ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

6 juillet 2000 *

Dans l'affaire C-289/97,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), par le Giudice di Pace di Genova (Italie) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Eridania SpA

et

Azienda Agricola San Luca di Rumagnoli Viannj,

une décision à titre préjudiciel sur la validité de l'article 1er, sous f), du 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

* Langue de procédure: l'italien.

betterave B, ainsi que le montant du remboursement pour la péréquation des frais de stockage (JO L 206, p. 9), et du règlement (CEE) n° 1785/81 du Conseil, du 30 juin 1981, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO L 177, p. 4), dans sa version résultant du règlement (CE) n° 1101/95 du Conseil, du 24 avril 1995 (JO L 110, p. 1),

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. P. J. G. Kapteyn, faisant fonction de président de la sixième chambre, G. Hirsch (rapporteur) et H. Ragnemalm, juges,

avocat général: M. J. Mischo,

greffier: M^me^ D. Louterman-Hubeau, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour Eridania SpA, par M^es^ C. Cacciapuoti et I. Vigliotti, avocats au barreau de Gênes, et M. B. O'Connor, solicitor,

— pour le Conseil de l'Union européenne, par MM. I. Díez Parra et J-P. Hix, conseillers juridiques, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M^me^ M. Condou et M. F. Ruggeri Laderchi, membres du service juridique, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales d'Eridania SpA, représentée par Me I. Vigliotti et M. B. O'Connor, du Conseil, représenté par MM. I. Díez Parra et J.-P. Hix, et la Commission, représentée par M. F. Ruggeri Laderchi, à l'audience du 4 mars 1999,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 22 avril 1999,

vu l'ordonnance du 5 octobre 1999 relative à une demande de réouverture de la procédure orale,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 16 juillet 1997, parvenue au greffe de la Cour le 4 août suivant, le Giudice di Pace di Genova a posé, en application de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), deux questions préjudicielles relatives à la validité de l'article 1er, sous f), du 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), et du règlement (CEE) n° 1785/81 du Conseil, du 30 juin 1981, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO L 177, p. 4), 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»).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant Eridania SpA (ci-après « Eridania »), producteur de sucre en Italie, à l'Azienda Agricola San Luca di Rumagnoli Viannj (ci-après « Agricola »), entreprise qui lui a fourni des betteraves sucrières, au sujet du bien-fondé de la qualification de l'Italie de zone déficitaire pour la campagne de commercialisation 1996/1997 et, par conséquent, de l'application d'un prix d'intervention dérivé du sucre blanc pour les zones de cet État membre ainsi que de prix minimaux majorés à payer aux producteurs de betteraves.

La réglementation communautaire

Sur l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre

3 Dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (ci-après l'« OCM du sucre »), 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 Le régime des quotas prévoit, pour chaque État membre, des quantités de base déterminées pour la production de sucre et d'isoglucose. Ces quantités sont subdivisées en quantités de base A et quantités de base B. Ces quantités sont ensuite attribuées aux producteurs de telle sorte que chacun de ceux-ci reçoit un quota de production A et un quota de production B (communément appelés « sucre A » et « sucre B »), la quantité de base A correspondant, au moins dans un premier temps, à la consommation communautaire, la quantité de base B étant celle qui dépasse le quota A sans toutefois excéder la somme des quotas A et B d'un producteur donné.

5 La production excédentaire, dépassant la somme des quotas A et B (appelée « sucre C »), ne peut être écoulée sur le marché intérieur de la Communauté et doit

être exportée vers des pays tiers, sans aucune intervention de cette dernière, à moins que cette quantité ne soit reportée, dans la limite des quantités fixées, sur la campagne de commercialisation suivante.

6 Pour les deux quotas de sucre A et B, les producteurs de sucre bénéficient de la garantie de rémunération appropriée grâce à l'existence d'un prix d'intervention et à des restitutions à l'exportation. Toutefois, pour le sucre A, destiné tant à la consommation sur le marché communautaire qu'à l'exportation, le prix d'intervention garanti est supérieur au prix d'intervention pour le sucre B. En raison de prélèvements qui diffèrent selon les quotas, le sucre A bénéficie d'une garantie égale à 98 % du prix d'intervention et le sucre B d'une garantie égale soit à 68 %, soit à 60,5 % de ce prix.

7 Quant aux prix d'intervention, ils sont répartis en deux catégories, aux termes de l'article 3 du règlement n° 1785/81, qui 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. »

8 Pour donner des garanties équitables aux producteurs, 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 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.

...

