ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

14 mars 2002 *

Dans l'affaire C-340/98,

République italienne, représentée par M. U. Leanza, en qualité d'agent, assisté de M. I. M. Braguglia, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. J. Carbery, I. Díez Parra et A. Tanca, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'italien.

soutenu par

Commission des Communautés européennes, représentée par M. F. P. Ruggeri Laderchi, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie intervenante,

ayant pour objet l'annulation de l'article 1er du règlement (CE) n° 1361/98 du Conseil, du 26 juin 1998, fixant, pour la campagne de commercialisation 1998/1999, 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 (JO L 185, p. 3), dans la mesure où il omet de fixer le prix d'intervention dérivé du sucre blanc pour toutes les zones de l'Italie, rendant ainsi applicable en Italie le prix d'intervention du sucre blanc fixé par l'article 1er, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1360/98 du Conseil, du 26 juin 1998, fixant, pour la campagne de commercialisation 1998/1999, certains prix dans le secteur du sucre et la qualité type des betteraves (JO L 185, p. 1), ainsi que, le cas échéant, l'annulation de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 1360/98, dans la mesure où il fixe le prix d'intervention du sucre blanc également pour l'Italie,

LA COUR (sixième chambre),

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

avocat général: M. J. Mischo,
greffier: M. H. von Holstein, greffier adjoint,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 15 février 2001, au cours de laquelle la République italienne a été représentée par M. I. M. Braguglia, le Conseil par M. F. P. Ruggeri Laderchi, en qualité d'agent, et la Commission par M. L. Visaggio, en qualité d'agent,

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

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 17 septembre 1998, la République italienne a, en vertu de l'article 173, premier alinéa, du traité CE (devenu, après modification, article 230, premier alinéa, CE), demandé l'annulation de l'article 1er du règlement (CE) n° 1361/98 du Conseil, du 26 juin 1998, fixant pour la campagne de commercialisation 1998/1999, 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 (JO L 185, p. 3), dans la mesure où il omet de fixer le prix d'intervention dérivé du sucre blanc pour toutes les zones de l'Italie, rendant ainsi applicable en Italie le prix d'intervention du sucre blanc fixé par l'article 1er, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1360/98 du Conseil, du 26 juin 1998, fixant, pour la campagne de commercialisation 1998/1999, certains prix dans le secteur du sucre et la qualité type des betteraves (JO L 185, p. 1), ainsi que, le cas échéant, l'annulation de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 1360/98, dans la mesure où il fixe le prix d'intervention du sucre blanc également pour l'Italie.

2 Par ordonnance du président de la Cour du 10 mars 1999, la Commission des Communautés européennes a été admise à intervenir à l'appui des conclusions du Conseil de l'Union européenne.

Le cadre juridique

Sur le règlement (CEE) n° 1785/81

3 Dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (ci-après l'«OCM du sucre»), 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), applicable dans sa version résultant du règlement (CE) n° 1101/95 du Conseil, du 24 avril 1995 (JO L 110, p. 1, ci-après le «règlement n° 1785/81»), a instauré, à son titre I, un régime des prix et, à son titre III, un régime des quotas.

4 Pour ce qui est du régime des quotas, une quantité de base de production nationale est attribuée à chaque État membre et répartie entre les producteurs nationaux sous forme de quotas de production A et B. Ces deux quotas bénéficient d'une garantie d'écoulement — sous la forme de prix d'intervention du sucre blanc — tant sur le marché communautaire que dans les pays tiers.

5 À propos du régime des prix, l'article 3, paragraphes 1, 4 et 5, du règlement n° 1785/81 dispose:

«1. Pour le sucre blanc, il est fixé annuellement:

a) un prix d'intervention pour les zones non déficitaires;

b) un prix d'intervention dérivé pour chacune des zones déficitaires.

[...]

4. Le prix d'intervention du sucre blanc est fixé avant le 1er août pour la campagne de commercialisation débutant le 1er juillet de l'année suivante, selon la procédure prévue à l'article 43 paragraphe 2 du traité.

[...]

5. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, fixe [...] les prix d'intervention dérivés chaque année en même temps que le prix d'intervention du sucre blanc.

[...]»

6 Pour donner des garanties équitables aux producteurs de betteraves, un prix minimal de la betterave est fixé annuellement, concomitamment au prix du sucre, en fonction d'un prix de base établi conformément à l'article 4 du règlement n° 1785/81. À l'égard des prix minimaux pour les betteraves, l'article 5, paragraphes 1, 3 et 4, du même règlement prévoit:

«1. Il est fixé chaque année en même temps que le prix d'intervention du sucre blanc un prix minimal de la betterave A et un prix minimal de la betterave B.

[...]

3. Pour les zones pour lesquelles un prix d'intervention dérivé du sucre blanc est fixé, les prix minimaux de la betterave A et de la betterave B sont majorés d'un montant égal à la différence entre le prix d'intervention dérivé de la zone en cause et le prix d'intervention, montant qui est affecté du coefficient 1,30.

4. Au sens du présent règlement, on entend par betterave A et par betterave B toute betterave transformée respectivement en sucre A ou en sucre B [...]»

