CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN MISCHO

présentées le 22 avril 1999 *

1. Les questions préjudicielles relatives à l'un des mécanismes, la régionalisation des prix d'intervention, de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, que nous a soumises le Giudice di Pace di Genova (Italie), trouvent leur origine dans un conflit entre un producteur italien de sucre, la société Eridania SpA (ci-après «Eridania»), et l'un de ses fournisseurs de betteraves, l'Azienda Agricola San Luca di Rumagnoli Viannj (ci-après «Agricola»), surgi à propos du prix d'achat des betteraves pour la campagne de commercialisation 1996/1997.

2. Eridania a payé à son fournisseur, comme elle y était tenue, un prix correspondant au prix minimal pour les betteraves, calculé sur la base de l'article 5, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 1785/81 du Conseil, du 30 juin 1981, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre [1] (ci-après le «règlement de base»), modifié par le règlement (CE) n° 1101/95 du Conseil, du 24 avril 1995 [2]. Compte tenu de ce que le règlement (CE) n° 1580/96 du Conseil, du 30 juillet 1996, fixant, pour la campagne de commercialisation 1996/1997, les prix d'intervention dérivés du sucre blanc, le prix d'intervention du sucre brut, les prix minimaux de la betterave A et de la betterave B, ainsi que le montant du remboursement pour la péréquation des frais de stockage [3], a retenu l'Italie parmi les zones déficitaires de la Communauté, il s'agissait d'un prix majoré par rapport à celui devant être payé aux fournisseurs de betteraves dans les zones non déficitaires. Eridania entend obtenir restitution de la partie du prix payée au titre de cette majoration.

3. Elle prétend, en effet, que rien ne justifiait que le Conseil imposât, par le biais du classement de l'Italie en zone déficitaire, aux producteurs italiens de sucre l'obligation de payer un prix majoré à leurs fournisseurs de betteraves et a, en conséquence, assigné Agricola devant le Giudice di Pace pour voir cette dernière condamnée à lui rembourser la somme de 2 710 672 LIT, payée au titre de cette majoration imposée illégalement, selon elle, par le règlement n° 1580/96.

4. A ce point de l'exposé du litige, et avant même d'en arriver aux questions préjudicielles que nous pose le Giudice di Pace, un bref rappel des grandes lignes de l'organisation commune des marchés dans le sec-

* Langue originale: le français.

1 — JO L 177, p. 4.

2 — JO L 110, p. 1.

3 — JO L 206, p. 9.

teur du sucre, permettant de replacer dans leur contexte les dispositions contre lesquelles s'insurge Eridania, me semble s'imposer.

5. L'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, telle que l'établit le règlement de base, associe un régime de quotas et un régime de prix garantis.

6. Chaque État membre se voit attribuer par la réglementation communautaire, pour chaque campagne de commercialisation qui s'étale du 1er juillet d'une année au 30 juin de l'année suivante (article 2, paragraphe 1, du règlement de base), un quota de sucre A, lié à la capacité d'absorption du marché communautaire, et un quota de sucre B. Il lui appartient de répartir, dans le respect de cette réglementation, ces quotas entre les différents producteurs, chacun d'entre eux obtenant un quota A et un quota B.

7. Le sucre produit au-delà de ces quotas, désigné comme sucre C, ne peut être écoulé sur le marché communautaire, mais peut, sous certaines conditions et dans certaines limites, faire l'objet d'un report vers le quota A des campagnes de commercialisation ultérieures.

8. Cette limitation des quantités de sucre commercialisables trouve sa contre-partie dans le mécanisme de garantie mis en place dans le cadre de l'organisation commune des marchés. En effet, chaque année, avant le 1er août, le Conseil doit fixer, pour la campagne de commercialisation débutant l'année suivante, à côté d'un prix indicatif du sucre, un prix d'intervention du sucre, auquel les organismes d'intervention sont tenus de payer le sucre que leur livrent les producteurs (article 3 du règlement de base).

9. Compte tenu des charges que doivent supporter les producteurs pour assurer le financement de l'organisation commune, le sucre produit au titre du quota A bénéficie d'une garantie égale à 98 % du prix d'intervention, tandis que le sucre B ne bénéficie que d'une garantie inférieure, correspondant à 68 % du prix d'intervention, et pouvant, dans certains cas, tomber à 60,5 % de ce prix.

10. Parallèlement à ce prix d'intervention pour le sucre, le Conseil fixe annuellement un prix de base pour la betterave, qui lui est lié (article 4 du règlement de base). Ce prix est différent suivant que les betteraves sont transformées en sucre A ou en sucre B.

11. A partir de ce prix de base est fixé un prix minimal devant être payé par les producteurs de sucre à leurs fournisseurs de betteraves (article 5, paragraphe 1, du règlement de base). Le prix d'intervention du sucre et le prix minimal des betteraves ne sont cependant pas identiques dans toute la Communauté.

12. Il est, en effet, opéré une distinction entre les zones où la production couvre la consommation ou est excédentaire, et les zones déficitaires. Pour ces dernières, ces prix sont majorés, dans le but d'améliorer l'approvisionnement (articles 3, paragraphe 1, et 5, paragraphe 3, du règlement de base).

13. Dans le cadre ainsi fixé par le règlement de base, le Conseil a arrêté, dans deux règlements datés du 30 juillet 1996, le règlement (CE) n° 1579/96, fixant, pour la campagne de commercialisation 1996/1997, certains prix dans le secteur du sucre et la qualité type des betteraves [4], et le règlement n° 1580/96, précité, les différentes dispositions applicables à la campagne de commercialisation 1996/1997.