2. Le prix minimal de la betterave A est égal à 98 % du prix de base de la betterave.

... le prix minimal de la betterave B est égal à 68 % du prix de base de la betterave.

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...

...»

9 Aux termes de l'article 6 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.

...»

10 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 (ci-après les «prix majorés»). Ce système est communément connu sous la dénomination de «régionalisation» et permet de fixer pour les zones déficitaires des prix plus élevés que les prix correspondants pour les zones non déficitaires.

Sur les règlements relatifs à la campagne 1996/1997

11 Lors de sa session des 24 et 25 juin 1996, le Conseil n'est pas parvenu à un accord global sur l'ensemble du «paquet prix» relatif à différentes organisations communes des marchés.

12 Aussi la Commission a-t-elle adopté le règlement (CE) n° 1252/96, du 28 juin 1996, portant mesures conservatoires dans le secteur du sucre (JO L 161, p. 142). À titre conservatoire, la Commission a fixé, pour la campagne 1996/1997, un montant de 63,19 écus pour 100 kg de sucre comme prix d'intervention du sucre blanc pour les zones non déficitaires et, comme prix d'intervention dérivé du sucre blanc, un montant de 65,53 écus par 100 kg de sucre pour toutes les zones de l'Italie. En outre, ont été fixés, à l'article 2 dudit règlement, les montants de 46,72 écus par tonne au titre du prix minimal de la betterave A et de 32,42 écus par tonne au titre du prix minimal de la betterave B.

13 Après qu'il eut conclu un accord sur l'ensemble du «paquet prix», les 22 et 23 juillet 1996, le Conseil a adopté, le 30 juillet 1996, les règlements (CE) n^{os} 1579/96, fixant, pour la campagne de commercialisation 1996/1997, certains

prix dans le secteur du sucre et la qualité type des betteraves (JO L 206, p. 7), et 1580/96.

14 Ces règlements, adoptés en date du 30 juillet 1996 et qui ont été publiés au *Journal officiel des Communautés européennes* du 16 août 1996, n'ont pas remis en cause les mesures conservatoires prises par la Commission. Ainsi, d'une part, à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 1579/96, le Conseil a confirmé un montant de 63,19 écus pour 100 kg au titre du prix d'intervention du sucre blanc pour les zones non déficitaires de la Communauté et, à l'article 1er, sous f), du règlement n° 1580/96, il a maintenu le montant de 65,53 écus pour 100 kg au titre du prix d'intervention dérivé du sucre blanc pour toutes les zones de l'Italie. D'autre part, il ressort de l'article 3 du règlement n° 1580/96 que les prix minimaux pour les betteraves A et les betteraves B sont identiques à ceux qui avaient été fixés par la Commission.

Les faits au principal et les questions préjudicielles

15 En vue d'approvisionner une de ses installations, Eridania a conclu avec Agricola, pour la campagne de production de sucre 1996/1997, un contrat portant sur la culture de betteraves sucrières. Ce contrat stipulait que les betteraves seraient payées au prix et aux conditions prévues par les règles communautaires et/ou nationales et/ou par l'accord interprofessionnel de 1996/1997.

16 Par conséquent, Eridania a payé les prix minimaux pour les betteraves, majorés en vertu de l'article 5, paragraphe 3, du règlement n° 1785/81, ces prix étant dès lors supérieurs aux prix minimaux applicables dans les zones non déficitaires.

17 Par le recours au principal, Eridania réclame le remboursement d'une somme de 2 710 672 ITL payée à Agricola au titre de la majoration du prix des betteraves en raison de la régionalisation.

18 La juridiction de renvoi relève, à propos de la situation du marché du sucre en Italie, que cet État membre présentait dans le passé une production insuffisante par rapport à la consommation. Grâce à une restructuration de l'industrie italienne au cours des 25 dernières années, la situation s'est toutefois progressivement modifiée de sorte que, depuis l'année 1990, les conditions de la régionalisation ne sont plus réunies. Selon le juge national, alors que les autorités communautaires auraient dû reconnaître cette évolution, le règlement n° 1101/95 a, de manière inattendue, maintenu le système de la régionalisation pour les campagnes 1995/1996 et 1996/1997.

19 C'est dans ces conditions que le Giudice di Pace di Genova, partageant les doutes d'Eridania quant à la validité du maintien du système de la régionalisation pour l'Italie, a sursis à statuer et a posé à la Cour les deux questions préjudicielles suivantes:

« 1) Le règlement CE n° 1580/96 du 30 juillet 1996, publié au Journal officiel des Communautés européennes le 16 août 1996, en particulier son article 1er, sous f), est-il valide, et ce surtout au regard des arguments soulevés au point 3 de la partie en droit de la présente ordonnance?

