

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M^{ME} ELEANOR SHARPSTON

présentées le 14 juin 2007¹

1. Dans les présentes affaires, la Cour est invitée à dire si la méthode de calcul retenue par la Commission des Communautés européennes pour fixer le montant de cotisations à la production destinées au financement de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre est valide. Les cotisations à la production doivent notamment couvrir le coût que constituent pour la Communauté les restitutions à l'exportation, ou les paiements dont bénéficient dans certaines conditions les producteurs de sucre pour compenser le fait que les prix mondiaux du sucre sont, en règle générale, inférieurs au prix de soutien communautaire. Plusieurs fabricants de sucre contestent la légalité de deux aspects du calcul des cotisations à la production.

2. La première étape de ce calcul requiert que la perte globale pour une campagne de commercialisation déterminée soit évaluée avant la fin de cette campagne en multipliant l'«excédent exportable» par la «perte moyenne» prévisible par tonne de sucre.

3. Par «excédent exportable», on entend, en substance, la production de sucre diminuée de la quantité «écoulée pour la consommation à l'intérieur de la Communauté». Cette dernière expression vise, pour l'essentiel, le total des stocks en début de campagne, de la production de sucre et des importations de sucre, moins la somme des stocks de sucre en fin de campagne et des exportations de sucre. Les exportations de sucre comprennent le sucre exporté en l'état et le sucre «conten[u] dans les produits transformés exportés». Les producteurs de sucre parties demanderesse au principal font valoir, en premier lieu, que le sucre qui est incorporé dans les produits transformés exportés et qui n'a fait l'objet d'aucun versement de restitutions à l'exportation ne saurait être considéré comme du sucre «conten[u] dans les produits transformés exportés» aux fins de ce calcul.

4. La «perte moyenne» par tonne est définie, en substance, comme le montant total des restitutions divisé par le tonnage total des «engagements à l'exportation à réaliser» pendant la campagne en cours. À titre subsidiaire, les demanderesse au principal font valoir que, si (contrairement à leur thèse principale) le sucre «conten[u] dans les produits transformés exportés» comprend tout ce sucre, que des restitutions à l'exportation

1 — Langue originale: l'anglais.

tation aient ou non été versées, les «engagements à l'exportation à réaliser» devraient de même inclure toutes les exportations de sucre, y compris celles pour lesquelles aucune restitution à l'exportation n'a été versée.

«règlement de base»), applicable pour les campagnes de commercialisation 2001/2002 à 2005/2006³.

5. Il est constant qu'à tout le moins l'objectif principal des cotisations à la production est de faire en sorte que les producteurs de sucre assurent le financement des charges à l'écoulement des excédents de production communautaire. Les producteurs de sucre font valoir que la méthode de calcul des cotisations retenue par la Commission aboutit à leur faire endosser davantage que ces charges.

7. Les considérants suivants⁴ sont pertinents:

«(9) Les raisons qui ont conduit jusqu'ici la Communauté à retenir pour les secteurs du sucre, de l'isoglucose et du sirop d'inuline un régime de quotas de production restent toujours fondées à l'heure actuelle. Toutefois, des aménagements ont été apportés à celui-ci, pour tenir compte de l'évolution récente de la production et pour 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* et pour être en conformité avec les obligations découlant des accords résultant

La réglementation communautaire

Le règlement de base

6. À l'époque des faits, l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre était régie par le règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil² (ci-après le

2 — Règlement du 19 juin 2001, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO L 178, p. 1).

3 — Voir article 51. La campagne de commercialisation va du 1^{er} juillet au 30 juin [article 1^{er}, paragraphe 2, sous m)]. Les campagnes ultérieures sont régies par le règlement (CE) n° 318/2006 du Conseil, du 20 février 2006, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO L 58, p. 1), qui abroge et remplace le règlement de base.

4 — J'ai mis en italique les passages de ces considérants qui revêtent une importance particulière.

des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay [...].

[...]

attachent puissent être adaptées, le cas échéant, de manière à permettre, compte tenu des éléments fondamentaux de la situation du secteur dans la Communauté, le respect des engagements pris dans le cadre de l'accord ^[5]. *Il est souhaitable de maintenir le système de l'autofinancement par les cotisations à la production du secteur et le régime des quotas de production.*

(11) L'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre repose, d'une part, sur le principe de *la responsabilité financière intégrale des producteurs pour chaque campagne de commercialisation pour les pertes dues à l'écoulement des excédents de production communautaire dans le cadre des quotas par rapport à la consommation intérieure* et, d'autre part, sur un régime de garanties de prix d'écoulement différenciées selon des quotas de production attribués à chaque entreprise. Dans le secteur du sucre, les quotas de production sont attribués par entreprise selon le principe d'une production effective au cours d'une période de référence déterminée.

(13) Ainsi le principe de la responsabilité financière restera assuré par les contributions des producteurs qui s'effectuent par la perception d'une cotisation à la production de base s'appliquant à toute la production de sucre A et B mais limitée à 2 % du prix d'intervention du sucre blanc, et une cotisation B affectant la production de sucre B dans la limite maximale de 37,5 % de ce dernier prix. Les producteurs d'isoglucose et de sirop d'inuline participent dans certaines conditions à ces contributions. *Ces limites ne permettent pas dans les conditions précitées d'atteindre l'objectif d'un autofinancement du secteur par campagne. Il convient dès lors de prévoir dans ce cas la perception d'une cotisation complémentaire.*

(12) Les engagements de réduction du soutien à l'exportation étant intervenus durant la période de transition, il convient de fixer les quantités de base de sucre et d'isoglucose existantes et des quotas de sirop d'inuline, tout en prévoyant que les garanties qui s'y

(14) *La cotisation complémentaire doit être établie, notamment dans un souci d'égalité de traitement, pour chaque*

5 — Accord sur l'agriculture résultant des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay.

entreprise compte tenu de sa participation aux recettes dégagées par les cotisations à la production qu'elle aura acquittées au titre de la campagne de commercialisation en cause. À cette fin, il y a lieu de déterminer un coefficient valable pour toute la Communauté qui représente pour cette même campagne le rapport entre, d'une part, la perte globale constatée et, d'autre part, l'ensemble des recettes dégagées par les cotisations à la production en cause. Il convient en outre de prévoir les conditions pour la participation des vendeurs de betteraves et de cannes à la résorption de la perte non couverte de la campagne de commercialisation en question.

- (15) Les quotas de production attribués à chaque entreprise du secteur du sucre peuvent conduire, pour une campagne déterminée, à un volume d'exportation, compte tenu de la consommation, de la production, des importations, des stocks et des reports, ainsi que de la perte moyenne prévisible à charge du régime d'autofinancement, qui dépasse celui fixé par l'accord. Dès lors, il y a lieu de prévoir l'adaptation, pour chaque campagne de commercialisation, des garanties découlant des quotas pour permettre le respect des engagements pris par la Communauté.»

8. La réglementation prévoit ainsi le financement par les producteurs eux-mêmes des

charges communautaires⁶ à l'écoulement des excédents de production par la perception d'une cotisation à la production qui est calculée conformément à l'article 15 du règlement de base. Cet article 15 ne peut pas être appréhendé sans que soient préalablement rappelés les éléments suivants.

9. L'article 11, paragraphe 2, du règlement de base fixe une quantité de base A et une quantité de base B pour chaque région de production communautaire⁷. L'article 11, paragraphe 1, impose aux États membres d'attribuer un quota A et un quota B à chaque entreprise productrice de sucre, d'isoglucose ou de sirop d'inuline⁸ sur leur territoire pendant la campagne de commercialisation 2000/2001. Les quotas A et B donnent lieu à la perception d'une cotisation

6 — La «perte» et les «pertes» (voire les «recettes») visées dans les considérants se rapportent au financement communautaire de l'organisation de marchés et non pas au bilan des producteurs, des exportateurs, etc.

