économique parce que le montant de la cotisation constitue une atteinte à la substance même de l'entreprise;

— le règlement est invalide pour détournement de pouvoir, la cotisation de résorption spéciale constituant en réalité une cotisation de financement ayant un effet d'étranglement;

— enfin, le règlement est contraire aux principes généraux du droit dans la mesure où les modalités de la cotisation, en particulier son régime de répercussion sur les producteurs de betteraves, sont incompatibles avec les principes constitutionnels du droit fiscal allemand.

92. La juridiction de renvoi reprend deux des motifs avancés, à savoir la question de la base juridique ainsi que le problème de la rétroactivité. Dans ce cadre, elle ne semble pas émettre de doutes sérieux en ce qui concerne la base juridique choisie par le Conseil. Il en va par contre différemment pour ce qui a trait à une éventuelle violation du principe de non-rétroactivité. Pour la juridiction de renvoi, l'adoption du règlement n° 1914/87 a un véritable effet rétroactif, avec en tout état de cause une absence de prise en considération suffisante de la confiance légitime des intéressés, ce qui l'incite à poser la question de la validité à la Cour de justice.

1. La base juridique du règlement n° 1914/87 doit-elle être l'article 43 ou l'article 201 du traité CEE?

93. A l'encontre de l'introduction de la cotisation de résorption spéciale, fondée sur l'article 43 du traité CEE, il est avancé qu'il ne s'agit pas d'une mesure de régulation du marché du sucre, mais d'une simple taxe de financement. Une mesure de régulation du marché ne peut intervenir que pour le présent ou l'avenir, mais non pour le passé. En outre, la demanderesse relève que le troisième considérant du règlement litigieux vise expressément les « contraintes budgétaires sérieuses que connaît la Communauté ».

94. D'après la demanderesse encore, comme la cotisation de résorption spéciale a été instituée en dehors de l'organisation du marché du sucre, elle n'est pas incluse dans les ressources propres au titre de l'article 2, premier alinéa, sous a), de la décision du Conseil du 7 mai 1985 relative au système des ressources propres des Communautés [26]. En vertu de cette disposition constituent des ressources propres seules 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 CEE. Comme la procédure prescrite par cette disposition n'a pas été suivie, le règlement est invalide.

95. Enfin, la demanderesse avance que seuls les producteurs de sucre sont redevables de la cotisation de résorption spéciale alors que l'organisation du marché du sucre a été créée dans l'intérêt général des producteurs de betteraves à sucre. Cela résulte du troisième considérant du règlement de base, aux termes duquel il convient de prévoir des mesures propres à stabiliser le marché du sucre « 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 ».

96. Pour déterminer la base juridique qui convient à l'adoption de la cotisation de résorption spéciale, il importe de savoir si elle a la nature d'une taxe de régulation du marché ou — comme l'avance la demanderesse — si elle est exclusivement destinée et propre à financer un déficit budgétaire. S'il devait s'agir d'une taxe de régulation, les objectifs des articles 39 et 40 du traité auraient dû être déterminants d'une manière ou d'une autre lors de l'adoption de la mesure.

97. La cotisation devrait contenir une référence de cette nature à la régulation du marché pour les édulcorants afin de pouvoir être qualifiée en vertu de l'article 2, sous a), de la décision sur les ressources propres de la Communauté, de recette propre pour l'adoption de laquelle la lourde procédure de l'article 201 du traité CEE n'est pas nécessaire.

98. A l'encontre de l'applicabilité de l'article 2, sous a), de la décision sur les ressources propres, il a été essentiellement avancé qu'il ne pouvait pas trouver application d'abord parce qu'il ne s'applique qu'à des taxes qui existaient déjà lors de l'adoption de la décision. Pour toutes les autres taxes, il faut appliquer l'article 2, sous b), deuxième alinéa. L'article 2 de la décision sur les ressources propres est pour ce qui intéresse l'espèce libellé en ces termes:

« Les recettes provenant:

a) ... des droits *établis* ou *à établir* par les institutions des Communautés sur les échanges avec les pays non membres dans le cadre de la politique agricole commune, ainsi que des cotisations et autres droits *prévus* dans le cadre de l'organisation commune dans le secteur du sucre [27];

26 — Décision sur les ressources propres (JO L 128, p. 15).

27 — C'est nous qui soulignons.

b) ...

constituent des ressources propres inscrites au budget des Communautés.

Constituent, en outre, des ressources propres inscrites au budget des Communautés, les recettes provenant d'autres taxes qui seraient instituées, dans le cadre d'une politique commune, conformément au traité instituant la Communauté économique européenne ... pour autant que la procédure de l'article 201 du traité instituant la Communauté économique européenne ... ait été menée à son terme. »

99. L'interprétation littérale ne conduit à aucun résultat clair. Alors que, pour les taxes sur les échanges dans le cadre de la politique agricole commune, la forme passée et future est expressément choisie, c'est grammaticalement la forme passée qui est utilisée pour les cotisations et droits dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre. La formulation laisse le champ libre à une autre interprétation.

100. La lettre et l'esprit de cette disposition plaident pour une solution n'incluant pas seulement les taxes introduites dans le passé; en effet, il y aurait sans cela un risque de voir des taxes en réalité identiques n'être comptées automatiquement parmi les ressources propres que sur la base de leur date d'adoption alors que, pour d'autres, il faudrait respecter la lourde procédure de l'article 201 du traité CEE avec ratification par les ordres juridiques des États membres. Dans le cas d'une simple modification des modalités d'une taxe, la question pourrait alors se poser de savoir s'il s'agit encore d'une taxe déjà établie ou si le cas échéant elle doit être considérée comme une taxe nouvellement introduite en raison de la modification de sa nature juridique.

101. Les réflexions qui précèdent sont confirmées par la jurisprudence de la Cour[28] dans un arrêt rendu à propos de la disposition de l'article 2, paragraphe 1, sous a), de la décision du 21 avril 1970 sur les ressources propres de la Communauté, disposition qui a un contenu identique à celle de l'article 2, sous a), de la décision sur les ressources propres et ses modifications pertinentes[29]: « Compte tenu des évolutions que ne pouvait manquer de connaître la production et le marché communautaires du sucre et, par suite, de la nécessité d'adapter les cotisations, prélèvements, restitutions, mesures de soutien des prix à cette évolution des besoins du marché communautaire dans le secteur du sucre, la décision du 21 avril 1970 n'a pu entendre limiter son application aux seuls prélèvements qui étaient prévus lorsqu'elle a été prise, c'est-à-dire aux prélèvements alors fixés par le règlement ... portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre »[30].

102. La procédure normative de l'article 201 du traité CEE qui exige que le Parlement soit consulté, que le Conseil arrête les dispositions à l'unanimité et que les États membres les adoptent conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, procédure à laquelle il est fait référence dans l'article 2, sous b), deuxième alinéa, de la

28 — Arrêts du 30 septembre 1982, Amylum/Conseil, point 33 (108/81, Rec. p. 3107), et Roquette/Conseil, point 39 (110/81, Rec. p. 3159).

29 — 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): « Cotisations et autres droits prévus dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre ».