2) Dans l'hypothèse où il est répondu par l'affirmative à la première question, le règlement CEE n° 1785/81 du 30 juin 1981 publié au Journal officiel des Communautés européennes le 1er juillet 1981, tel qu'il a été modifié par la suite, en particulier ses articles 3, paragraphe 1, 5, paragraphe 3, et 6, paragraphe 2, est-il valide, et le règlement CE n° 1580/96, précité, du

30 juillet 1996, en particulier son article 1er, sous f), est-il par conséquent valide, et ce surtout eu égard aux arguments soulevés au point 4 de la partie en droit de la présente ordonnance?»

Sur la première question

20 Par cette question, la juridiction nationale s'interroge en substance sur la validité de la régionalisation appliquée à l'Italie pour la campagne 1996/1997 par le règlement n° 1580/96 aux motifs que celui-ci aurait été adopté tardivement en violation de l'article 3, paragraphes 4 et 5, du règlement n° 1785/81, que la motivation qui pourrait justifier cette régionalisation ferait défaut et que les conditions pour considérer l'Italie comme une zone déficitaire ne seraient pas réunies.

Sur la fixation tardive du prix d'intervention dérivé du sucre blanc et des prix majorés des betteraves

21 Selon Eridania, la date du 1er août figurant à l'article 3, paragraphes 4 et 5, du règlement n° 1785/81 est une date à caractère péremptoire de sorte que toute fixation des prix d'intervention après le 1er août de l'année précédant la campagne de commercialisation entraîne l'illégalité du règlement concerné. Cette date serait destinée à garantir que les opérateurs du secteur sucrier seront en mesure de connaître les règles du jeu suffisamment à l'avance, c'est-à-dire avant la conclusion des contrats entre fabricants de sucre et producteurs de betteraves et avant l'ensemencement des terres en vue de la campagne de commercialisation à venir.

22 Le Conseil et la Commission considèrent que la date du 1er août présente un caractère purement indicatif. Ils font valoir que la marge d'appréciation dont dispose le législateur communautaire en matière agricole s'applique également aux délais établis par des actes de droit dérivé, lesquels ne présentent pas un caractère contraignant.

23 Selon ces institutions, les prix respectifs pourraient d'ailleurs être fixés de manière plus précise à une date proche du début de la campagne de commercialisation. Dès lors, il suffirait que les prix visés à l'article 3, paragraphes 4 et 5, du règlement n° 1785/81 soient établis avant le 1er juillet, date à laquelle débute une campagne de commercialisation. C'est bien ainsi que la Commission aurait procédé en fixant les prix indicatifs à titre conservatoire, mesures que le Conseil a ensuite confirmées intégralement après que la campagne eut commencé. La Commission invoque au soutien de cette procédure peu habituelle le risque que le fonctionnement de l'OCM du sucre soit totalement bloqué dans l'hypothèse où le règlement n° 1580/96 serait déclaré invalide en raison de la tardiveté de son adoption.

24 D'emblée, il convient de rappeler que, pour la campagne de commercialisation 1996/1997, le Conseil n'avait pas fixé les prix d'intervention visés à l'article 3, paragraphes 4 et 5, du règlement n° 1785/81 avant le 1er août 1995, contrairement aux exigences de cette disposition. Le Conseil n'a pris la décision relative au «paquet prix» que les 22 ou 23 juillet 1996 et il a adopté le règlement n° 1580/96 le 30 juillet suivant. Celui-ci a été publié au *Journal officiel des Communautés européennes* du 16 août 1996. Ainsi, toute l'activité du Conseil relative à la fixation des prix d'intervention se situe après la date d'ouverture de ladite campagne de commercialisation.

25 À cet égard, il convient de constater que, selon le libellé de l'article 3, paragraphes 4 et 5, du règlement n° 1785/81, les prix d'intervention doivent

être fixés avant le 1er août de l'année précédant la campagne de commercialisation; en vertu de l'article 2, paragraphe 1, du même règlement, celle-ci commence le 1er juillet de chaque année.

26 Toutefois, une telle lecture du texte de l'article 3, paragraphes 4 et 5, du règlement n° 1785/81 n'est nullement corroborée par les objectifs que poursuit le régime des prix instauré par cette disposition.

27 À cet égard, il convient tout d'abord de réfuter comme non pertinente l'argumentation de la Commission selon laquelle le non-respect de la date du 1er août est justifié par la nécessité, dans le cadre de la politique agricole commune, de négocier concomitamment un certain nombre de prix découlant des différentes organisations communes des marchés et de former ainsi un « paquet prix ». En effet, une telle argumentation, qui ne se rapporte pas directement au régime des prix d'intervention du sucre, ne saurait être prise en considération.