7 — Le territoire de ces régions ne coïncide pas nécessairement avec celui des États membres. Ainsi, des quotas distincts existent pour la France métropolitaine, d'une part, et pour les départements français d'outre-mer, d'autre part; il en va de même pour le Portugal continental et la région autonome des Açores. La Belgique et le Luxembourg se partagent des quotas (en principe attribués à l'Union économique belgo-luxembourgeoise).

8 — [Début de note sans objet pour la version française des présentes conclusions]. L'isoglucose et le sirop d'inuline sont des produits de substitution à l'état liquide du sucre: voir premier considérant du règlement de base. On trouvera des définitions plus précises à l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous c) et d), du règlement de base.

à la production à un taux différent⁹. Étant donné que les présentes affaires ne concernent que le sucre, je n'examinerai dorénavant la réglementation que pour autant qu'elle concerne ce produit.

10. Le sucre produit au cours d'une campagne déterminée dans des quantités qui excèdent la somme des quotas A et B de l'entreprise en question, ou par une entreprise non pourvue de quotas, est dénommé «sucre C». En règle générale¹⁰, le sucre C ne peut pas être écoulé à l'intérieur de la Communauté et doit être exporté en l'état et sans restitutions à l'exportation avant le 1^{er} janvier suivant la fin de la campagne de commercialisation en cause¹¹.

11. Les présentes affaires concernent du sucre A et B qui n'a pas été écoulé pour la consommation à l'intérieur de la Communauté et qui, partant, est écoulé par voie d'exportation.

9 — Les quotas A et B ont été initialement instaurés par le règlement (CEE) n° 1785/81 du Conseil, du 30 juin 1981, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO L 177, p. 4). Le quota A représente la consommation dans la Communauté où son écoulement est garanti par un prix d'intervention (voir point 12 ci-après). Le quota B est la quantité de la production de sucre dépassant le quota A sans toutefois dépasser le quota maximal (quota A affecté d'un coefficient); il peut être librement commercialisé dans la Communauté, mais sans garantie par le prix d'intervention, ou peut être exporté avec une aide à l'exportation versée sous forme de restitutions à l'exportation.

10 — Sauf exceptions énoncées aux articles 13, paragraphe 2, et 14, paragraphe 1, qui ne sont pas pertinents en l'espèce.

11 — Article 13, paragraphe 1.

12. Le règlement de base fixe un prix d'intervention¹² et impose en substance à l'organisme d'intervention désigné par chaque État membre producteur de sucre l'obligation d'acheter, au prix d'intervention, le sucre produit sous quota, fabriqué à partir de betteraves ou de cannes communautaires, qui lui est offert¹³.

13. En outre, des restitutions à la production sont accordées pour le sucre originaire des États membres ou en provenance de pays tiers et en libre pratique dans les États membres, qui est utilisé dans la fabrication de certains produits de l'industrie chimique. Le montant de la restitution est fixé «compte tenu notamment des frais inhérents à l'utilisation de sucre importé qui incomberait à l'industrie chimique dans le cas d'approvisionnement sur le marché mondial»¹⁴.

14. Le règlement de base prévoit également que, dans la mesure nécessaire pour permettre l'exportation, en l'état ou sous forme de produits transformés mentionnés à l'annexe V, sur la base des prix sur le marché mondial, la différence entre ces prix et les prix dans la Communauté peut être couverte par une restitution à l'exportation¹⁵. Ces

12 — Article 2.

13 — Article 7, paragraphe 1.

14 — Article 7, paragraphe 3.

15 — Article 27, paragraphe 1. En revanche, l'article 33, paragraphe 1, prévoit un prélèvement à l'exportation lorsque le prix du sucre sur le marché mondial dépasse le prix d'intervention. En pratique, les prix sur le marché mondial sont normalement inférieurs aux prix de soutien communautaires.

restitutions ne sont donc ni obligatoires ni automatiques. Elles sont accordées sur demande et sur présentation du certificat d'exportation y relatif¹⁶.

15. En ce qui concerne la méthode de calcul de la cotisation à la production, qui nous occupe en l'espèce, l'article 15¹⁷ dispose en substance ce qui suit:

— Tout d'abord, la perte globale ou la recette globale pour la campagne de commercialisation en cause est évaluée avant la fin de cette campagne en multipliant l'«excédent exportable» (production prévisible de sucre A et B moins quantité prévisible de sucre écoulée pour la consommation à l'intérieur de la Communauté) par la «perte moyenne ou la recette moyenne» prévisible par tonne (la différence entre le montant total des restitutions et le montant total des prélèvements¹⁸ divisés par le tonnage total des engagements à l'exportation à réaliser au titre de cette campagne) (article 15, paragraphe 1)¹⁹.

16 — Article 27, paragraphe 7.

17 — Le texte de l'article 15 figure, pour autant qu'il importe, à l'annexe des présentes conclusions.

18 — Voir note 15 ci-dessus.

19 — La réglementation parle de «perte globale» ou de «recette globale». Or, puisque les prix sur le marché mondial sont normalement inférieurs au prix d'intervention communautaire, il s'agira généralement d'une perte plutôt que d'une recette. Dans ces conditions et afin de simplifier l'analyse autant que possible, je ne parlerai que de perte lors de la description du calcul.

— Cette perte globale prévisible est ensuite ajustée, avant la fin de la campagne de commercialisation 2005/2006, en fonction de la différence entre la perte globale réelle constatée cumulativement (excédent exportable réel cumulé multiplié par la perte moyenne, établie suivant la règle énoncée au tiret précédent) pour les campagnes de commercialisation 2001/2002 à 2005/2006 et la somme globale des cotisations à la production de base et des cotisations B perçues (article 15, paragraphe 2).

— Lorsque le calcul qui précède aboutit à une perte globale prévisible, celle-ci est divisée par la quantité prévisible de sucre A et B produite au compte de la campagne en cours et le montant qui en résulte est perçu des fabricants en tant que cotisation à la production de base, dans la limite d'un plafond pouvant être établi par rapport au prix d'intervention du sucre blanc, sur leurs productions de sucre A et B (article 15, paragraphe 3).

— Lorsque la cotisation à la production de base ne couvre pas intégralement la perte globale prévisible (du fait du plafonnement), le solde restant est divisé par la quantité prévisible de sucre B produite au compte de la campagne concernée et le montant qui en résulte est perçu des fabricants en tant que cotisation B, elle aussi plafonnée, sur leurs productions de sucre B (article 15, paragraphe 4).

- Lorsque, en raison des deux plafonnements, il résulte que la perte globale prévisible de la campagne de commercialisation en cours risque encore de ne pas être couverte par les cotisations, le second plafond est rehaussé (article 15, paragraphe 5).

- Toutes les pertes résultant de l'octroi de restitutions à la production visées à l'article 7, paragraphe 3²⁰, sont prises en compte pour l'établissement de la perte globale visée au paragraphe 1 (article 15, paragraphe 6).

16. On notera dès lors que, puisque i) la *perte globale* détermine le taux de la cotisation à la production, ii) la *perte globale* est le produit de l'*excédent exportable* et de la *perte moyenne*, iii) l'*excédent exportable* est établi en fonction, entre autres, de la *quantité de sucre écoulée pour la consommation à l'intérieur de la Communauté*, et iv) la *perte moyenne* est affectée par la *totalité des prélèvements rapportés aux engagements à l'exportation à réaliser*, la manière dont sont calculées la quantité de sucre écoulée pour la consommation à l'intérieur de la Communauté et la *totalité des prélèvements rapportés aux engagements à l'exportation à réaliser* influe directement sur le montant de la cotisation.

17. Les deux problèmes posés dans les présentes affaires portent sur l'interprétation de deux de ces notions et visent à savoir, en premier lieu, si le calcul de l'«excédent exportable» doit prendre en compte le sucre exporté sous forme de produits transformés pour lequel aucune restitution à l'exportation n'a été versée, et, en second lieu, si les «engagements à l'exportation» doivent inclure toutes les exportations, y compris celles n'ayant pas bénéficié de restitution à l'exportation.

