

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)  
4 octobre 2001 \*

Dans l'affaire C-403/99,

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

partie requérante,

contre

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

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation du règlement (CE) n° 1639/1999 de la Commission, du 26 juillet 1999, fixant le montant maximal de l'aide compensatoire résultant des taux de conversion de l'euro en unité monétaire nationale ou des taux de change applicables le 1<sup>er</sup> juillet 1999 (JO L 194, p. 33),

\* Langue de procédure: l'italien.

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. A. La Pergola, président de chambre, D. A. O. Edward, P. Jann (rapporteur), S. von Bahr et C. W. A. Timmermans, juges,

avocat général: M. D. Ruiz-Jarabo Colomer,  
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 5 avril 2001, au cours de laquelle la République italienne a été représentée par M. D. Del Gaizo et la Commission par M. L. Visaggio, en qualité d'agent,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 8 mai 2001,

rend le présent

**Arrêt**

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 20 octobre 1999, la République italienne a, en vertu de l'article 230, premier alinéa, CE, demandé l'annulation du règlement (CE) n° 1639/1999 de la Commission, du 26 juillet 1999, fixant le montant maximal de l'aide compensatoire résultant des taux de conversion de

l'euro en unité monétaire nationale ou des taux de change applicables le 1<sup>er</sup> juillet 1999 (JO L 194, p. 33, ci-après le «règlement attaqué»).

## Le cadre juridique

- 2 Le régime agrimonétaire communautaire a pour objet de réduire l'incidence des fluctuations monétaires sur la valeur des montants payés aux agriculteurs communautaires dans une monnaie déterminée, mais exprimés, dans les actes relatifs à la politique agricole commune, en une autre monnaie ou en une unité de compte.
  
- 3 Avant l'introduction, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 1999, de l'euro comme monnaie unique dans onze États membres de l'Union européenne, le régime agrimonétaire communautaire était fondé, pour l'essentiel, sur les quatre règlements suivants:
  - règlement (CEE) n° 3813/92 du Conseil, du 28 décembre 1992, relatif à l'unité de compte et aux taux de conversion à appliquer dans le cadre de la politique agricole commune (JO L 387, p. 1), modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 150/95 du Conseil, du 23 janvier 1995 (JO L 22, p. 1);
  
  - règlement (CE) n° 1527/95 du Conseil, du 29 juin 1995, déterminant les compensations relatives à des baisses des taux de conversion agricoles pour certaines monnaies (JO L 148, p. 1);

— règlement (CE) n° 2990/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, déterminant les compensations relatives à des baisses sensibles des taux de conversion agricoles avant le 1<sup>er</sup> juillet 1996 (JO L 312, p. 7), modifié par le règlement (CE) n° 1451/96 du Conseil, du 23 juillet 1996 (JO L 187, p. 1);

— règlement (CE) n° 724/97 du Conseil, du 22 avril 1997, déterminant les mesures et compensations relatives aux réévaluations sensibles qui affectent les revenus agricoles (JO L 108, p. 9), modifié par le règlement (CE) n° 942/98 du Conseil, du 20 avril 1998 (JO L 132, p. 1).

4 S'agissant plus particulièrement des aides calculées de manière forfaitaire sur la base, notamment, du nombre d'hectares ou de têtes de bétail, communément appelées les aides directes, le règlement n° 1527/95 prévoyait, à son article 3, que les taux de conversion agricoles applicables à la date du 23 juin 1995 resteraient inchangés jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1999. Les règlements ultérieurs contenaient des dispositions analogues gelant les taux de conversion agricoles jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1999.

5 Lors de l'introduction de l'euro, le régime agrimonétaire a perdu sa raison d'être en ce qui concerne les États membres ayant adopté cette monnaie conformément au traité (ci-après les «États membres participants»). Quant aux États n'ayant pas adopté l'euro conformément au traité (ci-après les «États membres non participants»), le législateur communautaire a décidé d'abroger les taux de conversion agricoles spécifiques et d'instaurer un nouveau régime agrimonétaire, fondé sur des principes différents.

- 6 À cet effet, le règlement (CE) n° 2799/98 du Conseil, du 15 décembre 1998, établissant le régime agrimonétaire de l'euro (JO L 349, p. 1), prévoit, en son article 2, paragraphes 1 et 2:

«1. Les prix et montants fixés dans les actes relatifs à la politique agricole commune sont exprimés en euros.

2. Ils sont octroyés ou perçus en euros dans les États membres participants. Dans les États membres non participants, ils sont convertis en leur monnaie nationale au moyen du taux de change et, sans préjudice de l'article 8, octroyés ou perçus en monnaie nationale.»