30 — Affaire 108/81, loc. cit., point 33.

décision sur les ressources propres, trouve sa justification dans le fait que la souveraineté en matière fiscale doit d'abord être transférée à la Communauté. Toutefois, le pouvoir souverain de percevoir des taxes dans le cadre de l'organisation des marchés dans le secteur du sucre est sans la moindre équivoque déjà dévolu à la Communauté en application de l'article 2, sous a), de la décision sur les ressources propres. En conséquence, dès lors que la taxe litigieuse rentre dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, il n'est pas nécessaire pour adopter de nouvelles réglementations fiscales de recourir à l'article 2, sous b), deuxième alinéa, de la décision sur les ressources propres et donc à l'article 201 du traité CEE.

103. A propos de la disposition analogue de l'article 2, deuxième alinéa, de la décision du Conseil du 21 avril 1970, la Cour a déclaré que cette disposition a pour seul objet de permettre, dans le cadre d'une politique commune, la création de nouvelles ressources propres, à condition que la procédure de l'article 201 soit respectée. « Cette disposition ne peut toutefois être interprétée, à l'encontre de son libellé, comme conduisant à rendre obligatoire le recours à la procédure de l'article 201 pour l'adoption d'une mesure s'inscrivant dans le cadre d'une politique commune au seul motif qu'elle comporte la perception de recettes » [31].

104. Par contre, il ne saurait être permis de ranger de manière purement formelle la taxe dans l'organisation commune du marché du sucre, tout en poursuivant en réalité un tout autre objectif, pour tourner la procédure de l'article 201 du traité CEE.

31 — Arrêt du 11 juillet 1989, Schräder, point 11 (265/87, Rec. p. 2237).

105. Il est sans importance qu'outre sa fonction de régulation du marché agricole la taxe ait aussi un aspect financier, dans la mesure où elle concourt par exemple à limiter les dépenses de l'organisation du marché dans le secteur agricole. En effet, l'article 201 ne vise pas les taxes agricoles — ainsi que l'a énoncé la Cour — applicables dans un secteur agricole déterminé et affectées au seul financement des dépenses dans ce secteur [32].

106. Pour le cas où la cotisation de résorption spéciale serait qualifiée de taxe dans le cadre de l'organisation commune du marché dans le secteur du sucre et relèverait donc de l'article 2, sous a), de la décision sur les ressources propres, il n'y aurait aucunement lieu d'en conclure à l'incompétence du Conseil pour adopter cette mesure, au motif qu'il s'agit par définition d'une « ressource propre ». La Cour de justice a déclaré à maintes reprises à propos de la décision sur les ressources propres ou de réglementations antérieures, « qu'elle 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 » [33]. La compétence du Conseil pour créer une cotisation trouve son fondement dans les dispositions du traité relatives à la politique agricole commune [34].

107. Lorsqu'on examine s'il est possible de choisir l'article 43 du traité CEE comme

32 — Affaire 265/87, loc. cit., point 10; voir également arrêt du 9 juillet 1985, Bozetti/Ivernizzi SA, points 19 et 20 (179/84, Rec. p. 2301).

33 — Affaire 110/81, loc. cit., point 38, et affaire 108/81, loc. cit., point 32.

34 — Affaires 108/81 et 110/81, loc. cit.

base juridique pour le règlement n° 1914/87, il y a lieu de partir de l'idée que cet article doit être interprété à la lumière des articles 39 et 40 du traité CEE [35]. Cela signifie qu'en vue d'atteindre les objectifs prévus à l'article 39 il sera établi aux termes de l'article 40 une organisation commune des marchés agricoles « qui peut comporter toutes les mesures nécessaires pour atteindre lesdits objectifs » [36]. Lors de l'appréciation de la légalité d'une mesure prise sur cette base, il y a lieu, en application de la jurisprudence de la Cour, de reconnaître au Conseil la responsabilité politique et un pouvoir discrétionnaire correspondant [37]. Visant à freiner la production en présence des surplus constatés, la perception d'une taxe concourt à promouvoir la réalisation de l'objectif de stabilisation des marchés [38]. Le principe de l'autofinancement du secteur du sucre a été introduit par le règlement de base [39] en vigueur à l'époque de l'adoption de la cotisation de résorption spéciale. La volonté « de doter la Communauté des instruments nécessaires pour *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 » [40] est exprimée dans les considérants du règlement de base. Les modalités juridiques concrètes des mesures poursuivant cet objectif sont énoncées à l'article 28 du règlement et ont jusqu'à présent plusieurs fois fait l'objet de modifications parce que les dispositions en vigueur ne suffisaient, à chaque fois, qu'à couvrir une partie des coûts.

35 — Arrêt du 21 février 1979, Stölting/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, point 4 (138/78, Rec. p. 713).

36 — Affaire 138/78, loc. cit.

37 — Affaire 138/78, point 7.

38 — Affaire 138/78, loc. cit.

39 — Règlement n° 1785/81 du Conseil, du 30 juin 1981 (JO L 177, p. 4).

40 — Onzième considérant du règlement de base, souligné par l'auteur.

108. Les mesures d'emblée limitées dans le temps [41] destinées à compenser les conséquences de la production excédentaire peuvent être décrites comme une évolution au cours de laquelle les instruments juridiques ont été créés pour faire face à la situation du marché ou intervenir en le dirigeant. Il s'agit à cet égard du régime de quotas de production, d'une part, et de la perception de cotisations de production destinées au financement des restitutions à l'exportation, d'autre part. Lorsqu'il s'est avéré que tant la cotisation à la production de base que la cotisation B n'étaient en aucune manière aptes à couvrir les déficits se créant, il a été décidé de percevoir une cotisation répartie sur les campagnes 1986/1987 à 1990/1991 pour les dépenses effectives des exportations des campagnes 1981/1982 à 1985/1986. A cette fin, il a été introduit des dispositions relatives à une cotisation de résorption dans le règlement de base.

109. L'évolution du marché a rapidement montré que les campagnes postérieures à la période 1981/1982 à 1985/1986 verraient également naître d'importants déficits, pour la compensation desquels les instruments juridiques existants n'étaient pas suffisants. Pour faire face le plus rapidement possible à l'évolution qui se dessinait, la cotisation de résorption spéciale litigieuse a été introduite pour la campagne 1986/1987 par un règlement autonome [42].

110. Bien que le règlement de base n'ait pas été formellement modifié par le règlement n° 1914/87, ce dernier s'inscrit au fond, malgré tout, dans le cadre défini par le règlement de base. Tant en ce qui concerne le mode de perception de la cotisation de résorption spéciale qu'en ce qui concerne le

41 — Voir le onzième considérant du règlement de base.

42 — Règlement n° 1914/87.

fondement, le règlement n° 1914/87 est indissociable du règlement de base. Dans les considérants du règlement n° 1914/87, l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, introduite par le règlement de base, est la seule base présentée. Quant aux pertes attendues, il est renvoyé aux prévisions de l'article 28 du règlement de base et, pour le calcul de la cotisation de la résorption spéciale, ce sont également les dispositions de l'article 28 qui servent de base. Même pour l'adoption des modalités d'application, il est renvoyé au mécanisme du règlement de base [43].