28 Ensuite, s'agissant plus spécifiquement des objectifs du régime des prix, le troisième considérant du règlement n° 1785/81 fait apparaître que ceux-ci, et notamment les différents prix d'intervention, visent à instituer des mesures propres à stabiliser le marché du sucre pour assurer aux producteurs de betteraves de la Communauté le maintien des garanties nécessaires en ce qui concerne leur emploi et leur niveau de vie, ces objectifs pouvant être atteints en prévoyant l'achat par les organismes d'intervention aux prix d'intervention.

29 Le quatrième considérant dudit règlement étend ces mêmes garanties aux fabricants de sucre.

30 Or, dans l'intérêt d'un bon fonctionnement du mécanisme des prix d'intervention au regard de ces objectifs, il convient, ainsi que l'a relevé à juste titre le Conseil, 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.

31 Enfin, contrairement aux allégations d'Eridania, ce mécanisme de fixation des prix 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.

32 En effet, 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.

33 Ainsi, à la différence du délai qui était en cause dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 11 août 1995, Cavarzere Produzioni Industriali e.a. (C-1/94, Rec. p. I-2363), 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° 1580/96 en tant qu'il a fixé les prix d'intervention postérieurement à ladite date.

34 Il résulte des considérations qui précèdent 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 n° 1580/96 lorsque celui-ci fixe les prix d'intervention après le 1er août.

Sur le défaut de motivation de l'application de la régionalisation à l'Italie

35 Selon Eridania, la simple mention, au troisième considérant du règlement n° 1580/96, d'une situation prévisible d'approvisionnement déficitaire ne constitue pas une motivation suffisante au regard de l'article 190 du traité CE (devenu article 253 CE). La notion de situation déficitaire exigerait l'existence d'un déficit réel, établi au moyen de données chiffrées. En outre, un prix d'intervention dérivé constituant une exception au régime normal des prix, il devrait pour cette raison être justifié par une motivation spécifique.

36 À titre liminaire, il y a lieu de relever que le troisième considérant du règlement n° 1580/96 se borne effectivement à constater 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.

37 Une telle motivation, si elle peut être critiquable en raison de son caractère extrêmement succinct, notamment dans des contextes où doit être appréciée de manière stricte l'exigence de l'article 190 du traité, ne saurait toutefois être regardée comme ayant méconnu cette disposition telle qu'interprétée à la lumière d'une jurisprudence constante de la Cour.

38 À cet égard, il convient de rappeler 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 (voir, notamment, arrêts du 22 janvier 1986, Eridania e.a., 250/84, Rec. p. 117, point 37, et du 17 juin 1999, Belgique/Commission, C-75/97, Rec. p. I-3671, point 81).

39 En premier lieu, quant à l'argument d'Eridania concernant le caractère d'exception du prix d'intervention dérivé, qui exigerait à ce titre une motivation plus spécifique, M. l'avocat général a relevé à juste titre, au point 55 de ses conclusions, que rien ne permet d'affirmer que le prix d'intervention dérivé constitue une exception au régime normal des prix. Répondant à des situations économiques différentes, le prix d'intervention et le prix d'intervention dérivé sont tous deux, en fait, l'expression du principe général d'égalité de traitement en droit communautaire (voir, par exemple, arrêt du 17 septembre 1998, Pontillo, C-372/96, Rec. p. I-5091, point 41).

40 En second lieu, en ce qui concerne le grief tiré d'une motivation prétendument défectueuse du règlement n° 1580/96, en raison d'un manque de données chiffrées justifiant la désignation de l'Italie au nombre des zones déficitaires pour la campagne 1996/1997, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, 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 (arrêt Eridania e.a., précité, point 38).

41 Il résulte également d'une jurisprudence constante que la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 190 du traité 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, en matière d'aides d'État, arrêt du 2 avril 1998, Commission/Sytraval et Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, point 63).

42 Le cadre systématique de l'ensemble du régime du sucre et le contexte particulier dans lequel s'inscrit le règlement n° 1580/96 sont caractérisés par le fait que l'Italie figure depuis de nombreuses années au nombre des zones déficitaires. Malgré les efforts de restructuration entrepris par l'industrie sucrière italienne au cours des 25 dernières années, qui permettaient d'espérer, à partir de l'année 1990, une augmentation de la production de sucre en Italie, cet État membre a conservé une situation déficitaire à l'exception des campagnes 1993/1994 et 1994/1995, en raison d'une production excédentaire lors de la campagne 1992/1993 et d'un report de quantité en 1994.