- 7 L'article 5 de ce règlement dispose, en ce qui concerne les aides directes:

«1. Dans le cas où le taux de change applicable le jour du fait générateur, pour:

— une aide forfaitaire déterminée par hectare ou par unité de gros bétail

ou

— une prime compensatoire par brebis ou chèvre

ou

— un montant à caractère structurel ou environnemental,

est inférieur à celui applicable précédemment, l'État membre concerné peut octroyer une aide compensatoire aux agriculteurs, en trois tranches successives de douze mois chacune, commençant le jour du fait générateur.

L'aide compensatoire doit être octroyée sous forme d'un complément aux aides, primes et montants visés au premier alinéa.

2. Le montant maximal de la première tranche de l'aide compensatoire est établi selon la procédure visée à l'article 9, pour l'ensemble de l'État membre concerné, conformément au point 4 de l'annexe. Toutefois, l'État membre peut renoncer à l'octroi de l'aide compensatoire lorsque ce montant correspond à moins de 0,5 % de réduction.

3. Le montant de la deuxième tranche de l'aide ainsi que celui de la troisième tranche sont réduits par rapport au niveau de la tranche précédente, d'au moins un tiers du montant octroyé pendant la première tranche.

4. Si nécessaire, les montants visés au paragraphe 3 sont réduits ou annulés en fonction de l'effet sur le revenu de l'évolution des taux de change constatés le premier jour des deuxième et troisième tranches.

5. Le présent article ne s'applique pas aux montants auxquels a été applicable un taux inférieur au nouveau taux, au cours des vingt-quatre mois précédant la prise d'effet du nouveau taux.»

- 8 Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 2800/98 du Conseil, du 15 décembre 1998, relatif aux mesures transitoires pour l'introduction de l'euro dans la politique agricole commune (JO L 349, p. 8):

«Dans le cas où le taux de conversion de l'euro en unité monétaire nationale ou le taux de change applicable le jour du fait générateur en 1999 à:

— une aide forfaitaire déterminée par hectare ou par unité de gros bétail

ou

— une prime compensatoire par brebis ou chèvre,

ou

— un montant de caractère structurel ou environnemental

est inférieur au taux appliqué précédemment, une aide compensatoire est octroyée.

Le montant de l'aide est calculé conformément à l'article 5 du règlement (CE) n° 2799/98.

Nonobstant l'article 6, paragraphe 1, deuxième tiret, dudit règlement, la contribution de la Communauté pour la première année s'élève à 100 % de l'aide.»

- 9 Les règlements n<sup>os</sup> 2799/98 et 2800/98 ont été mis en œuvre par les règlements (CE) n<sup>os</sup> 2808/98 de la Commission, du 22 décembre 1998, portant modalités d'application du régime agrimonétaire de l'euro dans le secteur agricole (JO L 349, p. 36), et 2813/98 de la Commission, du 22 décembre 1998, portant modalités d'application relatives aux mesures transitoires pour l'introduction de l'euro dans la politique agricole commune (JO L 349, p. 48).
- 10 Les articles 4 à 7 du règlement n° 2813/98 établissent les modalités applicables afin d'octroyer une aide compensatoire visée à l'article 3 du règlement n° 2800/98.
- 11 En vertu de l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 2813/98, les maximums des montants d'une telle aide compensatoire sont déterminés conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 2799/98.

12 L'article 5 du règlement n° 2813/98 dispose:

«Le maximum du montant de l'aide est converti, en ce qui concerne les États membres participants en unités monétaires nationales avec les taux de conversion irrévocablement fixés arrêtés par le Conseil conformément à l'article 109 L, paragraphe 4, première phrase, du traité, et en ce qui concerne les États non participants en monnaie nationale avec le taux de change de la date du fait générateur.»

13 L'article 6 de ce règlement est libellé comme suit:

«Le maximum du montant de l'aide compensatoire visé au paragraphe 2 de l'article 4 qui résulte d'une réduction du taux de conversion agricole gelé jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1999 est augmenté avec l'inverse de la relation entre le taux visé à l'article 5 et le taux de conversion agricole susmentionné.»

14 Par le règlement attaqué, la Commission a fixé les montants maximaux de l'aide compensatoire relative aux aides directes dont le fait générateur avait eu lieu le 1<sup>er</sup> juillet 1999. À cette occasion, la Commission n'a pas appliqué l'augmentation visée à l'article 6 du règlement n° 2813/98.