111. Enfin, il y a encore lieu de souligner que l'introduction de la cotisation de résorption spéciale est considérée comme une alternative à une modification du régime des quotas de production qui se serait peut-être autrement imposée [44], d'où un caractère indissociable des règles de l'organisation du marché existante. La thèse selon laquelle le règlement n° 1914/87 a été adopté en dehors de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre et ne peut donc pas être considéré comme une mesure de régulation apparaît en fin de compte comme un point de vue purement formaliste. En vérité, la cotisation de résorption spéciale doit être comprise dans son esprit comme étant un complément aux règles de l'organisation du marché existantes. La base juridique choisie pour le règlement en question, à savoir l'article 43 du traité CEE, n'est donc pas contestable.

112. Pour en finir avec la question de la légalité de la base juridique, il reste encore à répondre à l'argument selon lequel les entreprises produisant du sucre sont de manière illégale seules redevables de la cotisation contrairement aux objectifs de l'organisation du marché du sucre, qui n'a expressément été adoptée qu'au profit des producteurs de betteraves à sucre.

113. Peu importe que les entreprises productrices de sucre soient considérées comme productrices ou comme consommateurs au sens des articles 39 et 40 du traité CEE. Il est en tout état de cause certain qu'elles profitent au moins autant que les producteurs de betteraves des garanties de prix de la Communauté dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre. Les considérants du règlement de base le confirment eux-mêmes en ces termes:

« Il est nécessaire que la présente réglementation (garanties de prix) donne des garanties équitables tant aux fabricants qu'aux producteurs du produit de base » [45].

114. L'ensemble du mécanisme de régulation des prix ne s'applique pas seulement aux produits de base, mais également au *sucre*. Sous le titre I du règlement de base, il est prescrit qu'un prix indicatif est fixé annuellement pour le *sucre* blanc. De même, un prix d'intervention est fixé tant pour le *sucre* brut que pour le *sucre* blanc (articles 2 et 3 du règlement de base). Les réglementations de prix pour les échanges avec les pays tiers s'appliquent donc aussi au *sucre* (titre II du règlement de base). Dans certaines conditions données, les *producteurs de sucre* peuvent par conséquent bénéficier de restitutions lors des exportations en dehors de la Communauté. Le régime communautaire de quotas, qui est un élément des garanties de

43 — Article 1er, paragraphe 4, du règlement n° 1914/87, faisant référence à l'article 41 du règlement de base.

44 — Quatrième considérant du règlement n° 1914/87.

45 — Quatrième considérant du règlement de base.

prix, s'applique également à la production de *sucre* (article 19).

115. C'est à partir de la répartition des quotas que les contrats de livraison entre les producteurs de sucre et les producteurs de betteraves sont conclus [46]. Au reste, depuis l'institution de cotisations à la production pour le sucre, ce sont en premier lieu les producteurs de sucre qui sont redevables de la cotisation avec une possibilité de répercussion partielle sur les producteurs de betteraves [47]. Le mode de perception de la cotisation de résorption spéciale est bâti sur le système existant. La cotisation de résorption spéciale constitue dans son mode de perception et dans ses effets une modalité de calcul des cotisations à la production. Il en résulte que la répartition des charges financières de la cotisation de résorption spéciale correspond à celle des cotisations à la production du règlement de base. Le règlement n° 1914/87 n'est donc pas invalide parce qu'il a institué une cotisation contraire au système, ce qui, en droit, n'aurait été possible que sur une autre base légale.

2. Limites juridiques du principe de l'autofinancement, de la sécurité juridique et de la non-rétroactivité

116. Pour pouvoir trancher la question de savoir si le règlement n° 1914/87 est invalide en raison de ses effets rétroactifs, il y a lieu d'abord d'examiner si et dans quelle mesure il a ou non une portée rétroactive. Dans la mesure où le règlement n° 1914/87 est entré en vigueur le jour de sa publication, à savoir le 2 juillet 1987, et a institué une cotisation de résorption spéciale pour la campagne 1986/1987, qui s'est étendue du 1er juillet 1986 au 30 juin 1987 [48], ses effets sont rattachés à une période passée. L'élément de fait qui est déterminant pour le calcul de la cotisation de résorption spéciale est la production de sucre au cours d'une campagne déjà terminée. En effet, la cotisation de résorption spéciale devait être simplement calculée en affectant la somme des cotisations à la production dues par l'entreprise concernée d'un coefficient encore indéterminé [49]. Les entreprises redevables de la cotisation n'étaient donc pas en mesure de modifier en quoi que ce soit leurs dispositions pour parvenir à influencer encore le montant dû au titre de cette cotisation.

117. Il en va de même des vendeurs de betteraves, dont les producteurs de sucre devaient pouvoir exiger le remboursement au maximum de 60 % de la cotisation de résorption spéciale en application de l'article 1er, paragraphe 3, du règlement n° 1914/87. Le règlement n° 1914/87, ayant par là une incidence sur une situation de fait terminée à laquelle il impose des charges a posteriori, a véritablement des effets rétroactifs.

118. En ce qui concerne maintenant un éventuel effet rétroactif de conséquences juridiques, on peut également retenir sa présence. Certes, la date de validité du règlement n'est pas reportée à une date antérieure à son entrée en vigueur. Toutefois, comme nous l'avons déjà constaté, les faits concernés sont entièrement antérieurs à la date d'entrée en vigueur du règlement. La conséquence juridique du règlement,

46 — Article 5 du règlement de base; voir également règlement n° 206/68, du 20 février 1968, établissant des dispositions-cadres pour les contrats et accords interprofessionnels concernant l'achat de betteraves (JO L 84, p. 1).

47 — Articles 28 et 5 du règlement de base.

48 — Voir article 2, paragraphe 1, du règlement de base.

49 — Voir article 1er, paragraphes 2 et 4, du règlement n° 1914/87 et règlement n° 3061/87 de la Commission, du 13 octobre 1987 (JO L 290, p. 10).

c'est-à-dire la naissance de la dette fiscale suivant la base, avait, à cette époque, déjà pris fin. A cet égard, il est sans importance que la constatation finale du montant de la cotisation due par l'entreprise concernée n'ait pas encore été faite. Il s'agit purement d'un mécanisme administratif pour le déroulement duquel tous les éléments de fait sont déjà réunis.

119. Il en va de même pour la date d'échéance. Le règlement prescrit que la cotisation de résorption spéciale devait être payée avant le 15 décembre 1987. L'assujettissement à la taxe en tant que tel est toutefois tout à fait indépendant de la date d'échéance. En conséquence, le règlement n° 1914/87 ne peut être valide que si l'objectif qu'il visait nécessitait son adoption et si la confiance légitime des intéressés a été dûment respectée.

a) Objectif du règlement n° 1914/87

120. L'objectif du règlement n° 1914/87 est de renforcer le principe de l'autofinancement du secteur du sucre, principe qui était déjà ancré au début des années 80 dans l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre. La première introduction des cotisations à la production ainsi que la perception ultérieure des cotisations de solidarité avaient déjà cet objectif.

121. Le législateur a en principe un large pouvoir pour définir concrètement les modalités de l'organisation du marché agricole et pour choisir les objectifs qu'il poursuit dans ce cadre, à condition qu'ils ne puissent pas être considérés comme constituant un détournement de pouvoir. Le fait que le marché des édulcorants soit, jusqu'à maintenant, le seul secteur agricole communautaire auquel s'applique expressément le principe du « financement intégral des charges par les producteurs eux-mêmes » [50] n'est pas contestable.