43 Dans ce contexte, la Commission a relevé à juste titre, à propos des estimations pour la campagne 1996/1997, qu'Eridania ne pouvait ni méconnaître les données chiffrées sur lesquelles le Conseil et la Commission se sont fondés pour qualifier l'Italie de zone déficitaire, quand bien même Eridania n'approuve pas les conséquences tirées de ces données par ces institutions, ni ignorer que ces dernières adopteraient une attitude conservatoire en ce qui concerne leurs estimations, dès lors notamment que les opérateurs sur le marché du sucre ont participé, par l'intermédiaire de leurs représentants, au nombre desquels figuraient ceux d'Eridania, aux réunions du comité consultatif du sucre institué par la décision 87/75/CEE de la Commission, du 7 janvier 1987 (JO L 45, p. 16).

44 Il ressort des considérations qui précèdent que, dans le contexte spécifique de la campagne 1996/1997, la motivation du règlement n° 1580/96, au regard de la

désignation de l'Italie au nombre des zones déficitaires pour cette campagne, suffit à satisfaire aux exigences de motivation posées par la jurisprudence de la Cour.

Sur la prévision d'une situation déficitaire

45 Eridania conteste le bien-fondé de la régionalisation et plus précisément la fixation d'un prix d'intervention dérivé pour l'Italie, prévue à l'article 1er, sous f), du règlement n° 1580/96, en soutenant que les conditions permettant de considérer l'Italie comme une zone déficitaire n'étaient pas réunies pour la campagne de commercialisation 1996/1997. À cet égard, Eridania et les institutions sont en désaccord sur les chiffres des estimations à prendre en compte en ce qui concerne la production disponible pour ladite campagne ainsi que sur ceux relatifs à la consommation lors de cette même campagne.

46 À titre liminaire, il convient de rappeler, ainsi que l'a fait M. l'avocat général au point 60 de ses conclusions, qu'il y a déficit au sens du règlement n° 1785/81 lorsque le total de la production disponible est inférieur à la consommation. Par production disponible, il convient d'entendre le total des quantités de sucre A et de sucre B augmenté du report du sucre C auquel il a été procédé dans le respect de la réglementation communautaire.

47 Le Conseil et la Commission sont ainsi appelés à examiner, en vue de la fixation des prix d'intervention ainsi que des prix minimaux et des prix majorés, le rapport entre les volumes d'une production non encore récoltée et d'une consommation qui n'a pas encore commencé. Aussi doivent-ils 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.

48 À cet égard, dès lors que la mise en œuvre par le Conseil de la politique agricole dans le secteur du sucre implique la nécessité d'évaluer une situation économique complexe, le pouvoir discrétionnaire dont il jouit ne s'applique pas exclusivement à la nature et à la portée des dispositions à prendre, mais aussi, dans une certaine mesure, à la constatation des données de base (voir arrêts du 29 octobre 1980, Roquette Frères/Conseil, 138/79, Rec. p. 3333, point 25, et du 25 juin 1997, Italie/Commission, C-285/94, Rec. p. I-3519, point 23).

49 En contrôlant l'exercice d'une telle compétence, le juge doit se limiter à examiner si elle n'est pas entachée d'une erreur manifeste ou de détournement de pouvoir ou si l'autorité en question n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation (voir arrêt Roquette Frères/Conseil, précité, point 25).

50 C'est dans ces circonstances de fait et de droit, ainsi qu'à la lumière de cette jurisprudence, qu'il convient d'examiner l'estimation de la production et de la consommation à laquelle ont procédé le Conseil et la Commission pour la campagne 1996/1997.

Sur l'évaluation du volume de la production estimée

51 Se référant au tableau intitulé «Estimation de la production de sucre en 1996/1997», émanant de la Commission et qui porte la date du 17 juillet 1996,

Eridania soutient que la production disponible pour la campagne de commercialisation en cause au principal aurait dû être fixée à 1 568 000 tonnes.

52 Selon Eridania, ce chiffre s'inscrit dans la ligne des résultats obtenus pour les trois campagnes de commercialisation précédentes au cours desquelles les quantités disponibles ont été, notamment, de 1 568 250 tonnes pour la campagne 1993/1994 et de 1 558 687 tonnes pour la campagne 1994/1995. Au vu de ces deux campagnes, le résultat plus modeste de 1 461 670 tonnes pour la campagne 1995/1996 serait dépourvu de signification et s'expliquerait par les conditions climatiques tout à fait exceptionnelles qui ont affecté l'Italie du Nord à cette époque.