14. Mais auparavant, compte tenu de ce que ladite campagne allait débuter le 1er juillet, la Commission avait adopté, pour éviter toute discontinuité dans le fonctionnement de l'organisation commune, le règlement (CE) n° 1252/96, du 28 juin 1996, portant mesures conservatoires dans le secteur du sucre [5].

15. Parmi ces mesures conservatoires figurent la fixation à 63,19 écus par 100 kg du prix d'intervention du sucre blanc, la fixation à 65,53 écus par 100 kg du prix d'intervention dérivé du sucre blanc pour toutes les zones de l'Italie, classées comme déficitaires, et la fixation à respectivement 46,72 écus et 32,42 écus par tonne du prix minimal de la betterave A et de la betterave B.

16. Ces dispositions ne seront pas remises en cause par les règlements du Conseil du 30 juillet 1996. C'est ainsi que, notamment, le règlement n° 1580/96 fait état dans son deuxième considérant de ce que l'article 3, paragraphe 1, du règlement de base prévoit que les prix d'intervention dérivés du sucre blanc sont à fixer pour chacune des zones déficitaires et de ce que, pour cette fixation, il est approprié de tenir compte des différences régionales de prix du sucre qui peuvent être supposées, en cas de récolte normale et de libre circulation du sucre, sur la base des conditions naturelles de formation des prix du marché. Dans son troisième considérant, le règlement n° 1580/96 constate qu'une situation d'approvisionnement déficitaire est prévisible dans les zones de production de l'Italie, de l'Irlande, du Royaume-Uni, de l'Espagne, du Portugal et de la Finlande. En conséquence, l'article 1er est libellé comme suit:

«Pour les zones déficitaires de la Communauté, le prix d'intervention dérivé du sucre blanc est fixé pour 100 kilogrammes à:

...

4 — JO L 206, p. 7.
5 — JO L 161, p. 142.

f) 65,53 écus pour toutes les zones de l'Italie.»

Et son article 3 dispose que:

«1. Le prix minimal de la betterave A, valable dans la Communauté, est fixé à 46,72 écus par tonne.

2. Sous réserve de l'application de l'article 28 paragraphe 5 du règlement (CEE) n° 1785/81, le prix minimal de la betterave B, valable dans la Communauté, est fixé à 32,42 écus par tonne.»

17. Le contexte réglementaire dans lequel s'insère l'action intentée par Eridania devant la juridiction nationale étant ainsi rappelé, j'en arrive aux questions préjudicielles auxquelles nous sommes appelés à répondre.

18. La première porte sur la validité du règlement n° 1580/96. Les doutes qu'éprouve à ce propos le juge national tiennent à la date, postérieure d'un an à celle prévue par le règlement de base, à laquelle il est intervenu, à la motivation qu'il comporte quant au classement de l'Italie en tant que zone déficitaire ainsi qu'à la pertinence de ce classement.

19. La seconde, qui n'est posée que dans le cas où la Cour de justice jugerait ces doutes infondés, porte sur le principe même de la différenciation entre les zones déficitaires et celles qui ne le sont pas, communément désignée sous le terme de «régionalisation» qu'opère le règlement de base, et donc sur la validité du règlement de base en tant qu'il la consacre.

20. La logique de l'enchaînement de ces deux questions m'apparaît quelque peu paradoxale, puisque le juge national nous demande, tout d'abord, si l'application qui a été faite pour la campagne de commercialisation 1996/1997 de la régionalisation a respecté le règlement de base, puis, pour le cas où nous répondrions par l'affirmative, nous pose la question de la validité du règlement de base lui-même, alors qu'il est évident que, si le mécanisme même de régionalisation devait être considéré comme illégal, le règlement n° 1580/96 qui le met en œuvre pour une campagne donnée serait illégal, qu'il ait ou non été arrêté dans le respect du règlement de base.

21. Je me propose, néanmoins, d'examiner les deux questions dans l'ordre où elles nous ont été posées, notamment parce que la procédure orale n'a fait que confirmer l'impression qui se dégage de la lecture des pièces de la procédure écrite, à savoir qu'Eridania combat bien davantage l'application à l'Italie, pour la campagne de

commercialisation 1996/1997, de la régionalisation que la présence de celle-ci parmi les mécanismes de gestion du marché sucrier dans la Communauté.

22. S'agissant donc de la première question, j'examinerai successivement, comme nous y invite la juridiction nationale, la légalité du règlement n° 1580/96 au regard de sa date d'édiction, de sa motivation et de son bien-fondé, en ce qu'il classe comme déficitaires toutes les zones de l'Italie.

Quant au caractère tardif de la fixation des prix

23. Le fait que le règlement n° 1580/96 ait été adopté par le Conseil le 30 juillet 1996 et publié au Journal officiel le 16 août de cette même année, alors que, aux termes de l'article 3, paragraphes 4 et 5, du règlement de base, il aurait dû l'être avant le 1er août 1995, a-t-il un effet sur sa validité?

24. Selon Eridania cette question appelle une réponse positive.

25. Pour elle, en effet, le respect de la date fixée par le règlement de base ne relève pas du pouvoir d'appréciation du Conseil. Si le règlement de base a prévu l'adoption des prix d'intervention dérivés avant le 1er août de l'année précédant celle durant laquelle débute ladite campagne, c'est pour que les producteurs de sucre puissent prendre leurs décisions en temps utile, c'est-à-dire avant que ne débutent les opérations d'emblavement des betteraves. Le Conseil se rendrait, dès lors, coupable d'un abus manifeste, devant trouver sa sanction au niveau de la validité de l'acte adopté, lorsqu'il agit un an après la date limite que lui fixe le règlement de base.