18. Les deux notions en question sont traitées plus en détail dans le règlement d'application du règlement de base, que j'aborde maintenant.

Le règlement d'application

19. L'article 15, paragraphe 8, du règlement de base a prévu que les modalités d'application de l'article 15 — et notamment les montants de cotisations à percevoir — seraient arrêtées par une réglementation prise à cet effet. Sur le fondement (entre autres) de cette disposition, la Commission a adopté le règlement (CE) n° 314/2002 établissant des modalités d'application du régime des quotas dans le secteur du sucre²¹ (ci-après le «règlement d'application»).

20 — Sucre utilisé dans l'industrie chimique: voir point 13 ci-dessus.

21 — Règlement de la Commission, du 20 février 2002 (JO L 50, p. 40), tel que modifié par le règlement (CE) n° 1140/2003 de la Commission, du 27 juin 2003 (JO L 160, p. 33).

20. Le règlement d'application prévoit (notamment) la détermination de la quantité prévisible de sucre écoulee pour la consommation à l'intérieur de la Communauté au sens de l'article 15, paragraphes 1, sous b), et 2, sous a), du règlement de base ainsi que la définition des engagements à l'exportation à réaliser au titre de la campagne en cours au sens de l'article 15, paragraphe 1, sous d), du règlement de base.

21. L'article 6, paragraphe 4, du règlement d'application, tel que modifié, dispose que la quantité prévisible écoulee pour la consommation à l'intérieur de la Communauté est i) la somme des quantités de sucre stocké au début de la campagne, de sucre produit sous quotas A et B, de sucre importé en l'état et de sucre contenu dans les produits transformés importés, moins ii) la somme des quantités de sucre exporté en l'état, de sucre contenu dans les produits transformés exportés, de sucre stocké à la fin de la campagne et (en substance) de sucre utilisé dans l'industrie chimique²². Cette formulation semble exiger que les quantités visées sous ii) ci-dessus comprennent tout le sucre contenu dans les produits transformés exportés, que des restitutions à l'exportation aient été versées ou non pour ce sucre.

22. L'article 6, paragraphe 5, du règlement d'application définit les «engagements à

l'exportation [à réaliser] au titre de la campagne de commercialisation en cours» comme étant, en substance, tout le sucre à exporter en l'état avec restitutions ou prélèvements à l'exportation fixés par voie d'adjudications ouvertes pour ladite campagne ou sur la base de certificats d'exportation délivrés pendant cette même campagne et toutes les exportations prévisibles de sucre sous forme de produits transformés avec restitutions ou prélèvements à l'exportation fixés à cette fin pendant ladite campagne, les quantités en cause étant réparties de façon égale sur toute la campagne²³. Il semble que la Commission ait, au moins depuis 2003, interprété l'expression «engagements à l'exportation» visée à l'article 6, paragraphe 5, comme comprenant le sucre à exporter avec restitutions à l'exportation *fixées et effectivement payées*, à l'exclusion du sucre à exporter avec restitutions à l'exportation *fixées mais non effectivement payées*.

23. Le fait d'inclure tout le sucre contenu dans des produits transformés exportés aux fins du second élément du calcul prévu à l'article 6, paragraphe 4, du règlement d'application a pour résultat que la «quantité prévisible écoulee pour la consommation à l'intérieur de la Communauté» est inférieure à ce qu'elle serait si tout le sucre à exporter dans des produits transformés n'était pas inclus. Cela augmente ainsi l'«excédent exportable» et, en fin de compte, le montant de la cotisation à la production.

22 — Pour ce qui est du sucre utilisé dans l'industrie chimique, voir point 13 ci-dessus. Le texte intégral de l'article 6, paragraphe 4, tel que modifié, figure à l'annexe des présentes conclusions.

23 — Le texte intégral de l'article 6, paragraphe 5, figure à l'annexe des présentes conclusions.

24. Il semble que l'effet de cette augmentation soit considérable. En l'espèce, il est constant que, dans bien des cas²⁴, les producteurs de sucre ne demandent pas de restitution à l'exportation pour le sucre incorporé dans les produits transformés exportés. Ce phénomène s'explique apparemment par deux raisons principales. En premier lieu, les quantités en jeu dans un cas précis seront souvent telles qu'il est sans intérêt pour le producteur d'établir et de déposer les dossiers requis. En second lieu, même lorsque les quantités sont en principe susceptibles de donner droit à une restitution à l'exportation qui vaille la peine, le fabricant pourra encore estimer trop complexe d'apporter la justification de la quantité exacte de sucre utilisée dans le produit, dont dépend le montant de la restitution à l'exportation.

25. Les cotisations à la production pour les campagnes de commercialisation 2001/2002, 2002/2003 et 2003/2004 ont été fixées, respectivement, par les règlements (CE) n^{os} 1837/2002, 1762/2003 et 1775/2004²⁵.

24 — La demanderesse au principal dans l'affaire C-5/06 avance, sans être contredite, et sur la base de chiffres publiés, que la proportion est de l'ordre de 60 %.

25 — Règlements (CE) n^o 1837/2002 de la Commission, du 15 octobre 2002, fixant, pour la campagne de commercialisation 2001/2002, les montants des cotisations à la production ainsi que le coefficient de la cotisation complémentaire dans le secteur du sucre (JO L 278, p. 13); (CE) n^o 1762/2003 de la Commission, du 7 octobre 2003, fixant, pour la campagne de commercialisation 2002/2003, les montants des cotisations à la production pour le secteur du sucre (JO L 254, p. 4), et (CE) n^o 1775/2004 de la Commission, du 14 octobre 2004, fixant, pour la campagne de commercialisation 2003/2004, les montants des cotisations à la production pour le secteur du sucre (JO L 316, p. 64).

Les antécédents des litiges au principal

26. Les affaires dont les juridictions de renvoi sont saisies ont pour objet des recours exercés par des producteurs de sucre à l'encontre de la fixation de cotisations à la production pour, suivant le cas, les campagnes de commercialisation 2001/2002, 2002/2003 et 2003/2004.

L'affaire C-5/06, Zuckerfabrik Jülich

27. Dans l'affaire C-5/06, Zuckerfabrik Jülich, le producteur se plaint principalement du fait que la Commission, lors de la détermination de la quantité de sucre écoulee pour la consommation à l'intérieur de la Communauté qui est retenue pour calculer l'excédent exportable, n'aurait pas dû inclure du sucre exporté de la Communauté sous forme de produits transformés, pour lequel aucune restitution n'a été versée, ces exportations n'ayant généré aucune perte pour le budget de la Communauté. À titre subsidiaire, pour le calcul de la perte moyenne par tonne de sucre, la Commission aurait dû inclure également la quantité pour laquelle aucune restitution n'a été versée. Aucune raison objective ne justifiait la prise en compte de deux quantités différentes pour établir l'excédent exportable et la perte moyenne par tonne de sucre. En conséquence, les cotisations ont dépassé les coûts réels de couverture des pertes liées aux exportations.

28. Sur la base des cotisations à la production ainsi calculées, Zuckerfabrik Jülich s'est vu réclamer environ 7,3 millions d'euros pour la campagne de commercialisation 2003/2004. Elle estime cependant que le chiffre exact s'élève à environ 3,7 millions d'euros. Elle a par conséquent contesté le calcul devant le Finanzgericht Düsseldorf (Allemagne).

29. Cette juridiction éprouve des doutes sur le point de savoir si la détermination par la Commission des taux de cotisation qui ont été fixés par le règlement n° 1775/2004 est compatible avec l'article 15 du règlement de base dans la mesure où les quantités de sucre qui ont été exportées sous forme de produits transformés et pour lesquelles des restitutions à l'exportation n'ont pas été versées ont été prises en compte dans le calcul de l'excédent exportable.