53 Le Conseil et la Commission font valoir qu'ils disposaient, à la date à laquelle ils ont pris la décision sur les prix à retenir pour la campagne 1996/1997, soit les 24 et 25 juin 1996, de données fiables, communiquées par le gouvernement italien, qui ne permettaient qu'une prévision de 1 465 000 tonnes auxquelles venait s'ajouter un report de 75 000 tonnes de la campagne précédente.

54 En vue d'examiner le bien-fondé de l'évaluation du volume de la production estimée de sucre sur laquelle les institutions se sont fondées pour désigner l'Italie au nombre des zones déficitaires, il convient en premier lieu de préciser la date pertinente à laquelle la décision sur les prix a été et/ou aurait dû être prise et d'examiner ensuite les données qui étaient disponibles à cette date.

55 Ainsi que M. l'avocat général l'a relevé aux points 67 à 69 de ses conclusions et contrairement à ce que soutient Eridania, la date pertinente ne saurait être que celle des 24 et 25 juin 1996. Selon les indications fournies par la Commission et le Conseil et non contestées par Eridania, ce dernier, lors de sa session qui s'est tenue

aux dates susdites, était parvenu à un accord sur les prix dans le cadre de l'OCM du sucre alors même qu'aucun accord global sur le « paquet prix » n'avait pu être conclu. Ce sont ces prix arrêtés dans le cadre de l'OCM du sucre qui ont été par la suite officialisés par la Commission en la forme de mesures conservatoires prises dans le cadre du règlement n° 1252/96.

56 Pour inhabituelle que soit la procédure suivie pour fixer les prix relatifs à la campagne de commercialisation 1996/1997, procédure qui se caractérise, ainsi qu'il ressort du premier considérant du règlement n° 1252/96, par le fait que la Commission a été conduite à prendre des mesures conservatoires indispensables pour assurer la continuité du fonctionnement de la politique agricole commune dans le secteur du sucre, de telles mesures ne préjugeant pas les décisions ultérieures arrêtées le cas échéant par le Conseil, une telle procédure ne remet nullement en cause la pertinence de la date à laquelle lesdits prix ont été fixés.

57 En entérinant en l'état ces mesures conservatoires par les règlements n^{os} 1579/96 et 1580/96, ce dernier concernant les prix d'intervention dérivés et plus particulièrement celui applicable à l'Italie, le Conseil officialisait ainsi les chiffres arrêtés lors de sa session des 24 et 25 juin 1996. Or, il n'aurait pas pu agir autrement parce qu'il ne lui incombait pas de réviser à ce moment-là le résultat qu'il avait atteint environ un mois auparavant, au motif qu'une prévision fondée sur des données récentes risquait de renverser la tendance que l'évolution de la production avait montrée pendant les mois précédents.

58 En effet, d'une part, un tel accord, conclu à l'issue de négociations difficiles mais dans un délai raisonnable par rapport à la date d'ouverture de la campagne de

commercialisation en cause au principal, ne saurait être révisé sur le fondement d'une seule et unique estimation, quand bien même celle-ci aurait été susceptible de remettre en cause la tendance qui s'était dégagée sur la base des prévisions antérieures.

59 D'autre part, si la réglementation relative à l'OCM du sucre ne prévoit, postérieurement à l'ouverture d'une campagne de commercialisation, aucune obligation de modifier les prix, il n'existe aucune raison valable permettant d'instaurer une telle possibilité de modification.

60 En outre, s'agissant des données sur lesquelles la Commission a pu légitimement se fonder lorsqu'elle a arrêté les prix pour l'Italie, à la fin du mois de juin 1996, il ressort du dossier et notamment des pièces justificatives présentées par le Conseil et la Commission que, malgré une actualisation régulière et non contestée des données communiquées par les États membres, qui intervenait 20 fois par an en moyenne, l'estimation de la production disponible pour la campagne de commercialisation 1996/1997 est restée inchangée entre le mois de mars 1996 et le début du mois de juin suivant.

61 En effet, les tableaux «Estimation de la production de sucre en 1996/1997», que la Commission désigne comme le «bilan sucre» et qui portent les dates du 1er février et du 15 mars 1996, indiquent une production estimée de 1 431 000 tonnes de sucre. Ces chiffres sont corroborés par ceux résultant des tableaux «Perspectives d'emblavement en betteraves et de production de sucre pour la campagne 1996/1997», en date des 13 mars et 29 mai 1996. Compte tenu du fait que le tableau «Italie: Production et consommation du sucre», en date du 18 juin 1996, comporte le chiffre de 1 461 670 tonnes pour la campagne précédant celle en cause dans l'affaire au principal, la Commission avait de

bonnes raisons d'estimer que la production de la campagne en cours serait proche de celle de la campagne précédente.