26. Le délai laissé au Conseil pour la fixation des prix d'intervention dérivés serait tout aussi péremptoire que celui laissé aux États membres pour procéder à des transferts de quotas entre producteurs de sucre, que la Cour a reconnu comme tel dans son arrêt Cavarzere Produzioni Industriali e.a. [6].

27. Le Conseil et la Commission estiment, en revanche, que la date du 1er août de l'année précédant celle durant laquelle s'ouvre la campagne ne figure qu'à titre indicatif dans le règlement de base. Il serait donc totalement erroné d'y voir le terme d'un délai péremptoire.

28. Ils font également valoir que, en repoussant sa prise de décision, le Conseil se met à même de pouvoir gérer de manière beaucoup plus fine, et par conséquent plus

6 — Arrêt du 11 août 1995 (C-1/94, Rec. p. I-2363).

efficace, le marché du sucre, puisqu'il pourra prendre en compte les données économiques les plus récentes.

29. Pour le Conseil, le prix d'intervention est fixé en temps utile dès lors qu'il est fixé avant le début de la campagne de commercialisation, c'est-à-dire avant le 1er juillet, ce qui a été le cas pour la campagne 1995/1996, puisque, devant l'impossibilité pour le Conseil d'arrêter le « paquet prix » avant le 1er juillet, la Commission avait arrêté les mesures conservatoires indispensables.

30. La Commission fait également valoir que, dans l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, la fixation des prix est annuelle, de sorte que, si le règlement nº 1580/96 était reconnu invalide, on ne se retrouverait pas dans une situation où continuerait à s'appliquer, faute d'avoir été valablement modifié, un prix antérieur, mais dans une situation où, en l'absence de tout prix, le fonctionnement de l'organisation serait totalement bloqué.

31. Que faut-il penser de ces arguments?

32. Je dirai, tout d'abord, qu'il me paraît malsain que figure dans le règlement de base, exprimée en des termes impératifs, puisqu'il est prévu que « le prix d'intervention du sucre blanc est fixé avant le 1er août », une date à respecter, dont il s'avère, les informations qui ont été communiquées à la Cour sur sa demande lors de la procédure orale le confirment, qu'elle n'est jamais respectée.

33. Si, comme nous l'affirment le Conseil et la Commission, il serait peu réaliste, et même contraire à une saine gestion du marché, de fixer les prix onze mois avant l'ouverture de la campagne, on ne s'explique pas que les multiples modifications qu'ont connues les règlements de base successifs n'aient jamais été mises à profit pour la modifier.

34. Un tel décalage assumé sans état d'âme par le législateur communautaire entre le droit et la pratique me semble devoir être apprécié sans complaisance aucune.

35. L'on a, certes, tenté de nous convaincre que le maintien de la date du 1er août constitue un puissant stimulant pour le législateur communautaire, qui, dès le 2 août, serait conscient que sa décision à venir ne saurait être longtemps différée.

36. Mais, outre le scepticisme que peut susciter pareille manière de faire avancer les discussions délicates que suscite généralement la fixation annuelle des prix agricoles, je dois constater que l'efficacité de la méthode reste à démontrer, puisque la

fixation n'est jamais, en tout cas depuis 1991, intervenue avant le 13 juin, et que, en 1996, il a fallu, la campagne 1996/1997 allant démarrer sans que les prix aient été fixés, que la Commission adopte des mesures à titre conservatoire.

37. Cette remarque étant faite, je dois admettre qu'il me semble difficile de considérer, comme le fait Eridania, que nous sommes face à un délai péremptoire.

38. La jurisprudence est, en effet, bien orientée dans le sens qu'il n'y a pas lieu, lorsqu'une mesure de gestion de politique agricole commune intervient après la date prévue par les règles de l'organisation commune des marchés concernée, d'en déduire qu'elle est ipso facto illégale.

39. Cela ne signifie certainement pas que la tardiveté doit toujours demeurer sans conséquence sur la légalité, car il ne peut être exclu que se produisent des cas où une mesure serait adoptée si tardivement qu'elle se heurterait au principe de sécurité juridique, avec toutes les conséquences qui s'attachent à pareille violation. Cette approche, consistant, lorsqu'est posée la question de la validité d'un règlement intervenu tardivement, à ne pas tirer de conséquences sur le plan de la légalité de la tardiveté elle-même, mais, en revanche, à examiner avec le plus grand soin si, du fait de la tardiveté, il n'y aurait pas eu violation de certains principes protecteurs des particuliers et atteinte corrélative aux droits des opérateurs économiques, a été confirmée récemment par l'arrêt Pontillo [7].

40. Tel pourrait être le cas si une importante mesure de gestion relative à une campagne donnée intervenait alors que la campagne est largement entamée, situation qu'a précisément, en 1996, voulu éviter la Commission, lorsqu'elle a pris, fin juin, c'est-à-dire juste avant le début de la nouvelle campagne de commercialisation, des mesures conservatoires.

41. Mais, en dehors de ces hypothèses, où des raisons impérieuses doivent conduire à sanctionner une tardiveté sur le terrain de la légalité, il me semble qu'il faille effectivement, comme le soutiennent le Conseil et la Commission, admettre que l'existence d'une large marge d'appréciation reconnue, dans le domaine agricole, par la jurisprudence au législateur communautaire permet à ce dernier de ne pas respecter une date limite telle que celle en cause ici.