## Sur le fond

### *Sur le premier moyen*

#### Arguments des parties

- 15 Le gouvernement italien soutient que le règlement attaqué enfreint l'article 6 du règlement n° 2813/98, qui aurait établi une règle générale s'appliquant à toutes les aides directes affectées par le gel des taux de conversion agricoles, indépendamment du moment où aurait eu lieu le fait générateur donnant droit à la perception des aides. Cette règle étant claire et sans équivoque, on ne saurait faire prévaloir sur la signification propre des termes employés une interprétation fondée sur l'intention prétendument différente du législateur communautaire.
- 16 Le règlement attaqué violerait également les dispositions combinées des articles 5 du règlement n° 2799/98 et 3 du règlement n° 2800/98 puisqu'il ferait obstacle à une pleine compensation des pertes subies en relation avec une réévaluation importante de l'unité monétaire nationale ou de la monnaie nationale dans laquelle les aides sont payées.
- 17 Par ailleurs, le règlement attaqué serait entaché d'un défaut de motivation et d'un détournement de pouvoir devant également conduire à son annulation.
- 18 La Commission répond à ce premier moyen en faisant valoir que l'article 6 du règlement n° 2813/98 prévoit une règle exceptionnelle qui ne s'applique qu'aux aides directes pour lesquelles il existait un taux de conversion agricole gelé et dont le fait générateur a eu lieu le 1<sup>er</sup> janvier 1999.

- 19 En effet, pour garantir le montant des aides directes en monnaie nationale, l'article 3 du règlement n° 1527/95 et les dispositions analogues des règlements ultérieurs auraient prévu le maintien des taux de conversion agricoles jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1999, cette date incluse.
- 20 L'article 109 L, paragraphe 4, du traité CE (devenu article 123, paragraphe 4, CE) prévoyant que, au début de la troisième phase de l'union monétaire, la monnaie unique remplace les monnaies des États membres participants au taux de conversion irrévocablement fixé par le Conseil, la Commission aurait été tenue d'utiliser ce taux, ainsi qu'elle l'a fait à l'article 5 du règlement n° 2813/98. Dès lors, bien qu'il ait été prévu d'octroyer une aide compensatoire égale à la différence entre le taux de conversion agricole gelé et le nouveau taux, le montant de l'aide compensatoire calculé en euros aurait nécessairement été converti en utilisant le nouveau taux. Cette conversion par application du nouveau taux aurait eu pour conséquence l'octroi d'un montant d'aide, exprimé en unité monétaire nationale ou en monnaie nationale, inférieur à celui qui aurait été obtenu en appliquant le taux de conversion agricole gelé.
- 21 Cette situation posait, selon la Commission, un problème de confiance légitime, le Conseil ayant auparavant garanti le gel des taux de conversion jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1999. La prise en compte de cette date aurait été particulièrement importante, le 1<sup>er</sup> janvier étant la date du fait générateur pour de nombreuses aides directes. Ç'aurait été pour remédier à ce problème que l'article 6 du règlement n° 2813/98 aurait été adopté. En revanche, contrairement à ce que soutient le gouvernement italien, les opérateurs n'auraient pas pu avoir la moindre confiance légitime quant aux taux qui seraient appliqués aux aides directes dont le fait générateur était postérieur au 1<sup>er</sup> janvier 1999. En effet, les taux n'auraient pas été gelés au-delà de cette date et personne n'aurait pu prévoir les taux qui allaient être appliqués auxdites aides.
- 22 Cette interprétation systématique serait confortée par une interprétation littérale de l'article 6 du règlement n° 2813/98. En effet, pour les aides directes dont le fait générateur a eu lieu après le 1<sup>er</sup> janvier 1999, l'on ne saurait prétendre que l'aide compensatoire résulte d'une réduction du taux de conversion agricole gelé

jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1999. En ce cas, l'aide compensatoire découlerait du taux applicable à la date du fait générateur, c'est-à-dire de l'évolution d'un taux qui ne serait plus gelé.

- 23 La Commission ajoute qu'il est patent que le règlement n° 2813/98 ne s'applique qu'aux aides directes dont le fait générateur est situé en 1999. Si, comme le soutient le gouvernement italien, l'article 6 de ce règlement devait s'appliquer à toutes les aides directes dont le fait générateur allait se produire durant cette année, il aurait été inutile de préciser que cette disposition avait trait à l'aide «qui résulte d'une réduction du taux de conversion agricole gelé jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1999».
- 24 Il s'ensuit, selon la Commission, que, lors de l'adoption du règlement attaqué, il ne convenait pas d'appliquer l'article 6 du règlement n° 2813/98. La Commission n'aurait donc pas enfreint cette disposition.