62 Il résulte de l'ensemble des constatations qui précèdent que l'examen de l'estimation de la production du sucre disponible pour la campagne 1996/1997 à laquelle la Commission s'est livrée au moment de la fixation du prix d'intervention applicable à l'Italie et reprise par le Conseil en l'état dans le règlement n° 1580/96 ne révèle à ce titre aucun élément de nature à affecter la validité de ce règlement.

Sur l'évaluation du volume de la consommation probable

63 Eridania critique la méthode employée par le Conseil et la Commission pour évaluer le volume de la consommation probable pendant la campagne 1996/1997, consommation estimée provisoirement par la Commission, à partir des chiffres disponibles le 18 juin 1996, à 1 532 000 tonnes.

64 Eridania présente elle-même différentes méthodes alternatives d'évaluation, résumées par M. l'avocat général aux points 72 à 76 de ses conclusions, lesquelles parviennent toutes à un volume de consommation qui se situe entre 1 446 000 et 1 467 000 tonnes de sucre, ce qui permet à Eridania de conclure, sur la base d'une comparaison de ce chiffre avec celui de la production, que la situation de l'Italie était excédentaire lors de la campagne en cause au principal.

65 À titre liminaire, il convient de rappeler que la Commission a évalué la consommation probable pendant la campagne 1996/1997 au moyen des données relatives à la campagne précédente. Or, le volume effectif de la consommation

pour une campagne donnée n'étant établi de manière définitive qu'à la date du 1er octobre suivant cette campagne, la Commission a dû procéder par extrapolation des chiffres et données connus au mois de juin 1996, lorsque le Conseil a arrêté les décisions relatives aux prix de l'OCM du sucre.

66 Tout en reconnaissant que les derniers chiffres dont elle disposait en juin 1996, qui concernaient la consommation pendant le second semestre de l'année 1995, annonçaient une légère diminution de la consommation, la Commission a néanmoins été en mesure de justifier, de manière convaincante, qu'elle avait des motifs sérieux de ne pas interpréter cette diminution comme une baisse majeure de la consommation, même si elle ne pouvait pas méconnaître une tendance générale à une réduction de celle-ci.

67 En effet, l'estimation de la Commission s'inscrit dans une courbe d'évolution de la consommation du sucre telle qu'elle ressort du tableau «Italie: Production et consommation de sucre», en date du 18 juin 1996. Aussi, malgré certaines irrégularités de ladite courbe et notamment une baisse considérable de la consommation de sucre lors de la campagne 1993/1994 — pour laquelle la Commission a donné des explications convaincantes —, le marché semblait être caractérisé, depuis la campagne 1989/1990, par une tendance à une baisse lente mais constante, avec une consommation de plus de 1 600 000 tonnes pour la campagne 1989/1990 et une consommation dépassant encore le seuil de 1 500 000 tonnes lors de la campagne 1994/1995.

68 Dans ces conditions, il n'apparaît ni arbitraire ni déraisonnable que la Commission ait considéré les données afférentes à la consommation des six derniers mois de l'année 1995 comme l'indication d'une simple diminution et non d'une baisse importante de la consommation relative à la campagne 1996/1997, laquelle a été finalement inférieure à 1 500 000 tonnes.

69 Il résulte des considérations qui précèdent que le Conseil et la Commission n'ont pas dépassé les limites de la marge d'appréciation qui leur est conférée en matière de politique agricole lorsqu'ils ont estimé que la consommation de sucre pour la campagne 1996/1997 s'élèverait à 1 532 500 tonnes. Eu égard à leur estimation valide de la production à 1 465 000 tonnes et à la comparaison de ces deux derniers chiffres, la classification de l'Italie, dans le règlement n° 1580/96, comme zone déficitaire n'est pas entachée d'erreur.

70 Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu de répondre à la première question que l'examen des griefs articulés par Eridania à l'encontre du règlement n° 1580/96 et repris par la juridiction nationale dans les motifs de l'ordonnance de renvoi n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité dudit règlement.

Sur la seconde question

71 Par cette question, la juridiction nationale s'interroge en substance sur la validité du règlement n° 1785/81 pour les motifs invoqués par Eridania et que l'ordonnance de renvoi résume au point 4 de sa partie en droit.