7 Aux termes de l'article 6, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1785/81:

«1. [...] les fabricants de sucre ont, à l'achat des betteraves:

[...]

l'obligation de payer au moins un prix minimal [...]

2. Le prix minimal visé au paragraphe 1 correspond:

a) en ce qui concerne les zones non déficitaires:

— pour les betteraves qui seront transformées en sucre A, au prix minimal de la betterave A,

— pour les betteraves qui seront transformées en sucre B, au prix minimal de la betterave B;

b) en ce qui concerne les zones déficitaires:

— pour les betteraves qui seront transformées en sucre A, au prix minimal de la betterave A majoré conformément à l'article 5 paragraphe 3,

— pour les betteraves qui seront transformées en sucre B, au prix minimal de la betterave B majoré conformément à l'article 5 paragraphe 3.»

8 Par conséquent, sont applicables aux zones considérées comme déficitaires au sens de l'OCM du sucre les prix d'intervention dérivés en vertu de l'article 3, paragraphes 1, sous b), et 5, du règlement n° 1785/81 et les prix minimaux des betteraves majorés conformément à l'article 5, paragraphe 3, du même règlement.

9 Ce système qui est communément connu sous la dénomination de «régionalisation» permet de fixer pour les zones déficitaires des prix plus élevés que les prix correspondants pour les zones non déficitaires.

Sur les règlements de base antérieurs au règlement n° 1785/81

10 Le règlement n° 1009/67/CEE du Conseil, du 18 décembre 1967, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO 1967, 308, p. 1), prévoyait déjà, pour le sucre blanc, la fixation des prix d'intervention dérivés.

11 Le règlement (CEE) n° 3330/74 du Conseil, du 19 décembre 1974, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO L 359, p. 1), qui succéda à ce premier règlement, conservait, pour l'essentiel, la réglementation de celui-ci. À l'égard de la fixation des prix d'intervention dérivés, son article 3, paragraphes 1 et 2, prévoyait:

«1. Pour la zone la plus excédentaire de la Communauté, un prix d'intervention est fixé annuellement pour le sucre blanc.

2. Pour d'autres zones, des prix d'intervention dérivés sont fixés en tenant compte des différences régionales de prix du sucre qui sont à prévoir, en cas de récolte normale et de libre circulation du sucre, sur la base des conditions naturelles de la formation des prix du marché.»

12 Ce dernier règlement a été remplacé à son tour par le règlement n° 1785/81.

Sur les règlements relatifs à la campagne 1998/1999

13 Le règlement n° 1361/98, adopté sur le fondement du règlement n° 1785/81, précise, à propos de la fixation des prix d'intervention dérivés, à ses deuxième et troisième considérants:

«[...] l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1785/81 prévoit que les prix d'intervention dérivés du sucre blanc sont à fixer pour chacune des zones déficitaires; [...] 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 de conditions naturelles de formation des prix du marché;

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

14 Conformément au troisième considérant, l'article 1er du règlement n° 1361/98 a fixé un prix d'intervention dérivé du sucre blanc pour toutes les zones du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Portugal, de la Finlande et de l'Espagne.

15 Aucun prix d'intervention dérivé n'ayant été fixé par le règlement n° 1361/98 pour l'Italie, le prix d'intervention du sucre blanc fixé par l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 1360/98 s'est également appliqué en Italie pour la campagne 1998/1999. De ce fait, l'Italie a été traitée comme un État membre excédentaire.

Le recours

16 C'est dans ce contexte que la République italienne a formé le présent recours tendant à l'annulation de l'article 1er du règlement n° 1361/1998, dans la mesure où il omet de fixer le prix d'intervention dérivé du sucre blanc pour toutes les zones de l'Italie pour la campagne 1998/1999 ainsi que, le cas échéant, à l'annulation de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 1360/98, dans la mesure où il fixe le prix d'intervention du sucre blanc également pour l'Italie.

17 À l'appui de son recours, le gouvernement italien fait valoir trois moyens.

18 En premier lieu, il dénonce une violation de l'article 3, paragraphes 4 et 5, du règlement n° 1785/81 et, par voie de conséquence, une violation du principe de la protection de la confiance légitime, au motif que la fixation des prix pour la campagne de commercialisation 1998/1999 n'a eu lieu que le 26 juin 1998 et, dès lors, a été tardive.

19 En deuxième lieu, le gouvernement italien allègue une violation de l'article 190 du traité CE (devenu article 253 CE). Le règlement n° 1361/98 ne contiendrait ni une motivation satisfaisante en ce qui concerne le défaut de fixation d'un prix d'intervention dérivé du sucre blanc pour l'Italie ni une indication quant au changement de méthode d'évaluation de la situation.

20 En troisième et dernier lieu, le gouvernement italien fait valoir qu'il y a violation du principe d'égalité de traitement au motif que ce n'est pas en application des mêmes critères que l'Italie a été considérée comme un État membre excédentaire tandis que d'autres États membres ont été classés comme zones déficitaires.