42. Compte tenu de ces différents éléments, et notamment du fait que la Commission avait adopté des mesures conservatoires, j'estime que le règlement n° 1580/96 ne saurait être considéré comme invalide pour avoir été arrêté le 30 juillet 1996.

7 — Arrêt du 17 septembre 1998 (C-372/96, Rec. p. I-5091).

43. Précisons, toutefois, que cette conclusion ne saurait être comprise comme un ralliement à tous les arguments présentés par le Conseil et la Commission. C'est ainsi que, si je suis d'accord pour admettre que le Conseil ne perd pas sa compétence pour arrêter les prix d'une campagne donnée s'il n'en a pas fait usage avant le 1er août de l'année précédant son ouverture, je ne me rallie nullement à la thèse exposée par la Commission et selon laquelle une proclamation d'invalidité pour cause de tardiveté devrait, en tout état de cause, être exclue au vu des conséquences qui pourraient s'y attacher.

44. Cette thèse, qui me semble bien proche de la théorie du fait accompli, m'apparaît, en tant que telle, indéfendable.

45. Il est des cas où une illégalité doit être reconnue et sanctionnée, quelque pénibles que puissent en être les conséquences.

Quant à la motivation du règlement n° 1580/96

46. Le règlement n° 1580/96 satisfait-il, en ce qui concerne la fixation d'un prix d'intervention dérivé pour l'Italie, à l'exigence de motivation que pose l'article 190 du traité?

47. Le troisième considérant du règlement est, rappelons-le, rédigé comme suit:

«considérant qu'une situation d'approvisionnement déficitaire est prévisible dans les zones de production de l'Italie, de l'Irlande, du Royaume-Uni, de l'Espagne, du Portugal et de la Finlande».

48. Selon Eridania, le Conseil ne saurait, en aucune manière, motiver la fixation d'un prix d'intervention dérivé pour une zone donnée en se limitant à faire état d'une situation déficitaire prévisible dans celle-ci.

49. A l'appui de ce point de vue, elle avance deux arguments.

50. Le premier consiste à soutenir que la fixation d'un prix d'intervention dérivé doit s'analyser comme l'introduction d'une exception à un régime normal, qui serait celui de l'application uniforme dans toute la Communauté d'un même prix d'intervention, et que, en tant que telle, elle doit faire l'objet d'une motivation spécifique la justifiant.

51. Le second consiste à prétendre que la notion de situation déficitaire n'étant pas explicitée dans le règlement de base et

pouvant de ce fait être interprétée de différentes manières, l'affirmation de l'existence d'un déficit suppose la présentation de données chiffrées.

52. Le Conseil et la Commission soutiennent, à l'opposé, que la fixation d'un prix d'intervention dérivé ne saurait s'analyser comme l'introduction d'une exception. Elle est, au contraire, obligatoire dès lors qu'une situation de déficit prévisible est constatée, et l'obligation de motiver une mesure telle que celle en cause ne saurait aller jusqu'à exiger du Conseil qu'il spécifie l'ensemble des éléments à partir desquels s'est forgée sa conviction que la mesure était nécessaire. La seule référence à l'existence d'une situation prévisible de déficit en Italie n'est, en aucune manière, de nature, ainsi qu'en atteste le recours d'Eridania, à priver les opérateurs intéressés, tous parfaitement au courant, du fait de la participation à différents comités techniques, des données retenues par le Conseil, de contester la mesure adoptée devant une instance juridictionnelle.

53. Il m'apparaît que, sur ce point également, ce sont le Conseil et la Commission qui ont raison. Je crois qu'il n'y a, effectivement, pas lieu de considérer que la fixation d'un prix d'intervention dérivé s'analyse comme une exception, laquelle ferait naître des obligations particulières en matière de motivation. Le règlement de base ne saurait être lu comme tenant la situation de déficit que peuvent connaître certaines zones comme exceptionnelle.

54. Il prend tout simplement acte de ce que certaines zones de la Communauté peuvent, à un moment donné, être déficitaires au niveau de la production de sucre, tandis que d'autres ne le sont pas, soit qu'elles connaissent un équilibre entre production et consommation, soit que la production y est excédentaire et prévoit que le prix d'intervention ne sera pas le même dans les deux situations.

55. Compte tenu de ce que l'organisation commune des marchés ne saurait viser à cloisonner les marchés, et que donc les prix dans les zones déficitaires, d'une part, et dans celles qui ne le sont pas, d'autre part, ne sauraient être fixés de manière totalement indépendante, il est prévu que la fixation du prix d'intervention pour les zones déficitaires s'opère au vu du prix fixé pour les autres zones, mais rien ne permet d'affirmer que l'un de ces prix constitue la règle et l'autre l'exception. Il s'agit simplement de prix différents correspondant à des situations différentes. Je constate, d'ailleurs, que la fixation d'un prix d'intervention dérivé n'est en aucune manière, aux termes du règlement de base, une option ouverte au Conseil. Lorsqu'une zone est déficitaire, il y a lieu de prévoir pour celle-ci un prix d'intervention dérivé.