#### Appréciation de la Cour

- 25 Il y a lieu de constater que le libellé de l'article 6 du règlement n° 2813/98 soulève des difficultés d'interprétation.
- 26 En effet, d'une part, il est vrai, comme le souligne le gouvernement italien, que cette disposition ne se réfère pas, pour déterminer sa portée, à la date du fait générateur, ce qui milite en faveur de son application à toutes les aides directes dont le fait générateur a eu lieu en 1999.

- 27 D'autre part, il est également exact, comme le fait valoir la Commission, qu'une telle application générale rendrait superflue la précision selon laquelle l'aide compensatoire doit résulter d'une réduction du taux de conversion agricole gelé jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1999.
- 28 Dans ces circonstances, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, lorsqu'une disposition de droit communautaire est susceptible de plusieurs interprétations, il faut donner la priorité à celle qui est de nature à sauvegarder son effet utile (voir, notamment, arrêt du 24 février 2000, Commission/France, C-434/97, Rec. p. I-1129, point 21).
- 29 À cet égard, la Commission a exposé de manière convaincante que l'article 6 du règlement n° 2813/98 vise à respecter la confiance légitime des opérateurs économiques dans le gel des taux de conversion agricoles qui avait été prévu jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1999. Le gouvernement italien n'a pas remis en cause cet objectif, mais a fait valoir qu'une telle confiance légitime existait également en ce qui concerne les aides directes dont le fait générateur a eu lieu à une date ultérieure.
- 30 Or, ce dernier argument ne saurait être retenu. En effet, la réglementation prévoyant le gel des taux de conversion agricoles jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1999 ne donnait aux opérateurs aucune garantie susceptible de fonder une confiance légitime quant à l'évolution ultérieure du montant des aides directes.
- 31 Il s'ensuit que l'interprétation proposée par la Commission, selon laquelle l'article 6 du règlement n° 2813/98 constitue une règle exceptionnelle applicable uniquement aux aides directes dont le fait générateur a eu lieu le 1<sup>er</sup> janvier 1999, est celle qui correspond à la finalité de cette disposition.

- 32 Cette interprétation de l'article 6 du règlement n° 2813/98 n'étant pas contraire à son libellé, elle doit être retenue pour autant qu'elle soit compatible avec le cadre réglementaire dans lequel s'insère ladite disposition.
- 33 À cet égard, il y a lieu de relever que, conformément à l'article 4 du règlement n° 2813/98, l'article 6 de ce règlement fait partie des modalités applicables afin d'octroyer une aide compensatoire visée à l'article 3 du règlement n° 2800/98. Cette dernière disposition renvoie, quant au calcul du montant de l'aide, à l'article 5 du règlement n° 2799/98.
- 34 Or, ces articles des règlements n°s 2799/98 et 2800/98, adoptés par le Conseil, ne confèrent pas en principe à la Commission le pouvoir de s'écarter des méthodes applicables au calcul du montant des aides.
- 35 Toutefois, le principe général du respect de la confiance légitime s'imposait aussi bien au Conseil lorsqu'il a adopté les règlements n°s 2799/98 et 2800/98 qu'à la Commission lorsqu'elle a mis en œuvre ces règlements.
- 36 Dès lors, d'une part, le principe du respect de la confiance légitime contraignait la Commission à accorder, en ce qui concerne les aides directes dont le fait générateur a eu lieu le 1<sup>er</sup> janvier 1999, l'augmentation prévue à l'article 6 du règlement n° 2813/98. D'autre part, la Commission ne pouvait, sans violer les dispositions des règlements n°s 2799/98 et 2800/98, accorder cette augmentation s'agissant des aides directes dont le fait générateur a eu lieu à une date ultérieure.
- 37 Or, selon un principe général d'interprétation, une disposition doit être interprétée, dans la mesure du possible, d'une manière qui ne remet pas en cause sa validité.