Sur le moyen tiré de l'adoption tardive des règlements n°s 1360/98 et 1361/98

Sur le grief tiré d'une violation de l'article 3, paragraphes 4 et 5, du règlement n° 1785/81

Arguments des parties

21 Selon le gouvernement italien, le Conseil a violé les dispositions de l'article 3, paragraphes 4 et 5, du règlement n° 1785/81 puisque le prix d'intervention du

sucre blanc et les prix d'intervention dérivés du sucre blanc pour la campagne 1998/1999 ont été fixés, respectivement, par les règlements n°s 1360/98 et 1361/98, adoptés le 26 juin 1998 et entrés en vigueur le 1er juillet 1998, au lieu de l'être avant le mois d'août 1997.

22 Le Conseil soutenant qu'il jouit d'une grande marge d'appréciation en matière agricole, notamment par rapport au respect des délais non contraignants tels que celui en cause en l'espèce, le gouvernement italien nie l'existence d'une telle marge d'appréciation à l'occasion de la fixation des prix d'intervention. Se fondant sur l'arrêt du 11 août 1995, Cavarzere Produzioni Industriali e.a. (C-1/94, Rec. p. I-2363, point 21), il estime que la lettre et l'esprit de l'article 3, paragraphe 4, du règlement n° 1785/81 militent en faveur du caractère impératif du délai y visé.

23 En réponse, le Conseil souligne les différences qui existent, selon lui, entre la réglementation en cause dans l'arrêt Cavarzere Produzioni Industriali e.a., précité, et celle en cause dans la présente affaire. Il précise en outre que, depuis l'établissement de l'OCM du sucre, il n'a jamais adopté les règlements concernant une campagne de commercialisation (ci-après les «règlements de campagne») avant la date figurant dans le règlement n° 1785/81.

24 La Commission relève que le grief avancé par le gouvernement italien est analogue à celui formulé dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt du 6 juillet 2000, Eridania (C-289/97, Rec. p. I-5409, ci-après l'«arrêt du 6 juillet 2000»). Elle s'oppose à ce qu'un caractère péremptoire soit reconnu au délai en cause en l'espèce au motif, principalement, que le non-respect de ce délai n'entraîne aucune sanction. Selon elle, à la différence de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Cavarzere Produzioni Industriali e.a., précité, l'ensemble de la réglementation applicable en l'espèce conduit notamment à exclure que la sanction du non-respect du délai en cause puisse être la perte par le Conseil de la compétence de fixer les prix pour une campagne déterminée.

Appréciation de la Cour

25 À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que la Cour a constaté, au point 34 de l'arrêt du 6 juillet 2000, que la date limite du 1er août figurant à l'article 3, paragraphes 4 et 5, du règlement n° 1785/81 n'a pas un caractère péremptoire et que, par voie de conséquence, le non-respect de cette date limite ne saurait avoir pour effet d'invalider 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 (JO L 206, p. 9), lorsque celui-ci fixe les prix d'intervention après le 1er août.

26 La Cour est parvenue à cette conclusion en examinant notamment les objectifs que poursuit le régime des prix instauré par l'article 3, paragraphes 4 et 5, du règlement n° 1785/81. Elle a en particulier relevé, au point 30 de l'arrêt du 6 juillet 2000, que, dans l'intérêt d'un bon fonctionnement du mécanisme des prix d'intervention au regard des objectifs du régime des prix, il convient que la date à laquelle ces prix sont fixés soit la plus proche possible de celle de l'ouverture de la campagne pertinente. En effet, ces prix sont déterminés en fonction du rapport entre le volume de la production disponible au titre de la campagne à venir et celui de la consommation prévisible au cours de la même campagne. Ainsi, plus on rapproche la fixation des prix de la date du 1er juillet, plus les données sur lesquelles repose l'appréciation des volumes peuvent être considérées comme fiables.

27 Cette constatation vaut également pour les règlements nos 1360/98 et 1361/98, en tant qu'ils ont été adoptés après le délai instauré par l'article 3, paragraphes 4 et 5, du règlement n° 1785/81.

28 En effet, dans le cadre du présent recours, le gouvernement italien n'a produit aucun argument que la Cour n'ait pas déjà écarté dans son arrêt du 6 juillet 2000.

29 Dès lors, la validité des règlements n°s 1360/98 et 1361/98 ne saurait être remise en cause au motif que ceux-ci ont été pris en violation de l'article 3, paragraphes 4 et 5, du règlement n° 1785/81.

30 Le grief tiré d'une violation de l'article 3, paragraphes 4 et 5, du règlement n° 1785/81 doit donc être écarté.

Sur le grief tiré d'une violation du principe de la protection de la confiance légitime

Arguments des parties

31 Le gouvernement italien indique que, en Italie, la production de betteraves pour la campagne sucrière allant du 1er juillet 1998 au 30 juin 1999 a été livrée aux entreprises sucrières à partir de juin 1998 sur la base des emblavements effectués en automne 1997 et au printemps 1998.