122. Les modalités juridiques de la poursuite d'un objectif relèvent en principe également du pouvoir d'appréciation du législateur. Néanmoins, pour des raisons de sécurité juridique, il doit respecter les limites qu'il a lui-même définies et il ne peut pas procéder arbitrairement à des modifications. La confiance légitime des destinataires des dispositions dans l'existence de celles-ci doit être prise en considération dès lors que le législateur fonde ses dispositions sur la situation juridique en vigueur, et il doit leur donner la possibilité d'adapter leur comportement aux modifications du droit.

b) Les producteurs de sucre avaient-ils placé leur confiance légitime dans une limitation de leur obligation de compensation des pertes?

123. La question doit être examinée à la lumière des textes existants.

124. Le règlement n° 1785/81 [51] pose le principe du financement intégral des coûts par les producteurs eux-mêmes, ce régime devant cependant être limité dans le temps et considéré comme transitoire. Toutefois, l'article 28 fixe pour les cotisations nécessaires au financement des coûts des montants maximaux qui ne doivent pas être dépassés [52].

50 — Voir considérants du règlement de base n° 1785/81.

51 — Onzième considérant.

52 — Voir paragraphes 3 et 5 de l'article 28 du règlement n° 1785/81.

125. Ces textes ne répondent pas à la question de savoir ce qui se passe lorsque le financement intégral des coûts par les producteurs n'est pas assuré par les montants maximaux cités. A notre avis, cela ne suffit pas pour pouvoir légitimement s'attendre à ce que les montants maximaux ne soient pas dépassés.

126. Le règlement n° 1738/85 [53] a complété le cadre défini par le règlement n° 1785/81 en augmentant le montant maximal pour le sucre B de 30 à 37 %. Ce règlement indiquait également que les pertes dues aux obligations engendrées à l'exportation par les excédents communautaires de betteraves doivent être couvertes dans le cadre de *certaines limites* [54].

127. Le principe de la limitation est clairement exprimé dans ce règlement.

128. Le règlement n° 934/86 [55] souligne à nouveau le « principe de la responsabilité financière des producteurs pour l'ensemble des pertes » et institue en plus de certaines modifications au régime de financement une cotisation de résorption pour ce secteur. En outre, ce règlement contient une disposition selon laquelle le total des cotisations à la production de base perçues et des cotisations B sont constatées de manière cumulative à la fin de la campagne 1987/1988 pour les deux campagnes 1986/1987 et 1987/1988.

129. Ce règlement ne modifie pas les limites maximales des cotisations existantes, mais introduit une nouvelle cotisation de résorption « destinée à résorber le déficit de 400 millions d'écus constaté à l'issue de l'application du régime des quotas pendant la période 1981/1982 à 1985/1986 » [56].

130. Ce règlement contient, certes, une allusion à certaines limites précises, mais il dépasse celles jusque-là définies avec la cotisation de résorption et souligne le principe de la « responsabilité financière des producteurs pour l'ensemble des pertes » [57]. Tout producteur de betteraves avait ainsi la possibilité de savoir que le Conseil était décidé à faire contribuer les producteurs pour toutes les pertes.

131. Telle était toutefois la situation lors de l'adoption du règlement litigieux n° 1914/87. Un acte contradictoire en soi ne peut pas faire naître une confiance légitime juridiquement protégée. C'est en particulier vrai lorsque les frais de leur propre activité économique doivent être assumés par les pouvoirs publics. Sans acceptation claire, sans équivoque et juridiquement obligatoire de celui qui supporte les coûts, il n'y a pas de confiance légitime juridiquement protégée.

132. Les producteurs n'étaient donc pas légitimement en droit de penser que le Conseil respecterait certaines limites et s'écarterait du principe de la responsabilité intégrale des producteurs pour toutes les pertes. Le principe de la confiance légitime n'empêchait donc pas le Conseil de faire supporter aux producteurs les charges résul-

53 — JO L 167, p. 2.
54 — Premier considérant, c'est nous qui soulignons.
55 — JO L 87, p. 1.
56 — Voir article 32 a.
57 — Deuxième considérant.

tant du principe de la responsabilité financière des producteurs pour toutes les pertes.

133. On a également tenté de tirer du règlement n° 1107/88 [58] du Conseil (sur l'introduction d'une cotisation complémentaire) des arguments en faveur de l'existence d'une confiance légitime antérieure ou du fait que le Conseil se serait lié lui-même antérieurement. A cet égard, il convient d'abord de noter que l'interprétation d'actes juridiques antérieurs à la lumière d'actes postérieurs constitue une méthode douteuse. En outre, l'argument selon lequel il n'était pas garanti dans le passé que l'objectif de l'autofinancement puisse être atteint et que donc un renforcement du mécanisme de l'autofinancement était à prévoir ne peut pas servir contre le règlement n° 1914/87.

134. Il est en effet manifeste et indiscutable que les mécanismes d'origine d'autofinancement du secteur ne suffisaient pas, ce qui entraînait des pertes qu'il fallait couvrir. La cotisation complémentaire a désormais pour objectif d'empêcher la création de tels déficits et d'assurer « qu'à l'avenir, désormais, la totalité des pertes dues à l'écoulement des excédents de production communautaire soit couverte, pour chaque campagne de commercialisation, par les contributions financières des producteurs » [59]. On ne peut pas en tirer la conclusion qu'il serait illégal de répercuter également sur leurs auteurs les pertes nées dans le passé.

135. De plus, il y a lieu de souligner que la Communauté avait alors le choix entre introduire la cotisation de résorption spéciale ou diminuer les quotas de production. Cette dernière solution aurait plus affecté les producteurs de sucre qu'une cotisation financière.

136. En outre, cette solution aurait été impossible pour la campagne 1986/1987, car le total des pertes n'a été connu qu'après l'épuisement des quotas. Par ailleurs, la cotisation de résorption spéciale ne touchait que les opérateurs économiques qui étaient à l'origine du déficit à couvrir. Ne pas réduire les quotas, mais introduire la cotisation de résorption spéciale constituait donc la solution appropriée — et, en cela, il y a lieu de donner raison aux défenseurs du règlement attaqué.

137. Si l'on ne partage pas la thèse selon laquelle, sur la base de textes existants, les producteurs de sucre ne pouvaient pas légitimement s'attendre à la reprise des pertes causées par la Communauté ou qu'en tout état de cause ils n'ont pas pu continuer à y croire, il faut porter attention aux considérations exposées par le Royaume-Uni, le Conseil et la Commission. Il en ressort que la Commission a publié le 9 septembre 1986 un bilan qui laissait clairement envisager un déficit pour la campagne 1986/1987. Au mois de février, la Commission a proposé l'introduction de la cotisation de résorption spéciale. Le 7 mars, le représentant de la Commission a expliqué la proposition au comité consultatif pour le sucre et cette dernière a été finalement publiée le 3 avril 1987 au Journal officiel. Toutes ces indications ont été portées à la connaissance des producteurs de sucre par la presse spécialisée, de sorte qu'ils ne pouvaient pas être étonnés par l'introduction de la cotisatison de résorption spéciale. Ces arguments incitent également à conclure que le Conseil a agi dans les règles lors de l'adoption du règlement n° 1914/87 et n'a pas violé le principe de la protection de la confiance légitime.