56. Par ailleurs et surtout, il résulte de la jurisprudence bien établie de la Cour dans le domaine de l'étendue de l'obligation de motivation des mesures de gestion intervenant dans le secteur de la politique agricole commune que, lorsqu'il s'agit d'un règlement, c'est-à-dire d'un acte destiné à une application générale, «la motivation peut se borner à indiquer, d'une part, la situation

d'ensemble qui a conduit à son adoption, d'autre part, les objectifs généraux qu'il se propose d'atteindre; dès lors, on ne saurait exiger qu'elle spécifie les différents faits, parfois très nombreux et complexes, au vu desquels le règlement a été adopté, ni, a fortiori, qu'elle en fournisse une appréciation technique plus ou moins complète » [8].

57. En l'espèce, il n'était pas nécessaire que le Conseil expliquât comment il avait acquis la conviction qu'un déficit était prévisible dans chacune des six zones pour lesquelles un prix d'intervention dérivé était fixé. Il s'agissait là, comme nous le verrons plus loin, d'une appréciation qui fait intervenir toute une série d'éléments et de données très techniques, d'ailleurs parfaitement connus des professionnels du secteur, dont l'exposé n'a pas vocation à figurer dans les considérants d'un acte réglementaire, à moins, ce qui n'a pas été le cas en 1996, qu'ils ne revêtent un caractère entièrement nouveau, faisant naître un besoin de clarification.

58. Je conclus donc que la constatation d'un déficit prévisible dans les considérants du règlement n° 1580/96 constitue une motivation suffisante pour la fixation d'un prix d'intervention dérivé pour l'Italie pour la campagne 1996/1997.

8 — Arrêt du 30 novembre 1978, Welding (87/78, Rec. p. 2457, point 11); voir, également, arrêts du 27 septembre 1979, Eridania et Società italiana per l'industria degli zuccheri (230/78, Rec. p. 2749), et du 22 janvier 1986, Eridania e.a. (250/84, Rec. p. 117, points 35 à 40).

59. Mais, et c'est là le point qui fait l'objet de la troisième critique formulée par Eridania à l'encontre du règlement n° 1580/96, le Conseil était-il effectivement en droit de considérer, lors de l'adoption du règlement, que la campagne de commercialisation 1996/1997 allait faire apparaître une situation déficitaire en Italie?

Le Conseil était-il en droit de prévoir un déficit?

60. Selon le règlement de base, il y a déficit lorsque le total de la production disponible est inférieur à la consommation. Eridania, d'une part, et le Conseil et la Commission, d'autre part, sont d'accord sur le fait que la production disponible est une notion juridique, qui vise non pas la production physique, mais le total de la production de sucre A et de sucre B, augmenté du report de sucre C auquel il a été procédé dans le respect de la réglementation communautaire.

61. Par ailleurs, Eridania ne conteste pas non plus le fait que, lorsqu'il s'agit d'évaluer quel sera, pour la campagne de commercialisation à venir, le rapport entre la production et la consommation, les institutions n'ont d'autre possibilité que de se livrer à des projections à partir des données qui leur sont communiquées par les États membres, à la fois quant à la campagne encore en cours et quant aux perspectives

de la campagne à venir. A partir de là on entre dans une querelle de chiffres.

Quant à la prévision de la production

62. Eridania estime que la Commission et le Conseil auraient dû retenir, pour la campagne 1996/1997, une prévision de production de 1 568 000 tonnes[9]. Ce chiffre figure dans un document établi par la Commission le 17 juillet 1996, sur la base d'une communication du gouvernement italien.

63. Selon Eridania, un tel chiffre aurait été cohérent avec une production de 1 568 250 tonnes durant la campagne 1993/1994, et une production de 1 558 687 tonnes durant la campagne 1994/1995. Cette évolution prouverait que le chiffre de 1 461 670 tonnes pour la campagne 1995/1996, caractérisée par des conditions climatiques particulièrement défavorables dans le nord de l'Italie, aurait été dépourvu de signification.

64. Le Conseil et la Commission, de leur côté, ont expliqué que, au moment de prendre leur décision, ils disposaient de données dignes de foi, permettant de prévoir une production de 1 465 000 tonnes. Sur la base des informations communiquées par le gouvernement italien, la prévision suivante avait, en effet, été retenue lors de la réunion du comité de gestion «Sucre», du 13 mars 1996:

— surface emblavée en betteraves: 248 000 ha;

— rendement estimé en sucre blanc: 5,6 tonnes par ha;

— production: plus ou moins 1 390 000 tonnes.

A ce chiffre devait être ajouté un report de 75 000 tonnes de la campagne précédente.

65. Pour essayer de trancher ce débat concernant la production qui pouvait, raisonnablement, être prévue au seuil de la campagne 1996/1997, je crois qu'il faut rappeler dans quelles conditions a été adopté le règlement n° 1580/96. La Commission nous explique, à ce propos, que c'est vers les mois de décembre ou de janvier précédant l'ouverture de la nouvelle campagne, c'est-à-dire, on le remarquera au passage, plusieurs mois après la date

9 — Le total des quotas A + B attribués à l'Italie s'élève à 1 568 250 tonnes.

butoir du 1er août, qu'elle élabore des propositions de prix à partir des données disponibles.

66. Par la suite, au fur et à mesure que des données actualisées concernant la production et la consommation de la campagne en cours lui parviennent, elle affine ses prévisions, les différents acteurs de la filière sucrière étant, à travers les différents comités et groupes au sein desquels ils sont représentés, informés très régulièrement des évolutions constatées et prises en compte.