32 Il met en exergue le fait que, depuis le début de l'OCM du sucre, soit environ trente campagnes sucrières, un prix d'intervention dérivé du sucre blanc destiné à

garantir le revenu des producteurs de betteraves avait toujours été fixé pour l'Italie, sans aucune interruption. Ce serait donc la première fois qu'un prix d'intervention dérivé ne serait pas fixé pour l'Italie, et ce sans préavis. Les producteurs de betteraves italiens, se fiant à un précédent d'une durée de trente ans, auraient effectué leurs investissements dans la perspective d'obtenir un revenu d'environ 6,5 % plus élevé que ce qu'ils perçoivent sans la fixation du prix d'intervention dérivé.

33 Selon le gouvernement italien, aucune modification de la situation sucrière italienne n'a pu inciter à refuser, à l'improviste, l'octroi d'un prix d'intervention dérivé du sucre blanc pour toutes les zones de l'Italie pour la campagne 1998/1999. Un tel octroi représenterait un correctif indispensable permettant aux producteurs de maintenir les garanties nécessaires en ce qui concerne leur emploi et leur niveau de vie, ainsi que le prévoit le troisième considérant du règlement n° 1785/81.

34 Le Conseil insiste sur la pertinence de l'arrêt du 17 septembre 1998, Pontillo (C-372/96, Rec. p. I-5091) et réfute l'allégation du gouvernement italien selon laquelle la situation paraît encore plus grave que celle qui prévalait dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 11 juillet 1991, Crispoltoni (C-368/89, Rec. p. I-3695, points 17 et suivants).

35 La Commission soutient également que la réponse de la Cour dans l'arrêt Pontillo, précité, vaut également dans la présente espèce. Elle estime notamment que la circonstance que toutes les zones de l'Italie aient bénéficié pendant une très longue période de prix d'intervention dérivés ne suffit pas à elle seule à créer une confiance légitime, dès lors que ces prix doivent être fixés à nouveau pour chaque campagne sur la base des prévisions pour ladite campagne.

36 La Commission soutient qu'il est inexact d'affirmer que la situation sucrière de l'Italie pour la campagne 1998/1999 est restée inchangée par rapport aux campagnes précédentes. Selon elle, si, lors des campagnes précédentes, les données disponibles au moment de la décision sur les prix laissaient prévoir un déficit, les données disponibles pour la campagne 1998/1999 permettaient en revanche de prévoir que, contrairement aux années précédentes, l'Italie ne figurerait plus au nombre des États membres déficitaires. Il se serait agi là d'un changement objectif de la situation de fait.

37 La Commission rejette les considérations du gouvernement italien selon lesquelles les institutions communautaires auraient dû effectuer leurs prévisions pour la campagne 1998/1999 en utilisant une méthode de calcul différente de celle qu'elles ont employée. Elle déclare ne pas voir comment de telles considérations peuvent influer sur les effets du non-respect de la date prévue à l'article 3, paragraphe 4, du règlement n° 1785/81.

Appréciation de la Cour

38 D'une part, l'argument du gouvernement italien selon lequel la fixation des prix avant le 1er août vise à permettre aux fabricants de sucre et aux betteraviers de planifier leur activité en toute connaissance de cause n'apparaît pas fondé.

39 En effet, le mécanisme de fixation des prix d'intervention ne saurait avoir pour vocation d'établir des règles permettant aux opérateurs du secteur sucrier de programmer leurs activités avant la conclusion des contrats entre fabricants de

sucre et betteraviers et avant l'emblavement des terres par ces derniers. Les prix en question ne visent pas à guider le comportement économique des opérateurs du marché sucrier, mais constituent une tentative d'anticiper, dans leur intérêt, l'évolution probable de la production et de la consommation en vue de stabiliser le marché communautaire (arrêt du 6 juillet 2000, points 31 et 32).

40 Ainsi, à la différence du délai qui était en cause dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Cavarzere Produzioni Industriali e.a., précité, et qui visait, selon le point 21 de cet arrêt, à assurer aux opérateurs du secteur sucrier qu'ils disposeraient d'un délai de quatre mois pour programmer leurs activités, le dépassement de la date du 1er août prévue à l'article 3, paragraphes 4 et 5, du règlement n° 1785/81 ne saurait être de nature à invalider le règlement n° 1361/98 en tant qu'il a fixé les prix d'intervention postérieurement à ladite date (voir, en ce sens, arrêt du 6 juillet 2000, point 33).

41 D'autre part, la circonstance que l'octroi de prix d'intervention dérivés a été refusé à l'Italie pour la première fois après trente ans ne saurait caractériser une violation du principe de la protection de la confiance légitime.

42 À cet égard, il convient de préciser que, si le respect de la confiance légitime s'inscrit parmi les principes fondamentaux de la Communauté, les opérateurs économiques ne sont pas justifiés à placer leur confiance légitime dans le maintien d'une situation existante qui peut être modifiée dans le cadre du pouvoir d'appréciation des institutions communautaires, et cela spécialement dans un domaine comme celui des organisations communes des marchés, dont l'objet comporte une constante adaptation en fonction des variations de la situation économique (arrêts du 5 octobre 1994, Crispoltoni e.a., C-133/93, C-300/93 et C-362/93, Rec. p. I-4863, point 57, et Pontillo, précité, point 22).