72 Selon ce point 4, Eridania reproche audit règlement de porter atteinte au principe de non-discrimination entre producteurs ou consommateurs au sens de l'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité CE (devenu, après modification, article 34, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE), d'avoir introduit des obstacles à

la libre circulation du sucre à l'intérieur de la Communauté, en violation des articles 30 et 34 du traité CE (devenus, après modification, articles 28 CE et 29 CE) et d'instaurer une aide injustifiée aux producteurs de betteraves des zones déficitaires à la charge des fabricants de sucre.

Sur la prétendue discrimination

73 Eridania soutient que les fabricants de sucre des zones déficitaires doivent payer un prix plus élevé pour les betteraves que leurs concurrents des zones excédentaires sans pouvoir récupérer la différence en pratiquant des prix de vente supérieurs. En outre, les fabricants italiens seraient exclus des appels d'offres en vue de l'exportation puisqu'ils ne pourraient entrer en concurrence avec les exportateurs des zones excédentaires étant donné que les restitutions à l'exportation seraient calculées à partir des prix d'intervention applicables auxdites zones.

74 Sans qu'il soit nécessaire de faire état des observations du Conseil et de la Commission en réponse aux allégations d'Eridania, il suffit de relever à cet égard, ainsi que le fait M. l'avocat général au point 95 de ses conclusions, que le principe de non-discrimination n'est pas affecté par le fait qu'un prix d'intervention dérivé s'applique aux zones déficitaires.

75 En effet, étant donné que le prix d'intervention dérivé et, par voie de conséquence, les prix majorés ont pour objet de prendre en compte la situation spécifique des opérateurs des zones déficitaires, qui est différente de celle des opérateurs des zones excédentaires, de telles différences de traitement trouvent leur fondement dans des différences objectives, à savoir une production

insuffisante en betteraves et en sucre. La régionalisation des prix ne saurait dès lors être considérée comme une discrimination (voir, à cet égard, arrêt du 27 septembre 1979, Eridania et Società italiana per l'industria degli zuccheri, 230/78, Rec. p. 2749, point 19).

76 Il convient d'ajouter, ainsi qu'il a été rappelé au point 48 du présent arrêt, que, afin de pallier, dans le cadre de l'OCM du sucre, les insuffisances de la production dans les zones déficitaires, le Conseil jouit d'un pouvoir discrétionnaire qui s'applique, notamment, à la nature et à la portée des dispositions à prendre.

77 Il résulte de ces considérations que le système de la régionalisation n'entraîne de discrimination ni en raison du fait que les prix à payer aux betteraviers par les fabricants sont plus élevés que dans les zones non déficitaires ni au motif que ces derniers rencontrent des obstacles à propos de l'exportation.

Sur les restrictions à la libre circulation du sucre italien

78 À cet égard, il suffit de constater que les restrictions à la libre circulation à l'intérieur de la Communauté du sucre produit dans les zones déficitaires ainsi que l'exclusion des producteurs de ces zones de la possibilité d'exporter du sucre qui résulte en pratique du système de la régionalisation sont les conséquences nécessaires, voire recherchées, de celui-ci. Pour réduire le déficit de production dans une zone donnée sans mettre en cause la garantie dont bénéficient les betteraviers, en ce qui concerne l'emploi et le niveau de vie, ni les garanties équivalentes accordées aux fabricants, il ne paraît pas arbitraire de veiller, par l'instauration d'un tel système, à ce que la production originaire d'une zone déficitaire y soit écoulée dans la mesure du possible.

Sur l'existence d'une prétendue aide aux betteraviers

79 En ce qui concerne le grief tiré de ce que le système de la régionalisation constituerait une aide aux betteraviers à la charge des fabricants de sucre, il suffit de rappeler, ainsi que l'a fait M. l'avocat général au point 98 de ses conclusions, que la majoration du prix minimal d'achat des betteraves n'est également qu'une conséquence logique, au stade de la production de la matière première, du prix d'intervention dérivé.

80 Il résulte de ce qui précède que l'examen de la seconde question n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité du règlement n° 1785/81.

81 En conséquence, il convient de répondre aux deux questions posées par la juridiction nationale que l'examen de celles-ci n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité des règlements n^{os} 1580/96 et 1785/81.

Sur les dépens

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

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Giudice di Pace di Genova, par ordonnance du 16 juillet 1997, dit pour droit:

L'examen des questions posées n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité du 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, et du règlement (CEE) n° 1785/81 du Conseil, du 30 juin 1981, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre.

Kapteyn Hirsch Ragnemalm

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 6 juillet 2000.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

J. C. Moitinho de Almeida