58 — Règlement n° 1107/88 du Conseil (JO L 110, p. 20).

59 — Règlement n° 1107/88 du Conseil, *sixième considérant*, loc. cit.

138. L'examen auquel nous avons procédé n'a jusqu'à présent mis en lumière aucun élément de nature à affecter la validité du règlement.

3. Interdiction d'imposer à une branche de l'économie des risques étrangers à celle-ci et caractère disproportionné des charges

a) Mise à la charge d'un secteur économique de risques étrangers à celui-ci

139. Dans les moyens qu'elle avance contre la validité du règlement n° 1914/87, la partie demanderesse part manifestement de l'idée que le droit communautaire interdit de faire peser sur un secteur agricole des risques étrangers à celui-ci. Par « risques étrangers », elle entend des éléments générant ou augmentant des coûts, qui n'ont pas leur origine directe dans l'organisation commune du marché et dans la situation régnant sur le marché commun. Elle voit un tel risque étranger dans le niveau de prix du sucre sur le marché mondial, qui est essentiellement dû à la production de sucre en dehors de la Communauté et à la chute du dollar. Le faible cours du sucre sur le marché mondial a engendré le versement de restitutions à l'exportation d'un montant considérable qui ont été la cause du déficit budgétaire que devait compenser la cotisation de résorption spéciale.

140. Il reste à savoir d'où la demanderesse pense pouvoir tirer le principe selon lequel les facteurs de formation des prix d'une organisation commune de marché, comme ici le prix sur le marché mondial ou la chute du dollar, ne devraient pas être imposés aux opérateurs économiques du secteur agricole concerné sous forme de charges financières. Le fait déjà de qualifier ces éléments de « risques étrangers » paraît douteux. Certes, il s'agit de circonstances qui sont extérieures au domaine d'influence du producteur sur le marché intérieur, et pas seulement de celui-ci, mais également des institutions de la Communauté dotées de prérogatives de puissance publique. Ils n'ont que la possibilité de réagir à de telles évolutions, mais non de les commander. Pourtant, ils doivent être considérés comme des facteurs d'influence inhérente au système de l'organisation commune de marché. En effet, tant le mécanisme de régulation des prix avec ses régimes de restitutions et de prélèvements que les réglementations qui s'appliquent au commerce avec les pays tiers font partie intégrante de l'organisation commune du marché du sucre [60].

141. Malgré l'augmentation des coûts qu'elles engendrent, les restitutions à l'exportation profitent au marché communautaire du sucre en ce qu'elles font partie des garanties de prix. Les conditions sur le marché intérieur ne peuvent pas être appréciées en les détachant de l'évolution sur le marché mondial. L'organisation commune du marché pour le sucre se base elle-même sur l'interdépendance qui existe entre le marché intérieur et le marché mondial.

142. Dans ces conditions, la question se pose de savoir comment le volume considérable des restitutions à l'exportation aurait pu être limité. Si on part à cet égard de l'idée qu'il faut maintenir les garanties de prix, le seul moyen approprié qui entre en ligne de compte est la diminution des quantités garanties, c'est-à-dire des quotas A et B. Cela témoigne à nouveau de la dépendance et de l'interconnexion des mécanismes de régulation du marché de l'organisation commune par rapport à l'évolution du

60 — Voir titres I et II du règlement de base.

marché extérieur. Il n'est donc pas justifié de parler de « risques étrangers », qui, par définition, ne devraient avoir aucune incidence sur les charges financières d'un opérateur économique relevant d'une organisation commune de marché.

b) Le respect du principe de proportionnalité

143. Ce n'est que dans la mesure où la demanderesse allègue que les charges financières qui découlent de la cotisation de résorption spéciale sont déraisonnables en raison de leur montant et du fait qu'elles s'ajoutent à des cotisations préexistantes que l'on pourrait reconnaître là le moyen tiré d'une atteinte au principe de proportionnalité. Pour apprécier si la cotisation de résorption spéciale est déraisonnable et donc invalide, il y a lieu de rechercher si et dans quelle mesure le principe de l'autofinancement du secteur a été introduit de manière légale et dans quelle mesure la cotisation de résorption spéciale est nécessaire et appropriée pour atteindre cet objectif.

144. L'administration d'un secteur agricole dans le cadre d'une organisation commune de marché relève en principe du pouvoir du législateur communautaire. L'objectif qui vise à l'autofinancement d'un secteur du marché n'est pas critiquable. Peu importe que cet objectif ne s'applique pas expressément à toute la politique agricole commune. En droit, un tel objectif ne susciterait également aucune réserve. La conception contractuelle de l'organisation commune du marché n'impose pas qu'elle soit en permanence une « entreprise subventionnée » ainsi qu'elle se présente de facto. Le fait que le principe de l'autofinancement ait été introduit pour un secteur du marché et pas pour d'autres ne pose pas non plus de problème parce que les opérateurs économiques des différents secteurs du marché ne se trouvent pas dans des situations comparables. En conséquence, la mise en œuvre du principe de l'autofinancement dans des conditions par ailleurs légales doit être jugée licite.

145. En partant de ces prémisses, il est toutefois indispensable que les charges financières qui résultent du système de garantie des prix et des ventes pèsent sous une forme quelconque sur les opérateurs du marché qui, en tant qu'objets de l'organisation commune de marché, profitent de la réglementation du marché. Le montant des charges fiscales découlant du système n'est alors pas critiquable aussi longtemps qu'avantages et charges restent en corrélation du point de vue économique. Pour des raisons de justice quant au fond et du fait de l'interdiction de discrimination, on pourrait tout au plus contester une mise à contribution pour des déficits budgétaires qui n'ont pas été provoqués par la production de l'entreprise taxée.

146. Toutefois, la cotisation de résorption spéciale ne soulève à cet égard aucun problème, car elle n'est due que par les opérateurs économiques qui ont pris part à la production génératrice de frais. En conséquence, les moyens tirés du fait qu'il est illégal de faire peser sur une branche de l'économie des risques étrangers à celle-ci ainsi que du caractère disproportionné des charges imposées doivent être rejetés.

4. L'atteinte au principe de non-discrimination

147. La demanderesse conteste la validité du règlement n° 1914/87 en arguant du fait qu'il est contraire à l'interdiction de discri-

mination de l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE parce que, d'une part, il frappe différemment les productions de sucre A et B et, d'autre part, l'industrie allemande du sucre, qui a comparativement des quotas B plus élevés, est plus lourdement imposée que l'industrie du sucre d'autres États membres. Selon elle, indépendamment du fait qu'il s'agit de situations comparables qu'il n'existe aucun motif objectif de traiter différemment, la taxation différente des productions de sucre A et B est en particulier illégale parce que la cotisation de résorption spéciale ne constitue pas une taxe de régulation du marché mais une taxe de financement pour laquelle, à plus forte raison, le principe de l'égalité de traitement des assujettis doit être sauvegardé. D'après la demanderesse toujours, une taxation équitable de l'ensemble de la production de sucre a déjà été recherchée lors de la fixation de la cotisation de résorption intitulée contribution de solidarité dans le cadre du règlement n° 934/86 et aurait donc dû a fortiori être prescrite dans le cas de la cotisation de résorption spéciale.