43 Le fait que les prix d'intervention ainsi que les prix minimaux et les prix majorés sont fixés annuellement démontre que le Conseil et la Commission sont, à l'occasion de chaque campagne, appelés à évaluer à nouveau une situation économique complexe.

44 Ainsi qu'il ressort du point 47 de l'arrêt du 6 juillet 2000, ils sont appelés à examiner le rapport entre les volumes d'une production non encore récoltée et d'une consommation qui n'a pas encore commencé et, partant, doivent se livrer à des projections, à partir des données communiquées par les États membres, qui se rapportent à la fois à la campagne en cours, en ce qui concerne l'évolution de la consommation, et aux perspectives de la campagne à venir, en ce qui concerne l'évolution de la production disponible.

45 Dès lors que le règlement n° 1785/81 oblige, chaque année, le Conseil et la Commission à déterminer de nouveau les prix d'intervention ainsi que les prix minimaux et les prix majorés, en fonction notamment de l'évolution de la production et de la consommation, les opérateurs économiques ne sauraient placer leur confiance légitime dans la reconduction des prix arrêtés pour les campagnes précédentes.

46 Il convient de relever également que l'absence de fixation d'un prix d'intervention dérivé pour l'Italie n'a pas pu constituer un événement totalement inattendu ayant surpris les opérateurs du secteur sucrier.

47 Ainsi que M. l'avocat général l'a relevé aux points 20 à 22 de ses conclusions, lesdits opérateurs étaient au courant, même avant la publication, le 23 mars

1998, des propositions de la Commission en matière de prix (JO 1998, C 87, p. 5 et 7), que le classement de l'Italie comme État membre déficitaire au sens de l'OCM du sucre était menacé depuis les dernières campagnes.

48 Sans même prendre en considération la circonstance que les représentants des producteurs de sucre et des betteraviers siègent dans le comité consultatif du sucre, créé, en vertu de l'article 40 du règlement n° 1785/81, par la décision 87/75/CEE de la Commission, du 7 janvier 1987 (JO L 45, p. 16), les divers recours introduits par des entreprises productrices de sucre tant devant les juridictions nationales que devant le Tribunal de première instance, dans lesquels elles se sont opposées notamment à la qualification de l'Italie de zone déficitaire lors des campagnes 1995/1996, 1996/1997 et 1997/1998, montrent que la situation déficitaire de cet État membre ne faisait plus l'unanimité depuis au moins trois ans et qu'un changement était prévisible.

49 Par voie de conséquence, l'absence de fixation d'un prix d'intervention dérivé était devenue une hypothèse avec laquelle les producteurs de sucre et les betteraviers devaient compter.

50 Dès lors, le grief tiré d'une violation du principe de la protection de la confiance légitime doit être rejeté.

51 Aucun des griefs du gouvernement italien n'ayant été retenu, il convient de rejeter le moyen tiré de l'adoption tardive des règlements n°s 1360 et 1361/98.

Sur le moyen tiré de l'absence ou de l'insuffisance de la motivation prévue à l'article 190 du traité

Sur le grief tiré du défaut de motivation du classement de l'Italie parmi les États membres non déficitaires

Arguments des parties

52 Le gouvernement italien observe que le règlement n° 1361/98, qui fixe les prix d'intervention dérivés pour les zones dans lesquelles une situation d'approvisionnement déficitaire est prévisible, s'est contenté d'exclure l'Italie de la liste des États membres concernés.

53 Même si le troisième considérant de ce règlement peut être interprété en ce sens que le Conseil a estimé qu'une situation d'approvisionnement déficitaire n'était pas prévisible dans les zones de production de l'Italie pour la campagne 1998/1999, cela ne suffirait pas à justifier une mesure aussi grave pour cet État membre. En effet, il ne serait pas possible — ni pour les producteurs de sucre et les betteraviers ni pour les autorités italiennes — de savoir quels sont les éléments et critères sur le fondement desquels a été faite la prévision d'une situation d'approvisionnement non déficitaire en Italie. Le gouvernement italien et les opérateurs nationaux du secteur sucrier lésés seraient par conséquent empêchés d'exercer leur droit de défense.

54 Le gouvernement italien juge ce manque de motivation d'autant plus grave qu'un prix d'intervention dérivé avait toujours été fixé au niveau le plus élevé pour l'Italie depuis le début de l'OCM du sucre jusqu'à la campagne 1997/1998. Il lui paraît impossible de passer de la fixation du niveau le plus élevé du prix d'intervention dérivé à l'élimination totale de ce même prix sans la moindre indication pour justifier cette mesure très grave.

55 En réponse à l'argumentation du Conseil, le gouvernement italien déclare ne pas ignorer la jurisprudence de la Cour concernant les limites de l'obligation de motivation lorsqu'une institution communautaire doit intervenir dans une situation économique complexe, comme c'est le cas en matière de politique agricole. Il considère toutefois que, dans une situation telle que celle de l'espèce, il faut au moins que soit indiqué le critère permettant de saisir le raisonnement juridique que le Conseil a suivi pour déclarer l'Italie État membre non déficitaire.