- 38 Il résulte de ce qui précède que, contrairement à ce qu'a affirmé le gouvernement italien, l'article 6 du règlement n° 2813/98 ne peut être interprété comme constituant une règle générale, applicable à toutes les aides directes dont le fait générateur a eu lieu en 1999 et donc également applicable à la situation régie par le règlement attaqué.
- 39 Au demeurant, le gouvernement italien n'a fourni aucun élément afin de démontrer que le règlement attaqué était contraire aux articles 5 du règlement n° 2799/98 et 3 du règlement n° 2800/98.
- 40 Par ailleurs, aucune erreur n'ayant été établie en ce qui concerne le calcul du montant maximal de l'aide compensatoire qu'il fixe, le règlement attaqué ne saurait, à plus forte raison, être considéré comme entaché d'un détournement de pouvoir.
- 41 Le règlement attaqué n'est pas non plus affecté d'un défaut de motivation. En effet, le respect de l'obligation de motivation doit être apprécié au regard non seulement du libellé de l'acte incriminé, mais aussi de son contexte, ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (voir arrêt du 29 février 1996, Commission/Conseil, C-122/94, Rec. p. I-881, point 29).
- 42 En l'espèce, en tant que simple mesure d'application des règlements n°s 2799/98, 2800/98 et 2813/98 ainsi que du règlement n° 2808/98, tel que modifié par le règlement (CE) n° 1410/1999 de la Commission, du 29 juin 1999 (JO L 164, p. 53), le règlement attaqué est suffisamment motivé, pour ce qui concerne le calcul du montant maximal de l'aide compensatoire, par le renvoi aux différentes dispositions de ces règlements prévoyant les modalités dudit calcul.
- 43 Il résulte de tout ce qui précède que le premier moyen doit être rejeté.

*Sur le second moyen*

## Arguments des parties

- 44 Par le second moyen, le gouvernement italien reproche à la Commission d'avoir enfreint le principe de non-discrimination inscrit à l'article 34 CE. En effet, par opposition au choix fait par elle lors de l'adoption du règlement attaqué, la Commission aurait appliqué l'article 6 du règlement n° 2813/98 lors de l'adoption de son règlement (CE) n° 755/1999, du 12 avril 1999, fixant le montant maximal de l'aide compensatoire résultant des taux de conversion de l'euro en unité monétaire nationale ou des taux de change applicables le 1<sup>er</sup> et le 3 janvier 1999 (JO L 98, p. 8). Ce traitement différent réservé aux aides directes dont le fait générateur a eu lieu le 1<sup>er</sup> janvier 1999 ne serait pas justifié.
- 45 Le fait que l'article 6 du règlement n° 2813/98 n'a pas non plus été appliqué à l'égard des aides directes dont le fait générateur a eu lieu le 3 janvier 1999 serait dépourvu de pertinence. En effet, la République italienne n'aurait pas attaqué le règlement n° 755/1999, au motif que les aides dont le fait générateur date du 3 janvier 1999 n'auraient pas concerné les opérateurs italiens.
- 46 La Commission fait valoir que sa manière de procéder lors de l'adoption du règlement n° 755/1999 est en parfaite cohérence avec l'interprétation systématique qu'elle propose. En effet, la Commission n'aurait appliqué l'augmentation prévue à l'article 6 du règlement n° 2813/98 qu'à l'égard des aides directes dont le fait générateur a eu lieu le 1<sup>er</sup> janvier 1999, à l'exclusion de celles dont le fait générateur a eu lieu le 3 janvier 1999. Étant donné que la situation serait particulière en ce qui concerne les aides dont le fait générateur a eu lieu le

1<sup>er</sup> janvier 1999, il ne serait pas contraire au principe de non-discrimination de leur accorder un traitement différent. Au demeurant, le second moyen coïnciderait parfaitement avec le premier et ne devrait pas être examiné séparément.

### Appréciation de la Cour

- 47 Par le second moyen, le gouvernement italien reproche en substance à la Commission d'avoir traité d'une manière différente, dans le règlement n<sup>o</sup> 755/1999, les aides directes dont le fait générateur a eu lieu le 1<sup>er</sup> janvier 1999 et, dans le règlement attaqué, celles dont le fait générateur a eu lieu le 1<sup>er</sup> juillet 1999.
- 48 Or, il a été constaté lors de l'examen du premier moyen que ce traitement différent s'imposait pour des raisons tenant au respect de la confiance légitime des opérateurs.
- 49 Il s'ensuit que le règlement attaqué n'enfreint pas le principe de non-discrimination inscrit à l'article 34 CE.
- 50 Par conséquent, le second moyen doit également être rejeté.
- 51 Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, le recours doit être rejeté dans sa totalité.

## Sur les dépens

- 52 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. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République italienne et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

- 1) Le recours est rejeté.
- 2) La République italienne est condamnée aux dépens.

La Pergola

Edward

Jann

von Bahr

Timmermans

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 4 octobre 2001.

Le greffier

Le président de la cinquième chambre

R. Grass

A. La Pergola

I - 6914