67. Intervient alors la discussion au sein du Conseil, puis la décision de celui-ci. Il nous a été indiqué que, pour la campagne 1996/1997, la décision est intervenue, dans le cadre de la discussion annuelle sur l'ensemble des prix agricoles, les 23 et 24 juin 1996. Certes, cette décision n'a pas été immédiatement coulée dans le bronze d'un règlement, car, traditionnellement, la fixation des prix agricoles fait l'objet d'un « paquet annuel » et, en 1996, il s'est avéré que l'accord réalisé sur le sucre n'avait pas été concomitant de celui sur les prix de produits relevant d'autres organisations communes des marchés, intervenu seulement au courant du mois de juillet.

68. Ceci explique que les deux règlements nos 1579/96 et 1580/96 n'aient été formellement adoptés, parmi beaucoup d'autres, que le 30 juillet, pour être finalement publiés le 16 août.

69. Mais, de facto, les prix avaient été arrêtés les 23 et 24 juin, ce qui a d'ailleurs permis à la Commission de les officialiser sous forme de mesures conservatoires par son règlement no 1252/96 du 28 juin. Ceci explique que n'ait pas été prise en compte la prévision d'une production de 1 568 000 tonnes figurant dans le document susmentionné de la Commission, en date du 17 juillet 1997, dont se prévaut Eridania. Remarquons en passant qu'Eridania ne semble pas déceler de contradiction dans le fait que, avant de faire état de ce chiffre de juillet 1996, elle a soutenu que, en tout état de cause, le règlement no 1580/96 serait illégal pour avoir été adopté après le 1er août 1995.

70. Je considère, pour ma part, que, une fois parvenu à un accord les 23 et 24 juin, le Conseil n'était pas tenu, même si sa décision n'avait pas encore été officialisée, de rouvrir la discussion pour tenir compte de la prévision de production du 17 juillet 1996, dont la communication n'était pas intervenue en temps utile.

71. Si l'on convient ainsi que ne peuvent être pris en considération que les chiffres disponibles courant mai, et au plus tard début juin, je crois qu'il ne saurait être reproché au Conseil d'avoir établi des prévisions arbitraires en matière de production. La prévision que lui avait fournie la Commission à partir des surfaces embla-

vées et du rendement des betteraves estimé en sucre n'avait, en effet, rien d'aberrant.

Quant à la prévision de la consommation

72. S'agissant de la consommation, Eridania critique la méthode d'estimation utilisée par la Commission, qui fait appel aux chiffres de consommation durant les douze derniers mois pour lesquels de tels chiffres existent, et en propose une autre, consistant à extrapoler à partir des chiffres des six derniers mois ayant donné lieu à l'établissement de statistiques, ce qu'autoriserait la constatation que, d'un semestre à l'autre, la consommation ne varie guère.

73. Or, les données du ministère de l'Agriculture italien, disponibles depuis le 21 janvier 1996, portant sur six mois (du 1er juillet 1995 au 31 décembre 1995) indiquaient une consommation de 723 174 tonnes, en diminution de 5 % par rapport à la période correspondante de la campagne 1994/1995. Pour estimer la consommation pour la totalité de la campagne 1995/1996 on aurait dû, selon Eridania, multiplier ce chiffre par deux. On aurait aussi abouti à une consommation de 1 446 000 tonnes, que l'on aurait dû retenir dans le cadre de la prévision relative à la campagne 1996/1997.

74. Eridania reconnaît, cependant, que les données des trois précédentes campagnes montraient que la consommation du premier semestre d'une campagne peut varier entre 50 %, 49 % ou 48 % de la consommation globale d'une campagne.

75. A supposer qu'une méthode fondée sur l'extrapolation ait pu être retenue, on aurait, tout aussi bien, pu prendre en considération l'hypothèse basse de 48 %. Or, sur cette base, on aurait abouti à une estimation de la consommation pour la campagne 1995/1996 de 1 506 612 tonnes. La marge d'incertitude inhérente à cette méthode était donc assez importante.

76. Eridania propose encore d'autres méthodes, selon lesquelles la consommation aurait pu être calculée. La première aurait consisté à prendre, comme point de départ, le chiffre de la campagne 1994/1995 (1 544 011 tonnes) et à le réduire de 5 %. On aurait ainsi abouti à une consommation prévisible de 1 467 000 tonnes. La seconde aurait consisté à prendre la moyenne des deux chiffres précités de 1 446 000 tonnes et de 1 467 000 tonnes (résultat = 1 457 000 tonnes). Dans ces deux hypothèses on aurait également abouti, sur la base de la prévision préconisée par Eridania en ce qui concerne la production, à la conclusion que la production serait excédentaire.

77. J'avoue ne pas disposer des connaissances en matière de prévisions qui me permettraient de décider quelle méthode est

la plus fiable. Mais il me semble que, dès lors qu'elle n'apparaît pas fantaisiste, la méthode retenue par la Commission, avec l'aval du Conseil, doit être admise, au vu de la jurisprudence qui reconnaît traditionnellement une certaine marge d'appréciation au législateur communautaire dans l'évaluation des données au vu desquelles il arrête ses décisions [10].

78. Or, le Conseil et la Commission ont retenu, également pour la campagne à venir, le chiffre provisoire de 1 532 000 tonnes dont ils disposaient le 18 juin 1996 en ce qui concerne la campagne 1995/1996 qui était sur le point de s'achever. Le Conseil a exposé que «ce chiffre a été obtenu, depuis les derniers chiffres communiqués à la Commission par le gouvernement italien lors de la réunion du Comité de gestion 'Sucre', du 20 mai 1996. En l'absence d'indications contraires, la Commission était en droit de retenir ce chiffre pour la prévision de la campagne 1996/1997. Contrairement à ce que prétend Eridania, la consommation durant la période pertinente ne montre pas une tendance à la baisse. En effet... la consommation de sucre en Italie a augmenté considérablement pendant la campagne 1994/1995 par rapport à la campagne 1993/1994 et n'a baissé que légèrement pendant la campagne 1995/1996 par rapport à la campagne 1994/1995. Il n'y avait donc aucune raison de prévoir que la consommation de sucre, pendant la campagne 1996/1997, s'avérerait moins élevée que celle de la campagne 1995/1996» (point 49 des observations du Conseil).