Appréciation de la Cour

56 Ainsi que l'a rappelé le gouvernement italien, le troisième considérant du règlement n° 1361/98 fait effectivement apparaître que le Conseil a considéré que l'Italie ne pouvait plus être classée parmi les États membres déficitaires pour la campagne 1998/1999.

57 Une telle motivation, si elle paraît critiquable en raison de son caractère extrêmement succinct, ne saurait toutefois être considérée comme méconnaissant l'obligation de motivation imposée par l'article 190 du traité, tel qu'interprété à la lumière d'une jurisprudence constante.

58 Il ressort du point 38 de l'arrêt du 6 juillet 2000, ainsi que de la jurisprudence y citée, que la motivation doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte incriminé, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle.

59 Afin de préciser la portée de l'obligation inscrite à l'article 190 du traité, la Cour a précisé qu'il ne saurait être exigé que la motivation des règlements spécifie les différents éléments de fait ou de droit, parfois très nombreux et complexes, au vu desquels ces règlements ont été adoptés, dès lors que ceux-ci rentrent dans le cadre systématique de l'ensemble dont ils font partie (voir, notamment, arrêt du 6 juillet 2000, point 40). Elle a également jugé que la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences dudit article doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (voir, notamment, arrêt du 6 juillet 2000, point 41).

60 Il ressort de l'ensemble réglementaire dans lequel s'inscrit le règlement n° 1361/98 ainsi que du contexte économique dans le cadre duquel ce règlement a été adopté, et notamment de l'évolution du marché du sucre au cours des dernières campagnes, que ni le gouvernement italien ni les opérateurs économiques dans le secteur sucrier ne pouvaient ignorer les motifs qui permettaient de qualifier l'Italie de zone non déficitaire.

61 En effet, en sa qualité de membre du comité de gestion du sucre et en raison de l'obligation qui lui est imposée par le règlement (CE) n° 779/96 de la Commission, du 29 avril 1996, portant modalités d'application du règlement n° 1785/81 en ce qui concerne les communications dans le secteur du sucre (JO L 106, p. 9), de communiquer régulièrement des données chiffrées tant sur la production en cours que sur la consommation effectuée, le gouvernement italien a

été étroitement associé au processus d'évaluation du rapport entre les volumes d'une production non encore récoltée et d'une consommation qui n'a pas encore commencé. Par ailleurs, il ressort de la description détaillée de ce processus, effectuée par le Conseil dans le cadre de l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt du 6 juillet 2000, que les opérateurs économiques sur le marché du sucre, c'est-à-dire les producteurs de sucre et les betteraviers, ont participé à ce processus par l'intermédiaire de leurs représentants. Ainsi, ils étaient également au courant des évaluations effectuées en vue de fixer les prix d'intervention et les prix minimaux pour la campagne 1998/1999.

62 De surcroît, ni le gouvernement italien ni les betteraviers ne pouvaient ignorer l'évolution du marché du sucre depuis les années 1990. Ainsi qu'il ressort du point 67 de l'arrêt du 6 juillet 2000, cette évolution est caractérisée, notamment, par une tendance à une baisse lente, mais constante, de la consommation.

63 Il ressort des considérations qui précèdent que, dans le contexte de l'ensemble réglementaire en cause et de l'évolution du marché concerné, la motivation du règlement n° 1361/98 quant au classement de l'Italie au nombre des zones non déficitaires pour la campagne 1998/1999, bien que très succincte, suffit à satisfaire aux exigences de motivation résultant de la jurisprudence de la Cour.

Sur le grief tiré du défaut de motivation d'un changement de méthode de prévision

Arguments des parties

64 Le gouvernement italien estime que le refus d'appliquer la régionalisation à l'Italie ne peut reposer que sur un changement de méthode de prévision.

Conformément à l'article 190 du traité, ce changement aurait dû être motivé dans le règlement n° 1361/98. Or, une telle motivation ferait défaut.

65 Selon le gouvernement italien, c'est dans son mémoire en défense que le Conseil a révélé pour la première fois quel critère il avait utilisé pour évaluer l'évolution future du marché italien et pour effectuer la prévision du caractère non déficitaire de l'Italie.

66 Ce critère, en vertu duquel doivent être considérées comme déficitaires les zones dans lesquelles la prévision de la consommation est supérieure à celle de la production sous quotas A et B (ci-après la «méthode communautaire»), ne serait pas prévu par la réglementation communautaire. Selon le gouvernement italien, l'évaluation de la situation doit se fonder sur la quantité de sucre importé à l'état brut, déduction faite des exportations, méthode qu'il appelle «méthode italienne». En guise de justification, ledit gouvernement examine longuement la réglementation en matière de sucre antérieure au règlement de base n° 1785/81 et en déduit, quant au régime actuel résultant de ce dernier règlement, que celui-ci ne comporte pas l'indication d'un critère différent.

67 Les données communiquées par les États membres, conformément au règlement n° 779/96, devraient être utilisées en vue de permettre une meilleure gestion du marché du sucre à l'intérieur de l'Union européenne, mais n'auraient jamais été destinées à établir la situation déficitaire ou non d'un État membre.