148. Avant d'examiner si la cotisation de résorption spéciale constitue un cas de discrimination, il y a lieu de souligner que, suivant l'opinion défendue ici, la cotisation de résorption spéciale constitue une mesure de régulation du marché qui doit être appréciée dans le contexte de l'organisation commune du marché du sucre, et non une simple cotisation de financement.

a) Surtaxation de la production de sucre B

149. Le calcul de la cotisation de résorption spéciale s'effectue à partir des cotisations de production qui frappent différemment le sucre A et le sucre B en application de l'article 28 du règlement de base. Comme le montant de la cotisation de résorption spéciale résulte de la simple application d'un coefficient aux cotisations de production dues, la production de sucre A et celle de sucre B sont frappées dans les mêmes proportions par la cotisation de résorption spéciale que par les cotisations à la production au sens de l'article 28 du règlement de base.

150. Dans la mesure où le fait d'imposer différemment le sucre A et le sucre B ne constitue pas une discrimination interdite, il est donc permis de conclure que la cotisation de résorption spéciale n'a pas non plus d'effet discriminatoire. Lorsqu'on examine si la situation de la production de sucre A est comparable à celle de sucre B, il convient à vrai dire d'admettre qu'il s'agit dans les deux cas de sucre et donc du même produit. Cette constatation s'applique cependant également au sucre C. Il ne faut donc pas se fonder seulement sur le produit, mais également sur sa fonction dans le cadre de l'organisation commune de marché. A cet égard, il y a lieu d'observer que la différenciation entre le sucre A et le sucre B a un fondement historique. Déjà dans la première organisation commune de marché instaurée par le règlement n° 1009/67[61] une distinction était établie entre un « quota de base » et un « quota maximal » pour chaque entreprise et chaque campagne. Dans les considérants de ce règlement, on peut lire:

« Ce but (limitation de la production) peut être atteint, d'une part, en attribuant à chaque usine ou entreprise transformant dans la Communauté des betteraves ou de la mélasse en sucre un quota de base pour lequel la garantie de prix et d'écoulement est supportée par la Communauté et, d'autre

61 — Règlement n° 1009/67 du Conseil, du 18 décembre 1967, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO L 308, p. 1).

part, en limitant ou excluant cette garantie pour les quantités fabriquées au-delà du quota de base, suivant qu'elle dépasse ou non un certain plafond » [62].

Cet objectif est transposé dans les articles 22 et suiv. du règlement. Ce régime dont la durée d'application avait d'abord été limitée au mois de juillet 1975 a été prorogé avec certaines modifications par les règlements n°s 3330/74 [63] et 1592/80 [64].

151. Au cours de la période d'application du règlement n° 3330/74, la Cour de justice s'est prononcée sur le système de quotas d'organisation du marché du sucre, qu'elle a décrit de la manière suivante:

« — conformément à l'article 24, chaque entreprise se voit attribuer un quota de base, dit quota A, et peut vendre le sucre produit dans le cadre de ce quota directement sur le marché communautaire en bénéficiant du prix d'intervention;

— en vertu de l'article 25, chaque entreprise se voit attribuer à sa demande en outre un quota dit quota B, égal à son quota A affecté d'un coefficient et peut vendre également dans les mêmes conditions sur le marché communautaire le sucre produit dans ces limites, mais moyennant le paiement d'une cotisation à la production (article 27);

— le sucre produit au-delà des quotas A et B, dit sucre C, ne peut être écoulé sur le marché intérieur et doit être exporté en l'état sur le marché mondial avant le 1er janvier suivant la fin de la campagne sucrière au cours de laquelle il a été produit (article 26) » [65].

152. A compter du 1er juin 1981, ce régime a été remplacé par le règlement n° 1785/81 qualifié ici de règlement de base. Les concepts de « sucre A, B et C » ou « quota A » et « quota B » ont été incorporés également du point de vue de la terminologie dans le règlement de base. Ce dernier a dans le principe maintenu le régime suivant lequel tant le sucre A que le sucre B pouvaient être commercialisés sur le marché commun en utilisant les garanties de prix, tout en prévoyant, dès l'origine, la perception éventuelle d'une cotisation à la production nettement plus élevée sur le sucre B. Les cotisations de production ont pour conséquence une diminution des prix garantis [66]. Par rapport à une simple diminution du prix d'intervention, le système des cotisations à la production offre l'avantage de répondre aux intérêts de la Communauté, à savoir, par exemple, au principe de la spécialisation régionale.

153. En ce qui concerne la quantité de sucre produit sous quotas, il y a lieu de retenir que le sucre produit dans le cadre du quota A correspond en valeur numérique à peu près à la consommation de sucre dans la Communauté. Bien que la commercialisation du sucre B n'ait pas été liée à un objectif déterminé, la Cour de justice a

62 — Dixième considérant du règlement n° 1009/67.

63 — Règlement du Conseil du 19 décembre 1974 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO L 359, p. 1).

64 — Règlement du Conseil du 24 juin 1980 portant application des régimes de quotas de production dans les secteurs du sucre et de l'isoglucose pour la période du 1er juillet 1980 au 30 juin 1981 (JO L 160, p. 12).

65 — Voir arrêt du 25 octobre 1978, Royal Scholten-Honig et Tunnel Refineries/Intervention Board for Agricultural Produce, point 39 (103/77 et 145/77, Rec. p. 2037).

66 — En ce qui concerne le système des quotas et des cotisations à la production pour le sucre, voir également arrêt du 22 janvier 1986, Eridania Zuccherifici Nazionali e. a./Cassa conguaglio zucchero, Ministero delle Finanze e Ministero del Tesoro (250/84, Rec. p. 117).

déclaré, au vu du fait que le marché du sucre est caractérisé par une production excédentaire et étant donné la fonction des quotas de production, « que toutes les entreprises qui dépassent leur quota A produisent, par définition, des excédents destinés à l'exportation »[67]. Cette conception explique la taxation nettement plus élevée de la production de sucre B et les restrictions apportées de ce fait aux dispositions spéciales pour son écoulement dans le cadre de l'organisation commune du marché pour le sucre.

154. Les considérations qui précèdent permettent de conclure qu'il ne s'agit pas, dans le cas du sucre A et du sucre B, du même produit dans le cadre de l'organisation du marché, de sorte qu'on ne peut pas parler de situation comparable dans le contexte du problème de l'égalité de traitement. Si l'on part malgré tout du principe qu'ils sont comparables, les motifs exposés suffisent à justifier leur taxation différente dans l'organisation commune de marché. Comme nous venons de le laisser entendre, dans la mesure où elle justifie une cotisation à la production plus élevée sur le sucre B, cette motivation s'applique de la même manière à la cotisation de résorption spéciale.

b) Détournement de pouvoir

155. Dans ce contexte, il paraît opportun d'aborder le moyen selon lequel la cotisation de résorption spéciale est entachée de détournement de pouvoir. L'objectif véritable du règlement ne serait pas de financer les pertes de la campagne 1986/1987, mais d'amener les fabricants de sucre à renoncer à toute production dans le cadre des quotas B. C'est dans ce but que la production de sucre B se serait vu infliger une cotisation ayant un effet d'étranglement.

156. Il convient, en premier lieu, de relever que, d'après les considérants et l'économie du règlement n° 1914/87, la cotisation de résorption spéciale était bien destinée à couvrir les pertes budgétaires de la campagne 1986/1987. La seule question est donc de savoir si, outre cet objectif, d'autres ont été poursuivis et, le cas échéant, dans quelle mesure cette démarche est légale.