30. La juridiction de renvoi relève que, ainsi qu'il résulte des considérants du règlement de base, la perception des cotisations à la production a pour objectif de faire supporter aux producteurs les charges à l'écoulement des excédents de production communautaire par rapport à la consommation intérieure. Ce principe de l'autofinancement a d'ailleurs été admis par la Cour dans sa jurisprudence antérieure²⁶. Cela pourrait militer en faveur d'une interprétation de la notion d'«excédent exportable» visée à l'article 15 du règlement

de base en ce sens qu'il n'y a lieu d'inclure dans les quantités exportées retenues pour déterminer la «quantité écoulée pour la consommation à l'intérieur de la Communauté» que les quantités exportées pour lesquelles des restitutions à l'exportation ont été effectivement versées pendant la campagne de commercialisation en cause.

31. En outre, le calcul des montants des cotisations à la production qui doivent être fixés, tel qu'il a été fait par la Commission, pourrait violer le principe de proportionnalité. Ce principe veut que les moyens mis en œuvre par une disposition communautaire soient aptes à réaliser l'objectif visé et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. Si l'objectif de la perception des cotisations à la production se limite à ce que les producteurs soient mis à contribution pour le financement des charges à l'écoulement des excédents de production communautaire, la fixation de montants des cotisations, faite sans que soit prise en considération la circonstance que seule une partie du sucre exporté a bénéficié de restitutions à l'exportation, irait au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

32. Dans l'hypothèse où l'article 15 du règlement de base imposerait que, pour la détermination de l'excédent exportable, ne peuvent être prises en considération que les quantités de sucre exportées pour lesquelles des restitutions ont été effectivement ver-

26 — La juridiction de renvoi cite les arrêts du 22 janvier 1986, *Eridania e.a.* (250/84, Rec. p. 117, point 19), et du 21 février 1991, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen et Zuckerfabrik Soest* (C-143/88 et C-92/89, Rec. p. I-415, point 62).

sées, l'article 6, paragraphe 4, du règlement d'application et le règlement n° 1775/2004²⁷ seraient invalides.

lesquelles des restitutions à l'exportation ont été effectivement versées peuvent être prises en compte pour établir l'excédent exportable?

33. En revanche, dans l'hypothèse où l'article 15 du règlement de base exigerait que, pour déterminer l'excédent exportable, il y a lieu de prendre en compte toutes les quantités de sucre exportées, indépendamment de la circonstance qu'une partie de celles-ci n'a pas bénéficié d'une restitution à l'exportation, la question se poserait de savoir si cela s'impose également pour le calcul de la perte moyenne par tonne de sucre. Au cas où la Cour jugerait que ce calcul de la perte moyenne par tonne de sucre effectué par la Commission n'est pas conforme à l'article 15 du règlement de base, le règlement n° 1775/2004²⁸ serait invalide pour ce motif.

34. Le Finanzgericht Düsseldorf a par conséquent posé les questions préjudicielles suivantes:

«1) L'article 15 du règlement [de base] doit-il être interprété en ce sens que seules les quantités exportées de sucre, d'isoglucose et de sirop d'inuline pour

2) En cas de réponse affirmative à la première question: l'article 6, paragraphe 4, du règlement [d'application, tel que modifié,] est-il invalide?

3) En cas de réponse négative à la première question: l'article 15 du règlement [de base] doit-il être interprété en ce sens que, pour établir aussi bien l'excédent exportable que la perte moyenne par tonne de sucre, toutes les exportations sont prises en compte, même si une partie de ces exportations n'a pas bénéficié de restitutions pendant la campagne de commercialisation en cause?

4) En cas de réponse affirmative à la première, à la deuxième ou à la troisième question: le règlement (CE) n° 1775/2004 de la Commission, du 14 octobre 2004, fixant, pour la campagne de commercialisation 2003/2004, les montants des cotisations à la production pour le secteur du sucre, est-il invalide?»

²⁷ — Précité à la note 25.

²⁸ — Précité à la note 25.

Les affaires jointes C-23/06 à C-36/06, Saint Louis Sucre e.a.

35. Dans les affaires jointes C-23/06 à C-36/06, Saint Louis Sucre e.a. (ci-après l'affaire «Saint Louis Sucre»), les producteurs estimaient avoir payé un montant trop élevé de cotisations à la production au titre des campagnes 2001/2002, 2002/2003 et 2003/2004. Ils en ont sollicité le remboursement partiel, motif pris de ce que, depuis 2002, le rendement de cotisation a été supérieur à ce qui découle d'une juste application de la réglementation pertinente, qui prévoit un simple autofinancement du système par les producteurs. Cela s'expliquerait principalement par le fait qu'une partie du sucre incorporé dans les produits transformés exportés n'entraîne pas en pratique de restitution à l'exportation et n'engendre donc aucun coût. Le règlement d'application inclut cependant dans le calcul de l'excédent exportable des opérations qui ne sont génératrices d'aucune restitution, donc d'aucune dépense. Les producteurs considèrent qu'en comptabilisant différemment le sucre exporté sous forme de produit transformé non bénéficiaire de restitutions, d'une part, en l'intégrant à l'excédent exportable à financer, mais en l'excluant, d'autre part, des «engagements à l'exportation en cause» qui permettent le calcul de la «perte moyenne», la Commission a surestimé le montant de la cotisation pour les trois campagnes 2001/2002, 2002/2003 et 2003/2004, en ne respectant pas l'objectif d'autofinancement fixé par le Conseil.

36. À titre subsidiaire, si la Cour devait confirmer l'interprétation de l'excédent

exportable défendue par la Commission, les producteurs soutiennent que l'objectif d'autofinancement exige que la Commission inclue dans les «engagements à l'exportation en cause» le sucre qui est exporté sous forme de produits transformés pour lequel aucune restitution à l'exportation n'a été versée.

37. Le tribunal de grande instance de Nanterre indique qu'il est tenu de saisir la Cour d'une demande de décision préjudicielle, puisque la validité d'une réglementation communautaire est en cause. Il observe que les parties s'accordent sur la nécessité de cette saisine, dans la mesure où la question litigieuse est également soulevée dans d'autres États membres, parmi lesquels plusieurs, dont la République française, ont manifesté leur désaccord sur la méthode de calcul retenue par le comité de gestion pour évaluer la perte globale à financer par la cotisation à la production.

38. Cette juridiction a par conséquent posé les questions préjudicielles suivantes:

«1) L'article 6, paragraphe 4, du règlement [d'application] et/ou les règlements n^{os} 1837/2002, 1762/2003 et 1775/2004 pris pour son application, sont-ils invalides au regard de l'article 15 du règlement [de base] et au regard du principe de proportionnalité, en ce qu'il

ne prévoit pas pour le calcul de la cotisation à la production, d'exclure de l'excédent exportable les quantités de sucre contenues dans des produits transformés exportés sans bénéficier de restitution à l'exportation?

Analyse

La détermination de l'excédent exportable

Dans l'éventualité d'une réponse négative à cette question:

- 2) Les règlements n^{os} 1837/2002, 1762/2003 et 1775/2004 sont-ils invalides au regard du règlement [d'application] et de l'article 15 du règlement [de base] et des principes d'égalité et de proportionnalité, en ce qu'ils fixent une cotisation à la production pour le sucre qui est calculée à partir d'une 'perte moyenne' à la tonne exportée, qui ne tient pas compte des quantités exportées sans restitution, alors que ces mêmes quantités sont incluses dans le total retenu pour évaluer la perte globale à financer?»

39. Les parties demanderesses au principal, les gouvernements allemand, français et grec ainsi que la Commission ont déposé des observations écrites devant la Cour et ont également présenté des observations orales à l'audience dans l'ensemble des affaires. Le gouvernement italien a déposé des observations écrites dans l'affaire Saint Louis Sucre.

40. La première question posée à la fois dans l'affaire Zuckerfabrik Jülich et dans l'affaire Saint Louis Sucre vise en substance à savoir si l'article 15 du règlement de base exige que seules les quantités exportées pour lesquelles des restitutions à l'exportation ont été effectivement versées soient prises en compte pour établir l'excédent exportable.