79. La Commission nous explique, par ailleurs, qu'un certain nombre d'événements, telles l'augmentation des cotisations de stockage de 2,5 écus par quintal à 3,5 écus par quintal, intervenue le 1er juillet 1993, et la suppression des contrôles aux frontières, devaient conduire à ne pas considérer que la baisse importante de consommation intervenue durant la campagne 1993/1994 traduisait une tendance durable et nette à la diminution de la consommation en Italie.

80. Ces explications montrent que le Conseil et la Commission se sont efforcés de fonder leur prévision sur des données aussi objectives que possible et que leur prévision de consommation de 1 532 500 tonnes pour la campagne 1996/1997 n'était pas arbitraire. Rapprochée du chiffre de 1 465 000 tonnes retenu pour la production disponible de cette même campagne, elle fait apparaître une situation de déficit justifiant l'instauration d'un prix d'intervention dérivé. Je conclus donc que, sur ce point également, les critiques d'Eridania, visant à mettre en cause la validité du règlement n° 1580/96, ne sont pas fondées.

81. Cette validité n'est, par ailleurs, pas susceptible d'être remise en cause au vu des résultats effectifs de la campagne en cause, car la validité d'un acte s'apprécie au moment de son édiction.

10 — Arrêt du 29 octobre 1980, Roquette Frères/Conseil (138/79, Rec. p. 3333, point 25).

82. Certes, les résultats définitifs de la campagne 1996/1997 montrent que, en réalité, cette campagne n'a pas connu un déficit de production, mais un excédent de 33 525 tonnes. Le Conseil et la Commission se sont trompés en ce qui concerne la consommation, puisque celle-ci a été de 1 467 675 tonnes et non pas de 1 532 500 tonnes, comme ils l'avaient prévu. Mais, il faut le souligner, la prévision de production qu'Eridania reproche au Conseil de ne pas avoir retenue, à savoir 1 568 000 tonnes, s'est également révélée erronée, puisqu'elle surestimait celle-ci de 67 000 tonnes. (La production n'a effectivement été que de 1 501 000 tonnes.)

83. Ceci montre, et c'est le seul intérêt que présentent ces chiffres au regard de la question qui nous est posée, que, en cette matière, il est très difficile d'effectuer une prévision exacte. Pour autant que l'institution compétente a appliqué une méthode cohérente, il n'est pas possible de lui reprocher d'avoir dépassé sa marge d'appréciation.

84. Mais, il me semble nécessaire d'assortir cette conclusion d'une remarque à propos d'une assertion du Conseil et de la Commission qui me semble hautement contestable. Ces deux institutions ont, en effet, laissé entendre que, compte tenu de ce que la République italienne était traditionnellement déficitaire, il n'eût pas été raisonnable, même si les données chiffrées disponibles en juin 1996 n'avaient pas laissé augurer d'un déficit, de supprimer le prix d'intervention dérivé, car cette suppression aurait perturbé la filière sucre en Italie.

85. Je ne puis partager une interprétation du règlement de base selon laquelle l'existence d'un déficit prévisible pour une campagne donnée n'est pas indispensable pour prolonger l'application dans un État membre, justifiée l'année précédente, de prix d'intervention dérivés. Le règlement de base, à tort ou à raison, a prévu que c'est année par année qu'il y a lieu de recourir à la régionalisation, et ignore totalement la notion de zones structurellement déficitaires pour lesquelles la disparition, pour une campagne donnée, du déficit devrait rester sans conséquence. Si le Conseil est, aujourd'hui, d'avis qu'une gestion annuelle, avec les à-coups qu'elle peut comporter, devrait laisser la place à une gestion pluriannuelle, il lui appartient de modifier le règlement de base, mais il ne saurait, en aucun cas, lui donner une interprétation qui serait la négation des principes sur lesquels il repose.

86. Étant arrivé à la conclusion que, en lui-même, le règlement n° 1580/96 n'est pas invalide pour l'une des raisons avancées par Eridania, il me faut examiner, comme nous le demande le juge national, si le règlement de base lui-même ne serait pas invalide, en ce qu'il prévoit la régionalisation, ce qui, bien évidemment, entraînerait par ricochet l'invalidité du règlement n° 1580/96 qui en fait application à la République italienne pour la campagne 1996/1997.

Quant à la validité du règlement de base

87. Les critiques d'Eridania à l'égard du règlement de base sont de trois ordres:

— En premier lieu, ce règlement irait à l'encontre de l'interdiction de discrimination entre producteurs ou consommateurs dans une organisation commune des marchés, que pose l'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité CE;

— en second lieu, il introduirait des obstacles à la libre circulation du sucre à l'intérieur de la Communauté, en violation des articles 30 et 34 du traité CE;

— en dernier lieu, il mettrait en place une aide injustifiée aux producteurs de betteraves des zones déficitaires.