157. Il est constant que la cotisation à la production a le même effet qu'une réduction des garanties[68]. Dans la mesure où le sucre B est plus lourdement imposé, la production excédentaire qui n'est pas écoulable dans la Communauté est taxée de manière purement théorique. L'excédent produit de manière autorisée dans le cadre des quotas de production est à cet égard la cause essentielle des pertes globales élevées, car son exportation en dehors de la Communauté donne lieu à des restitutions à l'exportation. Le fait qu'il soit du point de vue économique moins intéressant de produire dans le cadre du quota B que dans le cadre du quota A, parce que l'excédent de production, que l'on peut définir de manière théorique comme sucre B, est plus lourdement imposé, est une conséquence légitime du mode de répartition des pertes qui doit frapper plus lourdement l'excédent de production que le sucre qui peut être écoulé sur le marché commun.

158. Cette argumentation n'est pas contredite par le fait qu'en fin de compte tant le sucre A que le sucre B contribuent à l'excédent de production, que l'un et l'autre jouis-

67 — Voir affaire 250/84, loc. cit., point 32.

68 — Voir affaire 138/78, loc. cit., point 6.

sent des avantages du système d'intervention et profitent lors des exportations de restitutions à l'exportation. La différence entre le sucre A et le sucre B réside dans leur statut juridique. La différenciation introduite dès la première organisation du marché du sucre justifie un traitement effectivement différent de sorte que le fait d'imposer des charges supplémentaires à la production de sucre B ne constitue pas un détournement de pouvoir.

c) Discrimination de l'industrie du sucre selon les États membres

159. Enfin, la demanderesse fait valoir à l'encontre de la cotisation de résorption spéciale qu'elle est discriminatoire et donc invalide parce qu'elle frappe différemment l'industrie du sucre d'un État à l'autre. L'absence d'uniformité de la taxation moyenne repose uniquement sur la répartition inéquitable des quotas A et B dans les États membres. L'industrie du sucre dans les États membres qui ont comparativement un quota B plus élevé se retrouve en conséquence obligatoirement plus lourdement frappée. Le traitement discriminatoire attaqué, ne reposant pas véritablement sur la méthode de perception de la cotisation de résorption spéciale mais sur la répartition des quotas de production qui intervient selon d'autres critères, ne peut pas, pour cette raison déjà, être invalide.

160. Le grief de discrimination revient en fin de compte à contester la répartition des quotas, si l'on admet que le fait d'imposer plus lourdement le sucre B est légal. Toutefois, comme la demanderesse l'a exposé elle-même, la répartition des quotas est en partie le résultat de négociations politiques. Lorsque l'on veut apprécier le résultat de négociations dans le cadre de l'activité normative, il faut partir a priori d'un large pouvoir du législateur. En outre, le fait qu'il s'agisse de poursuivre des objectifs qui s'imposent en droit communautaire ou qui sont en tout état de cause admis peut influencer le résultat. Ainsi, outre la stabilisation des marchés, l'objectif de l'attribution de quotas est expressément aussi la spécialisation régionale. La Cour a au reste déjà déclaré [69] que cette manière d'agir qui conduit à traiter différemment les économies nationales ne constitue pas une discrimination interdite. En conclusion, il y a donc lieu de rejeter le moyen tiré d'une discrimination.

d) Mode de perception uniquement suivant le modèle de la « contribution de solidarité »

161. Dans ce contexte, il ne nous reste plus qu'à prendre position sur le grief selon lequel, s'il fallait percevoir une cotisation de résorption spéciale, elle ne devait l'être que sous la forme d'une contribution de solidarité en application du règlement n° 934/86, c'est-à-dire du même montant sur le sucre A et le sucre B. Il y a lieu d'objecter à cela que, même si on les considère de la même manière comme des cotisations dans le cadre de l'organisation commune du marché du sucre, il n'y a pas dans leur cas identité de situation. Alors que la contribution de solidarité, ainsi qu'il ressort déjà clairement des termes employés, vise à une compensation solidaire d'un déficit sur plusieurs années, dans le cas de la cotisation de résorption spéciale l'élément de la responsabilité individuelle devrait primer dans la mesure où elle est basée sur la production de la campagne au cours de laquelle le déficit est né. Il n'y avait donc

69 — Arrêt du 27 septembre 1979, Eridania-Zuccherifici Nazionali et Società italiana per l'industria degli zuccheri/Minister für Landwirtschaft und Forsten e. a., points 17 et suiv. (230/78, Rec. p. 2749), et affaire 250/84, points 11 et suiv.

pas d'obligation juridique de choisir, pour la cotisation de résorption spéciale, le mode de perception de la contribution de solidarité.

5. Protection de la propriété et libre exercice de l'activité économique

a) Atteinte au droit de propriété

162. A l'encontre de la validité du règlement n° 1914/87, la demanderesse soutient qu'il viole les droits fondamentaux de la propriété et du libre exercice de l'activité économique. Selon elle, la cotisation de résorption spéciale, à laquelle s'ajoutent encore d'autres charges financières, a la nature d'une cotisation ayant un effet d'étranglement. La charge totale qui lui est imposée constitue, selon la demanderesse, une atteinte financière sensible à la substance économique de l'activité commerciale créée et exercée. La perte de substance est en même temps une atteinte à la compétitivité de l'entreprise.

163. Toujours d'après la demanderesse, le montant des cotisations pesant sur le quota B conduit à ce que les producteurs de betteraves ne produisent dans le cadre de leur quota B que très peu, si pas du tout, de betteraves. La réduction des livraisons qui s'ensuit diminue le coefficient d'utilisation de l'entreprise et s'oppose à l'assainissement économique de celle-ci.

164. Selon une jurisprudence établie, les droits fondamentaux font partie intégrante des principes juridiques généraux du droit dont la Cour assure le respect[70]. Très récemment, la Cour a confirmé que, dans le cadre de la protection de ces droits, elle est tenue de s'inspirer des traditions constitutionnelles communes aux États membres, de telle sorte que ne sauraient être admises dans la Communauté des mesures incompatibles avec les droits fondamentaux reconnus par les Constitutions de ces États[71]. Tant le droit de propriété que le libre exercice d'une profession comptent de manière reconnue[72] parmi les principes juridiques généraux du droit communautaire. Toutefois, comme dans les ordres juridiques des États membres, ces principes n'apparaissent pas comme des prérogatives absolues « mais doivent être pris en considération par rapport à leur fonction dans la société »[73].

165. La Cour a décrit de la manière suivante les critères devant permettre d'apprécier s'il y a ou non atteinte illégale aux droits protégés ou s'il s'agit d'une limitation admise à l'exercice de la liberté: les droits de cet ordre « ne sont garantis régulièrement que sous réserve de limitations prévues en fonction de l'intérêt public. Dans l'ordre juridique communautaire, il apparaît de même légitime de réserver à l'égard de ces droits l'application de certaines limites justifiées par les objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté, dès lors qu'il n'est pas porté atteinte à la substance de ces droits »[74].