41. Il apparaît incontesté qu'une réponse affirmative à cette question²⁹ aura pour conséquence que l'article 6, paragraphe 4, du règlement d'application est invalide, étant donné qu'il résulte de cette disposition que, pour déterminer l'excédent exportable, toutes les quantités exportées sont prises en compte, que des restitutions à l'exportation aient été effectivement payées ou non. L'invalidité de l'article 6, paragraphe 4, fait l'objet de la deuxième question dans l'affaire Zuckerfabrik Jülich et d'une partie de la première question posée dans l'affaire Saint Louis Sucre.

29 — Les termes de la première question posée dans l'affaire Saint Louis Sucre sont en fait tels qu'une réponse négative à cette question équivaut à une réponse affirmative à la première question posée dans l'affaire Zuckerfabrik Jülich. Puisqu'il paraît raisonnable d'examiner les deux questions conjointement, je les reformule en une seule et même question.

42. De même, en cas de réponse affirmative à la première question tant dans l'affaire Zuckerfabrik Jülich que dans l'affaire Saint Louis Sucre (telle que reformulée ci-dessus), il s'ensuivra que les règlements n^{os} 1837/2002, 1762/2003 et 1775/2004, qui établissent les montants des cotisations à la production calculés conformément à, entre autres, l'article 6, paragraphe 4, du règlement d'application, sont dans cette mesure invalides. L'invalidité des règlements n^{os} 1837/2002, 1762/2003 et 1775/2004 fait l'objet (pour ce qui concerne le règlement n^o 1775/2004) de la quatrième question dans l'affaire Zuckerfabrik Jülich et (s'agissant des trois règlements) d'une partie de la première question dans l'affaire Saint Louis Sucre.

43. Il convient de rappeler que, en vertu de l'article 15 du règlement de base, la perte globale, qui détermine le taux de la cotisation à la production, est le produit de l'excédent exportable et de la perte moyenne. L'excédent exportable est calculé en fonction de la quantité de sucre écoulée pour la consommation à l'intérieur de la Communauté. L'article 6, paragraphe 4, du règlement d'application, tel que modifié, dispose que la quantité écoulée pour la consommation à l'intérieur de la Communauté est i) la somme des quantités de sucre stocké au début de la campagne, de sucre produit sous quotas A et B, de sucre importé en l'état et de sucre contenu dans les produits transformés importés, moins ii) le sucre exporté en l'état, le sucre contenu dans les produits transformés exportés, le sucre stocké à la fin de la campagne et (en substance) le sucre utilisé dans l'industrie chimique.

44. Il est constant que la notion de sucre «conten[u] dans les produits transformés exportés» visée à l'article 6, paragraphe 4, tel que modifié, comprend tout le sucre contenu dans les produits transformés exportés, même celui pour lequel aucune restitution à l'exportation n'a été versée. La question se pose de savoir si cette interprétation est compatible avec l'article 15 du règlement de base.

45. Les parties demandresses au principal et les gouvernements français, grec et italien soutiennent en substance que, conformément à l'article 15 du règlement de base, seules les quantités exportées de sucre pour lesquelles des restitutions à l'exportation ont été effectivement versées peuvent être prises en compte pour établir l'excédent exportable. À l'appui de leur thèse, ils invoquent diversement, en premier lieu, le libellé, l'économie, la genèse, l'objectif et l'interprétation par la Cour du règlement de base et, en second lieu, le principe de proportionnalité.

46. Le gouvernement allemand et la Commission soutiennent la thèse opposée.

47. Le gouvernement allemand se fonde à cet égard sur le libellé de l'article 15 du règlement de base et de l'article 6, paragraphe 4, du règlement d'application ainsi que sur les objectifs de la cotisation à la

production, comprenant la maîtrise de la production de sucre et la stabilisation du marché³⁰.

48. La Commission soutient que le règlement de base ne lui laisse pas d'autre choix que de prendre en compte, pour le calcul de l'excédent exportable, toutes les exportations, y compris celles qui n'ont pas bénéficié de restitutions à l'exportation. Elle estime logique de procéder ainsi, puisqu'il faut inclure dans l'excédent exportable toutes les quantités, qu'elles soient ou non effectivement exportées, pour l'écoulement desquelles des mesures communautaires sont prévues. En outre, la consommation communautaire serait surévaluée si certaines quantités exportées n'étaient pas prises en compte.

49. Il me semble que, pour l'essentiel, la question se réduit à celle de savoir si l'on adopte une approche large, axée sur l'objectif ultime du calcul, ou une approche plus étroite, en s'attachant aux différents éléments du calcul. Dans le premier cas, l'objectif d'autofinancement semblerait militer en faveur de la thèse que seul peut être pris en compte le sucre exporté dans des produits transformés, pour lequel des restitutions à l'exportation ont été demandées et payées. Sinon, par effet d'entraînement, la

«perte globale» est gonflée artificiellement et les cotisations à la production sont de ce fait plus élevées. Dans le second cas, le libellé clair des dispositions aboutirait à la conclusion inverse: à ce stade du calcul, on ne fait qu'établir ce qui a été exporté.

50. À mon avis, il serait spécieux d'adopter le second point de vue. Le calcul ne figure pas dans la réglementation comme un exercice de linguistique. Il y est prévu comme une étape pour déterminer s'il existe une *perte globale*. Ainsi que Zuckerfabrik Jülich le fait valoir, l'expression «perte globale» visée à l'article 15, paragraphe 1, sous e), étant de rang hiérarchiquement supérieur aux expressions subordonnées «excédent exportable» et «perte moyenne», elle doit par conséquent guider l'interprétation de celles-ci. En cas de perte globale, la cotisation à la production est calculée par référence directe et immédiate à cette perte et perçue des producteurs de sucre à un taux leur faisant supporter l'intégralité de la perte (dans la limite d'un plafond).

51. Le principe de la responsabilité des producteurs a été introduit par le règlement n° 1785/1981³¹. La Cour a expliqué, dans l'arrêt Eridania e.a.³², que le régime antérieur à l'adoption de ce règlement prévoyait un système communautaire de financement des frais d'écoulement des excédents. Dans le cadre de cet ancien système, lesdits frais d'écoulement étaient supportés dans certai-

30 — Le gouvernement allemand renvoie à l'arrêt Eridania e.a., précité à la note 26, point 19.

31 — Précité à la note 9.

32 — Précité à la note 26.

nes limites par la collectivité des producteurs au moyen d'une cotisation à la production et, pour le reste, étaient mis à la charge du budget communautaire. Le règlement n° 1785/1981 a introduit le système qui sous-tend les présentes dispositions. D'ailleurs, les termes du onzième considérant du règlement n° 1785/1981 sont, pour l'essentiel, identiques à ceux du neuvième considérant du règlement de base.

52. Ce neuvième considérant, conjointement avec les autres considérants mentionnés au point 7 ci-dessus, indique clairement, selon moi, que la cotisation à la production sous le régime postérieur à 1981 a pour but impératif d'assurer que les producteurs supportent les charges à l'écoulement des excédents de production.

53. En outre, le onzième considérant du règlement de base mentionne le principe de la responsabilité financière intégrale des producteurs *pour chaque campagne de commercialisation pour les pertes dues à l'écoulement des excédents*. Cela tend à montrer qu'il s'agit de pertes réelles.

54. Dans l'affaire Eridania e.a., il était demandé à la Cour si la cotisation à la production méconnaissait l'interdiction de discrimination au motif que le total des charges liées au financement du système de

quotas était calculé sur la base de la consommation dans la Communauté, alors que les charges à supporter par les entreprises individuelles étaient calculées sur la base de leur production effective au cours de la période de référence.