68 Le gouvernement italien analyse la situation des dernières campagnes sucrières à la fois selon la méthode italienne et selon la méthode communautaire. L'application de la méthode italienne aboutirait effectivement au constat d'une situation déficitaire, telle qu'elle a été reconnue par les différents règlements de campagne, tandis que la méthode communautaire aurait abouti, au moins pour certaines campagnes, à une situation excédentaire, à la différence des règlements de campagne effectivement pris.

69 Le gouvernement italien en conclut que le Conseil a appliqué de manière illégale et arbitraire le critère du rapport entre la consommation et la production pour la campagne 1998/1999 et que le critère proposé par ce gouvernement aurait conduit le Conseil à constater une situation déficitaire et à fixer également pour l'Italie un prix d'intervention dérivé du sucre blanc pour ladite campagne.

70 La Commission et le Conseil soulignent que les règlements de campagne sont élaborés sur le fondement des prévisions concernant une réalité future et, dans une certaine mesure, incertaine. Si la réglementation en matière de sucre ne prévoit aucun critère, la méthode de prévision appliquée pour la campagne 1998/1999 serait celle utilisée par la Commission et le Conseil pour les campagnes précédentes. Elle serait bien connue du gouvernement italien, celui-ci étant étroitement associé à l'élaboration des prévisions.

Appréciation de la Cour

71 À titre liminaire, il y a lieu de constater que, dans l'hypothèse d'un changement de la méthode pour évaluer la production et la consommation futures, les règlements n°s 1360/98 et 1361/98 n'auraient pas comporté une motivation suffisante, claire et non équivoque permettant aux autorités italiennes et aux opérateurs économiques italiens de connaître les justifications du classement de l'Italie parmi les États membres non déficitaires et permettant à la juridiction communautaire d'exercer son contrôle.

72 Toutefois, le gouvernement italien n'a pas démontré à suffisance de droit l'existence d'un tel changement de méthode.

73 Il n'est pas contesté que, pour la campagne 1998/1999, la méthode utilisée par la Commission et le Conseil pour évaluer la situation future de l'Italie a consisté à comparer la production disponible constituée par les quantités prévisibles de sucre A et de sucre B, éventuellement augmentées du report du sucre C, avec la consommation prévisible. Ainsi, afin de démontrer qu'un changement de méthode était intervenu pour la campagne 1998/1999, le gouvernement italien aurait dû prouver que la Commission et le Conseil avaient employé une autre méthode pour les campagnes précédentes.

74 La preuve de cette autre méthode ressort, selon les allégations du gouvernement italien, soit du régime applicable avant l'instauration du règlement n° 1785/81, soit des règlements de campagne pris avant ce dernier règlement. Ladite méthode serait fondée sur le critère de la quantité de sucre importé à l'état brut, déduction faite des exportations.

75 Or, d'une part, la fixation d'un prix d'intervention dérivé n'était pas, avant l'entrée en vigueur du règlement n° 1785/81, régie par des règles identiques à celles applicables après et, en particulier, lors de la campagne 1998/1999.

76 D'autre part, pour les deux campagnes ayant précédé celle de 1998/1999, il ressort à l'évidence de l'arrêt du 6 juillet 2000, s'agissant de la campagne 1996/1997, et de l'arrêt du 12 mars 2002, Eridania (C-160/98, Rec. p. 1-2533), s'agissant de la campagne 1997/1998, que la Commission et le Conseil ont employé la même méthode d'évaluation que celle qu'ils ont appliquée pour la campagne en cause en l'espèce, en mettant en rapport la production et la consommation estimées pour la campagne à venir. En effet, selon le point 46 de l'arrêt du 6 juillet 2000 et le point 14 des conclusions de l'avocat général Mischo dans l'affaire C-160/98, il y a déficit au sens du règlement n° 1785/81 lorsque le total de la production disponible est inférieur à la consommation. C'est sur cette base que la Commission et le Conseil ont évalué la situation prévisible en Italie pour chacune des campagnes 1996/1997 et 1997/1998 et que la Cour et l'avocat général Mischo ont examiné la régularité de ces appréciations.

77 Le gouvernement italien n'a d'ailleurs, à l'époque, émis aucune protestation et n'a même pas formulé de réserves quant à la méthode utilisée, qui lui était bien connue en raison de sa collaboration étroite avec la Commission dans le cadre de l'OCM du sucre.

78 Par conséquent, le moyen tiré d'un défaut de motivation du prétendu changement de la méthode d'évaluation ne saurait être retenu.

Sur le moyen tiré d'une violation du principe d'égalité

Arguments des parties

79 Le gouvernement italien dénonce une violation du principe d'égalité à son égard au motif que des critères différents et contradictoires — qu'il ne peut d'ailleurs que tenter de deviner en l'absence totale de motivation — ont été retenus afin d'établir, d'une part, le caractère déficitaire du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Portugal, de la Finlande et de l'Espagne et, d'autre part, le caractère non déficitaire de l'Italie.