166. La Cour a dit également ailleurs que:

« Par conséquent, des restrictions peuvent être apportées à l'usage du droit de propriété et au libre exercice d'une activité

70 — Arrêt du 14 mai 1974, Nold/Commission (4/73, Rec. p. 491); arrêt du 13 décembre 1979, Hauer/Land Rheinland-Pfalz (44/79, Rec. p. 3727), et arrêt du 11 juillet 1989, Schräder Kraftfutter/Hauptzollamt Gronau (265/87, Rec. p. 2237).

71 — Affaire 265/87, loc. cit., point 14.

72 — Affaire 44/79, loc. cit., et affaire 265/87, loc. cit.

73 — Affaire 265/87, loc. cit., point 15, et affaire 4/73, loc. cit., point 14.

74 — Affaire 4/73, point 14.

professionnelle, notamment dans le cadre d'une organisation commune de marché, à condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même des droits ainsi garantis »[75].

167. Si l'on applique ces critères aux faits de la présente espèce, la question à trancher devient alors de savoir si la cotisation de résorption spéciale est justifiée par des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté, en particulier si elle sert les objectifs reconnus de l'organisation commune de marché, n'est pas démesurée au regard de l'objectif poursuivi ni ne porte atteinte à la substance même des droits ainsi garantis.

168. Le fait que la cotisation de résorption spéciale constitue une mesure de réalisation du principe de l'autofinancement dans l'organisation commune de marché pour le secteur du sucre a déjà été abordé plus haut. De même, nous avons déjà vérifié que la taxation relativement élevée de la production de sucre B n'est pas démesurée par rapport à l'objectif poursuivi dans la mesure où un moyen plus modéré d'atteindre ce but est difficilement envisageable.

169. Si la limitation de la production n'est pas l'objectif déclaré de la cotisation de résorption spéciale, elle s'inscrit néanmoins comme une mesure de régulation du marché dans le cadre de l'organisation commune de marché. Si la cotisation de résorption spéciale devait effectivement avoir pour effet annexe une réduction de la production de sucre B, cela n'impliquerait pas encore le caractère disproportionné de la mesure. Les mesures de régulation du marché — dont fait partie la cotisation de résorption spéciale au sens large — doivent être appréciées au vu de l'ensemble du contexte de la réglementation.

170. L'idée était intentionnellement d'abord de ne pas remédier à l'excédent de production par des limitations de production, c'est-à-dire une diminution des quotas. Pour contourner au moins de manière provisoire la nécessité d'une mesure aussi radicale, il a été décidé de créer la cotisation de résorption spéciale. Si, en raison de son montant, elle fait perdre toute rentabilité à la production de sucre B et entraîne donc indirectement une limitation de la production, cette conséquence ne constitue pas, malgré tout, une atteinte à la substance même du droit de propriété. Même une diminution des quotas de production imposés par des motifs de politique du marché devrait être admise. En effet, une entreprise ne saurait « invoquer un droit acquis au maintien d'un avantage résultant pour elle d'une organisation de marché telle qu'elle existe à un moment déterminé »[76].

b) Atteinte au libre exercice d'une activité économique

171. Les arguments qui précèdent réfutent enfin aussi l'hypothèse d'une atteinte, contraire aux droits fondamentaux, au libre exercice de l'activité économique de l'entreprise. L'activité économique de l'entreprise en tant que telle n'est pas restreinte. Au contraire, comme par le passé, les quotas de

75 — Affaire 265/87, point 15.

76 — Arrêt du 21 mai 1987, Walter Rau Lebensmittelwerke e. a./Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, point 18 (133/85, 134/85, 135/85 et 136/85, Rec. p. 2289); voir également affaire 230/78, loc. cit., point 21.

production restent inchangés, de sorte qu'il existe toujours une garantie de commercialisation du produit fini qu'est le sucre. La seule restriction que l'on peut constater réside dans les limites apportées de ce fait aux régimes privilégiés. Toutefois, ces atteintes se situent, dans ce cas encore, dans le cadre de la réglementation admise des modalités d'exercice d'une activité professionnelle. La réduction des avantages peut parfaitement être considérable pour les opérateurs économiques concernés, elle ne doit pas néanmoins être considérée comme une atteinte au droit fondamental au libre exercice d'une activité économique [77].

6. Violation des principes régissant la perception des impôts dans l'ordre juridique allemand

172. La demanderesse a fait valoir que le régime de cotisation, et en particulier dans ce cadre le régime de répercussion, est contraire aux principes du droit administratif et du droit constitutionnel allemand, qui en tant que principes juridiques généraux sont également protégés dans l'ordre juridique communautaire. Les principes juridiques au regard desquels le régime des cotisations est apprécié sont aussi reconnus en droit communautaire, de sorte que la conclusion de l'examen devrait valoir aussi dans l'ordre juridique communautaire, qui n'en est pas encore autant imprégné.

173. Il y a lieu de répondre à cela que le fait qu'une réglementation de droit communautaire soit prétendument ou effectivement contraire aux principes appliqués par les États membres en matière de perception des impôts ne peut entraîner leur invalidité que dans la mesure où les principes constitutionnels nationaux constituent aussi des principes juridiques généraux de l'ordre juridique communautaire. Dans ce cas seulement, ils peuvent être invoqués comme critères de validité. Dans la mesure où la demanderesse avance que les principes constitutionnels et administratifs applicables sont en tant que tels reconnus par le droit communautaire, comme le principe du caractère proportionné, le principe de non-discrimination ou celui de non-rétroactivité, il y a lieu de relever ici que ces principes juridiques sont en droit communautaire déjà des critères d'appréciation du règlement attaqué.

174. D'autres principes constitutionnels à caractère de droits fondamentaux qui devraient être reconnus comme principes généraux dans l'ordre juridique communautaire et qui conduiraient à l'invalidité du règlement n° 1914/87 n'ont toutefois pas été avancés. En conséquence, la cotisation de résorption spéciale n'est pas invalide au motif qu'elle serait contraire à des principes fiscaux nationaux.

175. L'examen de la question préjudicielle n'a donc mis en lumière aucun élément de nature à mettre en cause la validité du règlement n° 1914/87 du Conseil.

Dépens

176. La procédure devant la Cour 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. Les frais exposés par les gouvernements du Royaume-Uni et italien, par le Conseil et la Commission ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

77 — Voir également affaire 230/78, point 22.

C — Conclusions

Sur la base des considérations qui précèdent, nous proposons de répondre de la manière suivante à la juridiction de renvoi:

« 1) L'article 189, deuxième alinéa, du traité CEE doit être interprété en ce sens qu'une juridiction d'un État membre, qui entend suspendre les effets d'un acte administratif pris sur la base d'un règlement communautaire parce qu'elle a des doutes sur la validité de l'acte communautaire sur lequel repose l'acte administratif ou veut lui donner une interprétation qui enlèverait au droit communautaire tout effet pratique, doit déférer à la Cour de justice la question de la validité et de l'efficacité de l'acte en question.

En ce qui concerne les modalités et la portée du sursis, la juridiction de l'État membre est liée par le droit communautaire.

Les juges du fond doivent fonder leur décision sur l'arrêt de la Cour en ce qui concerne la validité et l'efficacité de l'acte de droit communautaire.

2) L'examen de la question préjudicielle n'a fait apparaître aucun élément de nature à mettre en cause la validité du règlement (CEE) n° 1914/87. »