55. La Cour a rejeté cet argument. Dans son arrêt, elle a constaté que «le régime de quotas [...] assure l'écoulement à prix garanti des quantités retenues par un système de financement des frais d'écoulement, lesquels sont supportés solidairement par l'ensemble des producteurs. Ce système de financement est aménagé de telle sorte que le quota A, qui représente la consommation intérieure, ne donne lieu qu'à la perception d'une cotisation minimale, alors que le quota B, destiné pour l'essentiel à l'exportation, est soumis à une cotisation beaucoup plus élevée susceptible de financer les restitutions nécessaires et, en même temps, d'avoir un effet dissuasif sur les producteurs»³³.

56. Ces énonciations sont rappelées par la juridiction de renvoi dans l'affaire Zuckerfabrik Jülich et par le gouvernement allemand dans les deux affaires pour étayer la thèse selon laquelle la cotisation à la production vise non seulement à ce que les producteurs supportent les frais d'écoulement, mais également à exercer un effet dissuasif sur les producteurs.

33 — Point 19 (soulignement par mes soins).

57. Toutefois, il me paraît clair que la formulation utilisée par la Cour est compatible avec la thèse selon laquelle le but principal est l'autofinancement par les producteurs.

58. Il ressort également de l'économie de l'article 15 du règlement de base que le but principal est l'autofinancement. L'article 15, paragraphe 3, dispose que la cotisation à la production de base est déterminée en divisant la perte globale prévisible par la quantité prévisible de sucre A et B produite au compte de la campagne en cours, dans la limite d'un plafond³⁴. Toutefois, lorsque la cotisation à la production ainsi calculée «ne permet pas de couvrir intégralement la perte globale», l'article 15, paragraphe 4, prévoit le calcul d'une cotisation supplémentaire sur la production de sucre B, là encore dans la limite d'un plafond³⁵. En outre, pour le cas où il apparaîtrait que, en raison des deux plafonds, la perte globale prévisible «risque de ne pas être couverte par la recette attendue de ces cotisations», l'article 15, paragraphe 5, prévoit une adaptation ultérieure, dans la limite d'un nouveau plafond³⁶.

59. Cette interprétation est en outre corroborée par le traitement qui est réservé, dans le règlement de base, aux restitutions à la

production de sucre utilisé dans l'industrie chimique³⁷. L'article 15, paragraphe 6, exige que toutes les *pertes résultant de l'octroi de telles restitutions à la production* soient prises en compte pour l'établissement de la perte globale visée au paragraphe 1, sous e). Par conséquent, les restitutions à la production n'entrent en ligne de compte que lorsqu'elles ont été effectivement octroyées.

60. Du reste, le fait même que la cotisation à la production fasse assumer aux producteurs le financement du soutien à l'exportation des excédents de production me paraît avoir un effet dissuasif sur les producteurs. Le simple fait, le cas échéant, que les cotisations à la production exercent un effet dissuasif sur les excédents de production par rapport à la consommation communautaire n'est nullement incompatible avec l'objectif principal de ces cotisations consistant à financer les restitutions à l'exportation et ne contredit donc pas non plus l'idée que ces cotisations doivent être calculées de sorte que les producteurs ne paient pas plus que nécessaire à cette fin.

61. Selon moi, le seul argument convaincant contre l'interprétation que je propose est que cette lecture revient à considérer le sucre exporté dans des produits transformés pour lequel aucune restitution à l'exportation n'a

34 — Pour le sucre, la cotisation ne peut dépasser un montant maximal égal à 2 % du prix d'intervention du sucre blanc.

35 — Soit 30 % du prix d'intervention du sucre blanc.

36 — À savoir 37,5 % du prix d'intervention du sucre blanc.

37 — Conformément à l'article 7, paragraphe 3: voir point 13 ci-dessus.

été versée comme du sucre «écoul[é] pour la consommation à l'intérieur de la Communauté» au sens de l'article 15, paragraphe 1, sous b), du règlement de base. En effet, il ne s'agit manifestement pas d'une signification normale de la phrase.

62. Toutefois, il convient de rappeler que la notion de «sucre [...] écoul[é] pour la consommation à l'intérieur de la Communauté» n'a pas de portée autonome. Il ne s'agit que d'une étiquette mise sur une étape intermédiaire dans le calcul de l'«excédent exportable». Le sens qui pourrait être normalement donné à cette étiquette dans d'autres contextes ne revêt dès lors aucun intérêt particulier.

63. S'il devait néanmoins être tenu pour essentiel de parvenir à une interprétation de l'expression «sucre [...] écoul[é] pour la consommation à l'intérieur de la Communauté» qui soit conciliable avec son contexte plus large, j'estime qu'il est possible d'y arriver. La solution, selon moi, consiste à considérer le sucre exporté sans frais pour la Communauté — y compris le sucre exporté dans des produits transformés pour lequel aucune restitution à l'exportation n'a été versée — comme équivalant à du sucre écoulé pour la consommation à l'intérieur de la Communauté. Cette interprétation, si elle est quelque peu forcée, me semble cependant s'imposer pour, plus générale-

ment, interpréter la réglementation de façon à tenir compte de ses objectifs³⁸.

64. Dans l'affaire Saint Louis Sucre, la Commission a rappelé une jurisprudence selon laquelle le législateur communautaire dispose en matière de politique agricole commune d'un large pouvoir d'appréciation qui correspond aux responsabilités politiques que les articles 34 CE à 37 CE lui attribuent. Par conséquent, le contrôle du juge doit se limiter à vérifier si la mesure en cause n'est pas entachée d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir ou si l'autorité en question n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation³⁹.

65. En effet, la Cour a jugé en ce sens. Cela ne donne cependant pas carte blanche au législateur communautaire dans le secteur agricole. La Cour n'a pas exclu un contrôle du juge portant sur l'exercice par les institutions de leur large pouvoir d'appréciation. Pour que ce contrôle soit de quelque utilité, il faut que la Cour puisse intervenir lorsque, comme en l'espèce, la méthode de calcul d'une cotisation à la production

38 — Une autre solution consisterait à considérer la transformation à l'origine du sucre en produits transformés comme équivalant à un écoulement de ce sucre à l'intérieur de la Communauté, tout en nuanciant ensuite cette interprétation de sorte que, lorsque des restitutions à l'exportation ont été versées pour le sucre utilisé dans la transformation, celle-ci ne constitue pas, en définitive, un écoulement à l'intérieur de la Communauté. Cette interprétation me semble plus artificielle et, partant, moins attrayante que celle que je propose.

39 — Arrêt du 12 juillet 2001, Jippes e.a. (C-189/01, Rec. p. I-5689, point 80).

conçue comme un moyen par lequel les producteurs supportent le coût pour la Communauté de l'écoulement des excédents de production aboutit manifestement à des trop-perçus, imposant ainsi une charge disproportionnée aux producteurs.

les exportations, y compris celles pour lesquelles des restitutions à l'exportation n'ont pas été versées, soient prises en compte, ou s'il y a lieu au contraire d'exclure du calcul les exportations qui n'ont pas bénéficié de restitutions.

66. En conséquence, je considère que, pour établir l'excédent exportable, seules les quantités exportées de sucre pour lesquelles des restitutions à l'exportation ont été effectivement versées peuvent être prises en compte.

67. Il est constant que l'article 6, paragraphe 4, du règlement d'application ne reflète pas cette interprétation. Il s'ensuit que cette disposition est, ensemble avec les règlements n^{os} 1837/2002, 1762/2003 et 1775/2004, invalide dans cette mesure.