88. Sur le premier point, Eridania fait valoir que les producteurs de sucre des régions où est appliqué un prix d'intervention dérivé subissent une discrimination, car ils doivent payer la matière première, à savoir les betteraves, plus cher que les autres producteurs, sans pouvoir obtenir sur le marché des prix supérieurs, exposés qu'ils sont à la concurrence des producteurs des zones excédentaires.

89. De la même manière, ils ne peuvent participer utilement aux appels d'offres pour l'exportation, dans la mesure où, la restitution étant calculée à partir du prix d'intervention des zones excédentaires, ils ne peuvent être concurrentiels par rapport aux producteurs desdites zones.

90. Le Conseil et la Commission nient l'existence d'une discrimination interdite par la disposition précitée du traité. Il font, tout d'abord, valoir que, sur le plan des principes, le recours à des prix d'intervention dérivés dans le cas où certaines zones de production se caractérisent par des déficits, alors que d'autres connaissent des excédents, a été reconnu légal au regard des règles du traité dans divers arrêts, dont notamment l'arrêt du 11 juillet 1974 [11].

91. Il font, ensuite, remarquer que le prix d'intervention dérivé s'impose comme moyen d'attirer vers les zones déficitaires les excédents d'autres zones, nonobstant les coûts de transport, et que la fixation du prix d'intervention dérivé est toujours opérée de manière que les excédents dirigés vers les zones déficitaires servent véritablement à approvisionner le marché et ne soient pas présentés à l'intervention pour bénéficier du prix d'intervention dérivé, par

11 — Union des minotiers de la Champagne (11/74, Rec. p. 877).

définition plus élevé que dans les zones excédentaires.

92. Le Conseil et la Commission admettent qu'il y aurait lieu de tendre vers un prix unique, mais estiment que les particularités du marché du sucre, qui justifient, par ailleurs, le maintien du régime des quotas [12], sont telles que ce résultat reste encore hors de portée.

93. Toujours selon eux, il n'est pas exact, ou en tout cas il n'a pas été prouvé, la plus grande opacité étant volontairement maintenue en la matière par les producteurs du sucre, que les producteurs italiens ne pourraient pas exercer leur activité dans des conditions aussi rentables que leurs concurrents des zones excédentaires.

94. S'agissant, enfin, des désavantages que subiraient les producteurs des zones déficitaires en matière d'exportation, soit vers d'autres États membres, soit vers les pays tiers, le Conseil et la Commission font valoir qu'il n'y a rien d'anormal à ce que lesdits producteurs soient incités à approvisionner leur propre marché, plutôt que d'exporter et de creuser le déficit au regard de la demande sur leur marché naturel, et que le caractère moins attractif pour eux du montant de la restitution trouve une contrepartie au niveau de la cotisation à la production.

95. Ces différents arguments des institutions, qui peuvent se rattacher au principe, constant dans la jurisprudence de la Cour, suivant lequel un traitement différent ne saurait être qualifié de discriminatoire lorsqu'il s'applique à des situations différentes, pour autant qu'il n'y ait pas violation du principe de proportionnalité, m'apparaissent tout à fait convaincants.

96. Il en va de même des arguments qu'ils invoquent pour contester toute violation des articles 30 et 34 du traité. Il est clair, comme ils l'admettent, que la régionalisation n'est pas sans effet sur la circulation du sucre à l'intérieur de la Communauté, mais il est tout aussi clair que, lorsque ces effets ne résultent pas de mesures nationales mais de mesures communautaires, ils doivent être admis, dès lors qu'il s'agit d'atteindre un objectif assigné par l'article 39 du traité à la politique agricole commune, à savoir la garantie de la sécurité des approvisionnements.

97. Les producteurs de sucre des zones déficitaires ne se voient pas interdire d'exporter vers d'autres États membres, ils n'y sont tout simplement pas encouragés, étant donné que leur vocation, vu précisément le déficit d'approvisionnement que connaît leur marché national, est avant tout d'approvisionner ledit marché, sur lequel le prix d'intervention a été fixé en vue de cet objectif.

98. Quant au grief d'Eridania tenant à l'instauration d'une aide au bénéfice des

12 — Voir, notamment, l'arrêt Eridania e.a., précité.

planteurs de betteraves des zones déficitaires, à la charge exclusive des producteurs de sucre de ces mêmes zones, j'ai peine, au vu des développements plus que succincts que lui consacre Eridania dans ses observations écrites, à voir comment il pourrait résister à l'argument que lui oppose le Conseil, à savoir que la majoration du prix minimal d'achat de la betterave n'est que la transposition, à un autre stade de la filière sucrière, du prix d'intervention majoré dont bénéficie le sucre, prix dont j'ai déjà admis, précédemment, qu'il ne saurait s'analyser comme une illégalité, au vu des objectifs de la politique agricole commune.

Conclusion

99. Ayant ainsi passé en revue les différents arguments d'Eridania à l'encontre de la validité du règlement n° 1580/96 et de celle du règlement de base qui méritaient, selon la juridiction nationale, d'être examinés par la Cour, j'en arrive à la conclusion qu'il y a lieu de proposer à celle-ci de répondre aux questions préjudicielles posées par le Giudice di Pace di Genova que:

« L'examen des questions posées n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité des règlements (CE) n° 1580/96 du Conseil, du 30 juillet 1996, fixant, pour la campagne de commercialisation 1996/1997, les prix d'intervention dérivés du sucre blanc, le prix d'intervention du sucre brut, les prix minimaux de la betterave A et de la betterave B, ainsi que le montant du remboursement pour la péréquation des frais de stockage, et (CEE) n° 1785/81 du Conseil, du 30 juin 1981, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre. »