80 En vue de démontrer que la situation de l'Italie était la même que celle des autres États membres classés comme déficitaires, le gouvernement italien prend pour exemple la situation de l'Irlande. Selon ce gouvernement, il ressort d'un tableau C intitulé «Secteur sucrier, comparaison entre la production physique/juridique et la consommation» et annexé à sa réplique que, bien que, pour les campagnes

1992/1993 à 1997/1998, le rapport entre production et consommation eût été positif en Irlande et que, partant, cet État membre fût apparu excédentaire, ledit État a néanmoins toujours été rangé parmi les États membres déficitaires et a obtenu un prix d'intervention dérivé du sucre blanc.

81 Le gouvernement italien fait dès lors valoir que, malgré la prévisibilité de la situation non déficitaire de l'Irlande pour la campagne 1998/1999, cet État membre a tout de même bénéficié d'un prix d'intervention dérivé pour ladite campagne, à la différence de ce qui a été décidé pour l'Italie.

82 À propos du tableau C présenté par le gouvernement italien, le Conseil dénonce une imprécision quant à la source des données et quant au moment auquel les chiffres se rapportent. Il se demande notamment si ces données sont définitives et obtenues après la fin de la campagne de commercialisation ou si elles sont provisoires.

83 En ce qui concerne l'évaluation de la situation de chaque État membre afin de déterminer si elle est déficitaire ou excédentaire, le Conseil renvoie en particulier à la différence qui existe entre constatations et prévisions. En l'espèce, il ne procéderait qu'à des prévisions. Ainsi, le fait qu'une zone de production se révèle finalement excédentaire à l'issue de la campagne de commercialisation, alors qu'il avait été estimé qu'elle serait déficitaire, n'invaliderait pas les règlements de campagne correspondants, qui ont fixé les prix, car ils seraient entièrement justifiés par les circonstances existant à l'époque où le Conseil a dû faire la prévision.

84 Le Conseil estime en outre que, si le gouvernement italien tente de démontrer que le Conseil a interprété de manière erronée les données relatives à l'Irlande, cela n'a en tout état de cause aucune influence sur l'évaluation des données relatives à l'Italie.

85 La Commission fait sienne l'argumentation du Conseil. Elle estime que le gouvernement italien n'a produit aucun élément à l'appui de ses affirmations, faute de démontrer que l'Italie a connu une situation déficitaire lors de la campagne 1998/1999 et qu'elle a donc été victime d'une discrimination par rapport aux autres zones déficitaires.

86 Quant à la prétendue disparité de traitement avec l'Irlande, la Commission souligne que l'argument italien pourrait tout au plus remettre en question la fixation des prix pour l'Irlande, mais certainement pas celle pour l'Italie, qui a été effectuée régulièrement. En outre, elle souligne que la fixation des prix d'intervention dérivés pour l'Irlande est pleinement justifiée eu égard à la structure du marché des betteraves à sucre en Irlande et au Royaume-Uni, ainsi qu'à la position géographique de ces deux États membres qui, depuis leur adhésion, ont toujours été considérés comme une seule et même zone de production.

Appréciation de la Cour

87 Quand bien même un traitement inégal aurait existé, ainsi que le prétend le gouvernement italien, il ne conviendrait pas de faire droit au recours.

88 Ainsi qu'il ressort du point 76 du présent arrêt, il y a déficit au sens du règlement n° 1785/81 lorsque le total de la production disponible est inférieur à la consommation.

89 C'est en application de ce critère, qui est le critère pertinent, que le Conseil a évalué la situation de l'Italie lors de la campagne 1998/1999 et a conclu qu'elle ne serait pas déficitaire.

90 La prétendue application d'autres critères aux États membres qualifiés de déficitaires pour la même campagne, à la supposer établie, ne saurait mettre en cause les règlements n°s 1360/98 et 1361/98 à l'égard de l'Italie. En effet, cet État membre ne peut demander l'application d'une méthode autre que la méthode pertinente.

91 S'agissant plus spécifiquement de la situation de l'Irlande, à supposer même que la fixation d'un prix d'intervention dérivé pour cet État membre soit le résultat d'une erreur d'évaluation, une telle évaluation erronée n'aurait d'incidence sur les règlements n°s 1360/98 et 1361/98 qu'en tant qu'ils concernent l'Irlande. Aussi, cet argument ne saurait invalider lesdits règlements en tant qu'ils concernent l'Italie.

92 Par conséquent, le moyen tiré de la violation du principe d'égalité ne saurait non plus être retenu.

93 Dès lors, le recours de la République italienne doit être rejeté.

Sur les dépens

94 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens s'il est conclu en ce sens. Le Conseil ayant conclu à la condamnation de la République italienne et cette dernière ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens. En vertu du paragraphe 4, premier alinéa, de la même disposition, la Commission, qui est intervenue au litige, supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre)

déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté.**

2) **La République italienne est condamnée aux dépens.**

3) **La Commission des Communautés européennes supporte ses propres dépens.**

Macken Colneric Gulmann

Puissochet Cunha Rodrigues

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 14 mars 2002.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

F. Macken