La détermination de la perte moyenne

68. La troisième question dans l'affaire Zuckerfabrik Jülich et la seconde question dans l'affaire Saint Louis Sucre portent en substance sur le point de savoir si l'article 15 du règlement de base exige que, pour établir la perte moyenne par tonne de sucre, toutes

69. Il convient de rappeler que, conformément à l'article 15 du règlement de base, la perte globale, qui détermine le taux de la cotisation à la production, est le produit de l'excédent exportable et de la perte moyenne par tonne. La perte moyenne par tonne est la différence entre le montant total des restitutions et le montant total des prélèvements divisés par le tonnage total des engagements à l'exportation à réaliser au titre de cette campagne. L'article 6, paragraphe 5, du règlement d'application définit les engagements à l'exportation à réaliser au titre de la campagne de commercialisation en cours comme étant, en substance, tout le sucre à exporter en l'état avec restitutions à l'exportation⁴⁰ fixées par voie d'adjudications ouvertes pour ladite campagne ou sur la base de certificats d'exportation délivrés pendant cette même campagne et *toutes les exportations prévisibles de sucre sous forme de produits transformés avec restitutions à l'exportation*⁴¹ fixées à cette fin pendant ladite campagne, les quantités en cause étant réparties de façon égale sur toute la campagne.

40 — Voir note 15 ci-dessus.

41 — Ibidem.

70. Les demanderesses au principal et le gouvernement français répètent que, lors du calcul de la perte globale, le sucre qui n'a occasionné aucune perte à la Communauté devrait être exclu de l'excédent exportable, qui constitue l'un des éléments de ce calcul. Si la Commission travaillait sur cette base, il serait logique qu'elle exclue ce sucre également lors du calcul de la perte moyenne, qui constitue l'autre élément. C'est ainsi que la Commission procède actuellement. Cette question a été soulevée à titre subsidiaire, à savoir dans l'éventualité où la Cour jugerait que tout le sucre exporté dans des produits transformés doit être pris en compte pour établir la perte globale. En pareille hypothèse, si la Commission ne prend pas également en compte, lors du calcul de la perte moyenne, tout le sucre exporté dans les produits transformés, que des restitutions à l'exportation aient été versées ou non, le calcul sera faussé, puisque le chiffre des exportations retenu pour établir l'excédent exportable sera supérieur à celui retenu pour calculer la perte moyenne. Cela irait à l'encontre du principe de proportionnalité, étant donné que la perte moyenne serait artificiellement gonflée et ne refléterait donc pas le coût moyen réel de toutes les exportations prises en compte pour calculer la perte globale.

71. Les gouvernements grec et italien n'ont pas présenté d'observations sur l'interprétation de la perte moyenne.

72. Le gouvernement allemand fait valoir que, si l'excédent exportable est établi sur la base de toutes les exportations, alors que la

perte moyenne est calculée sur la base des seules exportations ayant bénéficié de restitutions, cela peut aboutir à une cotisation à la production dépassant les pertes réelles, ce qui serait contraire au principe de l'autofinancement.

73. La Commission souligne que, dans l'article 15, paragraphe 1, sous d), du règlement de base, le Conseil a expressément employé l'expression d'«engagements à l'exportation» et non celle de «quantités exportées». Elle estime que le terme «engagements» laisse supposer que ces exportations s'accompagnent de mesures communautaires, en l'espèce de restitutions à l'exportation. Par ailleurs, étant donné que le calcul de la perte moyenne vise à déterminer les coûts par unité de sucre excédentaire présente sur le marché, pour établir ces coûts, seules pourraient être prises en compte les quantités pour lesquelles des coûts d'écoulement ont été réellement subis.

74. L'article 15, paragraphe 1, sous d), définit la perte moyenne ou la recette moyenne comme étant égale à la différence entre le montant total des restitutions et le montant total des prélèvements divisés par le tonnage total des engagements à l'exportation à réaliser au titre de la campagne en cours. En pratique, cette différence aboutit norma-

lement à une perte moyenne, puisque les prix sur le marché mondial sont normalement inférieurs aux prix de soutien communautaires. Cette perte moyenne est ensuite multipliée par l'excédent exportable pour obtenir une perte globale prévisible. Celle-ci est à son tour divisée par la quantité prévisible de sucre produite et le montant qui en résulte est perçu des fabricants en tant que cotisation à la production de base.

75. J'ai déjà exposé pourquoi je suis d'avis que, lors du calcul de l'excédent exportable, le sucre contenu dans des produits transformés exportés ne peut être pris en compte que s'il a bénéficié de restitutions à l'exportation. Il est constant qu'en toute logique, si tel est le cas, l'autre élément pour déterminer la perte globale prévisible, à savoir la perte moyenne, ne devrait également prendre en compte le sucre exporté dans les produits transformés que s'il a bénéficié de restitutions à l'exportation.

Conclusion

76. Eu égard aux considérations qui précèdent, j'estime qu'il convient de répondre comme suit aux questions posées par le Finanzgericht Düsseldorf dans l'affaire C-5/06:

«— L'article 15 du règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil, du 19 juin 2001, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, exige que seules les quantités exportées de sucre, d'isoglucose et de sirop d'inuline pour lesquelles des restitutions à l'exportation ont été effectivement versées soient prises en compte pour établir l'excédent exportable.

— L'article 6, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 314/2002 de la Commission, du 20 février 2002, établissant des modalités d'application du régime des quotas

dans le secteur du sucre, tel que modifié par le règlement (CE) n° 1140/2003 de la Commission, du 27 juin 2003, est invalide en ce qu'il ne reflète pas cette interprétation de l'article 15 du règlement n° 1260/2001.»

- Le règlement (CE) n° 1775/2004 de la Commission, du 14 octobre 2004, fixant, pour la campagne de commercialisation 2003/2004, les montants des cotisations à la production pour le secteur du sucre, est invalide dans la mesure où ces cotisations à la production sont fixées sur le fondement d'une interprétation inexacte de l'article 15 du règlement n° 1260/2001.»

77. Pour les mêmes considérations, je pense que la première question posée par le tribunal de grande instance de Nanterre dans les affaires jointes C-23/06 à C-36/06 appelle la réponse suivante:

- «— L'article 6, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 314/2002 de la Commission, du 20 février 2002, établissant des modalités d'application du régime des quotas dans le secteur du sucre, tel que modifié par le règlement (CE) n° 1140/2003 de la Commission, du 27 juin 2003, ainsi que les règlements (CE) n°s 1837/2002 de la Commission, du 15 octobre 2002, fixant, pour la campagne de commercialisation 2001/2002, les montants des cotisations à la production ainsi que le coefficient de la cotisation complémentaire dans le secteur du sucre; 1762/2003 de la Commission, du 7 octobre 2003, fixant, pour la campagne de commercialisation 2002/2003, les montants des cotisations à la production pour le secteur du sucre, et 1775/2004 de la Commission, du 14 octobre 2004, fixant, pour la campagne de commercialisation 2003/2004, les montants des cotisations à la production pour le secteur du sucre, sont invalides au regard de l'article 15 du règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil, du 19 juin 2001, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, dans la mesure où ils ne prévoient pas, pour le calcul de la cotisation à la production, d'exclure de l'excédent exportable les quantités de sucre contenues dans des produits transformés exportés sans bénéficier de restitution à l'exportation.»

Annexe

Le règlement (CE) n° 1260/2001 (règlement de base)

L'article 15 du règlement de base dispose, pour autant qu'il importe en l'espèce:

«1. Avant la fin de chaque campagne de commercialisation, il est constaté:

- a) la quantité prévisible de sucre A et B, d'isoglucose A et B et de sirop d'inuline A et B produite au compte de la campagne en cours;
- b) la quantité prévisible de sucre, d'isoglucose et de sirop d'inuline écoulee pour la consommation à l'intérieur de la Communauté pendant la campagne en cours;
- c) l'excédent exportable en diminuant la quantité visée au point a) de la quantité visée au point b);
- d) la perte moyenne prévisible ou la recette moyenne prévisible par tonne de sucre pour les engagements à l'exportation à réaliser au titre de la campagne en cours.

Cette perte moyenne ou cette recette moyenne est égale à la différence entre le montant total des restitutions et le montant total des prélèvements rapportés au tonnage total des engagements à l'exportation en cause;

- e) la perte globale prévisible ou la recette globale prévisible, en multipliant l'excédent visé au point c) par la perte moyenne ou la recette moyenne visées au point d).

2. Avant la fin de la campagne de commercialisation 2005/2006 et sans préjudice de l'article 10, paragraphes 3 à 6, il est constaté cumulativement pour les campagnes de commercialisation 2001/2002 à 2005/2006:

- a) l'excédent exportable établi en fonction de la production définitive de sucre A et B, d'isoglucose A et B et, de sirop d'inuline A et B, d'une part, et de la quantité définitive de sucre, d'isoglucose et de sirop d'inuline écoulée pour la consommation à l'intérieur de la Communauté, d'autre part;
- b) la perte moyenne ou la recette moyenne par tonne de sucre résultant de la totalité des engagements à l'exportation en cause établie en suivant la règle de calcul visée au paragraphe 1, point d), deuxième alinéa;
- c) la perte globale ou la recette globale en multipliant l'excédent visé au point a) par la perte moyenne ou la recette moyenne visées au point b);
- d) la somme globale des cotisations à la production de base et des cotisations B perçues.

La perte globale prévisible ou la recette globale prévisible visées au paragraphe 1, point e), est ajustée en fonction de la différence entre les constatations visées aux points c) et d).

3. Lorsque les constatations visées au paragraphe 1 aboutissent, après ajustement conformément au paragraphe 2 [...], à une perte globale prévisible, celle-ci est divisée par la quantité prévisible de sucre A et B, d'isoglucose A et B et de sirop d'inuline A et B, produite au compte de la campagne en cours. Le montant qui en résulte est à percevoir des fabricants en tant que cotisation à la production de base sur leurs productions de sucre A et B, d'isoglucose A et B et de sirop d'inuline A et B.

Toutefois, cette cotisation ne peut dépasser:

- pour le sucre en cause, un montant maximal égal à 2 % du prix d'intervention du sucre blanc,

- pour le sirop d'inuline en cause, exprimé en équivalent-sucre/isoglucose par l'application du coefficient 1,9, un montant maximal égal à celui applicable au sucre blanc,

- pour l'isoglucose en cause, la partie de la cotisation à la production de base restant à la charge des fabricants de sucre.

4. Lorsque le plafonnement de la cotisation à la production de base ne permet pas de couvrir intégralement la perte globale visée au paragraphe 3, premier alinéa, le solde restant est divisé par la quantité prévisible de sucre B, d'isoglucose B et de sirop d'inuline B produite au compte de la campagne concernée. Le montant qui en résulte est à percevoir des fabricants en tant que cotisation B sur leurs productions de sucre B, d'isoglucose B et de sirop d'inuline B.

Toutefois, sous réserve du paragraphe 5, cette cotisation ne peut dépasser:

- pour le sucre B, un montant maximal égal à 30 % du prix d'intervention du sucre blanc,

- pour le sirop d'inuline B, exprimé en équivalent-sucre/isoglucose par l'application du coefficient 1,9, un montant maximal égal à celui applicable au sucre blanc B,

- pour l'isoglucose B, la partie de la cotisation B restant à la charge des fabricants de sucre.

5. Lorsque, sur la base des constatations visées au paragraphe 1, il résulte que, en raison du plafonnement de la cotisation à la production de base et de celui de la cotisation B fixés aux paragraphes 3 et 4, la perte globale prévisible de la campagne de commercialisation en cours risque de ne pas être couverte par la recette attendue de ces cotisations, le pourcentage maximal visé au paragraphe 4, premier tiret, est révisé dans la mesure nécessaire pour couvrir ladite perte globale sans pouvoir dépasser 37,5 %.

Le pourcentage maximal révisé de la cotisation B est fixé pour la campagne de commercialisation en cours avant le 15 septembre de cette même campagne. Le prix minimal de la betterave B visé à l'article 4, paragraphe 1, point b), est modifié en conséquence.

6. Toutes les pertes résultant de l'octroi de restitutions à la production visées à l'article 7, paragraphe 3, sont prises en compte pour l'établissement de la perte globale visée au paragraphe 1, point e).

7. Les cotisations visées au présent article sont perçues par les États membres.

8. Sont arrêtées, selon la procédure prévue à l'article 42, paragraphe 2, les modalités d'application du présent article et notamment:

— les montants de cotisations à percevoir,

— la révision du pourcentage maximal de la cotisation B,

— la modification du prix minimal de la betterave B correspondant à la révision du pourcentage maximal de la cotisation B.»

Le règlement (CE) n° 314/2002 (règlement d'application)

L'article 6, paragraphes 4 et 5, du règlement d'application, tel que modifié, dispose:

«4. La quantité écoulee pour la consommation à l'intérieur de la Communauté à constater en application de l'article 15, paragraphe 1, point b), et de l'article 15, paragraphe 2, point a), du règlement (CE) n° 1260/2001 est établie sur la base de la somme des quantités, exprimées en sucre blanc, de sucres et sirops visés à l'article 1^{er}, paragraphe 1, points a) à d), du présent règlement, d'isoglucose et de sirop d'inuline:

- a) stockées au début de la campagne;
- b) produites sous quotas A et B;
- c) importées en l'état;
- d) contenues dans les produits transformés importés.

Il est déduit de la somme visée au premier alinéa les quantités [⁴²], exprimées en sucre blanc, de sucre, d'isoglucose et de sirop d'inuline:

- a) exportées en l'état;

42 — Note sans objet pour la version française des présentes conclusions.

- b) contenues dans les produits transformés exportés;

- c) stockées à la fin de la campagne;

- d) ayant fait l'objet d'un titre de restitutions à la production visées à l'article 7, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1260/2001 [43].

Les quantités visées au premier alinéa, points c) et d), et deuxième alinéa, points a) et b), sont extraites des bases de données d'Eurostat et portent, en l'absence de données complètes pour une campagne, sur les douze derniers mois disponibles. Les quantités sous le régime du perfectionnement actif ne sont pas prises en considération.

Le premier alinéa, point c), et le deuxième alinéa, point a), tiennent compte des quantités destinées aux îles Canaries, à Madère et aux Açores, visées à l'article 1^{er}, paragraphe 1 *bis*, du règlement (CEE) n° 2670/81.

Les quantités de sucre, isoglucose et sirop d'inuline contenues dans les produits visés au premier alinéa, point d), et deuxième alinéa, point b), sont établies sur base des teneurs moyennes en sucre constatées pour les produits concernés et des données d'Eurostat.

43 — L'article 7, paragraphe 3, concerne le sucre utilisé dans l'industrie chimique.

Les quantités visées au deuxième alinéa, point a), excluent le sucre C, l'isoglucose C et le sirop d'inuline C ainsi que l'aide alimentaire.

5. Sont considérées comme engagements à l'exportation au titre de la campagne de commercialisation en cours, au sens de l'article 15, paragraphe 1, point d), du règlement (CE) n° 1260/2001:

- a) toutes les quantités de sucre à exporter en l'état avec restitutions ou prélèvements à l'exportation fixés par voie d'adjudications ouvertes pour ladite campagne;
- b) toutes les quantités de sucre, d'isoglucose et de sirop d'inuline à exporter en l'état avec restitutions ou prélèvements à l'exportation fixés de façon périodique sur la base de certificats d'exportation délivrés pendant ladite campagne;
- c) toutes les exportations prévisibles de sucre, d'isoglucose et de sirop d'inuline sous forme de produits transformés avec restitutions ou prélèvements à l'exportation fixés à cette fin pendant ladite campagne, les quantités en cause étant réparties de façon égale sur toute la campagne.

Pour le calcul de la perte moyenne prévisible visée à l'article 15, paragraphe 1, point d), du règlement (CE) n° 1260/2001, sont également prises en compte les restitutions à la production pour les quantités de produits de base exprimées en sucre blanc pour lesquelles des titres de restitution à la production visés à l'article 7, paragraphe 3, dudit règlement ont été délivrés au cours de la campagne de commercialisation en cause.»