CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MICHAEL B. ELMER

présentées le 15 mai 1997 *

Introduction

1. Dans la présente affaire, le Dioikitiko Protodikeio Athinon (Grèce), invite la Cour à se prononcer à titre préjudiciel sur la validité du règlement (CE) n° 3477/93 de la Commission, du 17 décembre 1993, concernant les taux de conversion agricoles à appliquer dans le secteur du tabac [1] (ci-après le « règlement de conversion »).

Les règles pertinentes du droit communautaire

2. Selon le règlement (CEE) n° 727/70 du Conseil, du 21 avril 1970, portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur du tabac brut [2] (ci-après le « règlement de base »), une prime est due aux personnes qui achètent du tabac directement auprès des planteurs de tabac de la Communauté.

3. Le règlement (CEE) n° 1726/70 de la Commission, du 25 août 1970, relatif aux modalités d'octroi de la prime pour le tabac en feuilles [3] (ci-après le « règlement d'application »), contient notamment les dispositions suivantes:

« Article 6

1. Le droit à la prime est acquis au moment de la sortie du tabac ... du lieu où il a été mis sous contrôle.

Le fait générateur du droit à la prime au sens de l'article 6 du règlement (CEE) n° 1134/68 est considéré comme intervenu à cette date.

... »

* Langue originale: le danois.

1 — JO L 317, p. 30.

2 — JO L 94, p. 1, modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) n° 860/92 du Conseil, du 30 mars 1992 (JO L 91, p. 1).

3 — JO L 191, p. 1, modifié par le règlement (CEE) n° 887/85 de la Commission, du 2 avril 1985, modifiant le règlement n° 1726/70 en ce qui concerne le contrôle des opérations de première transformation et de conditionnement du tabac en feuilles (JO L 96, p. 12).

4. Le règlement de conversion contient notamment les considérants et dispositions suivants:

« ... que ce fait générateur ne correspondant pas aux critères déterminés à l'article 6 du règlement (CEE) n° 3813/92 doit être modifié à la fin de la période transitoire par le règlement (CEE) n° 3820/92; qu'il convient dès lors, afin d'éviter des distorsions de marché avec le tabac de la récolte 1993, de retenir le 1er juillet 1993 comme fait générateur pour la prime pour les tabacs des récoltes antérieures à 1993, qui sortent du contrôle à partir de cette date (septième considérant);

...

Article 5

Pour le tabac des récoltes antérieures à la récolte 1993, sortant du contrôle à partir du 1er juillet 1993, le taux de conversion agricole pour la prime prévue à l'article 3 du [règlement de base] est celui applicable au 1er juillet 1993.

Article 6

Les dispositions suivantes sont abrogées:

— article 6, paragraphe 1, deuxième alinéa, du [règlement d'application],

...

Article 7

Le présent règlement entre en vigueur le troisième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes* [4].

Il est applicable à partir du 1er juillet 1993. »

4 — Il a été publié le 18 décembre 1993.

5. Il convient, pour fournir une base satisfaisante à la réponse à apporter aux questions préjudicielles, d'examiner un certain nombre d'autres règles du droit communautaire. Par souci de clarté et pour être bien compris, nous rendrons compte de ces règles lorsque l'opportunité pour les présentes conclusions s'en présentera.

Le litige devant la juridiction nationale et les questions préjudicielles

6. La société P. Moskof AE, Stavroupolis, Thessalonique, (ci-après « Moskof »), exerce une activité de première transformation du tabac brut. En 1994, Moskof a perçu une somme de 1 793 340 DR à titre de prime pour le tabac récolté en 1992 et qui, ainsi qu'il a été signalé lors de la procédure orale, est sorti ensuite du lieu où il avait été mis sous contrôle en juin 1994.

7. Le montant de la prime a été calculé sur la base du taux de conversion agricole qui résultait de l'application de la règle, abrogée, de l'article 6, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement d'application. En application de la nouvelle règle de l'article 5 du règlement de conversion, le montant de la prime aurait été calculé sur la base du taux de conversion agricole en vigueur le 1er juillet 1993, de sorte que ce montant aurait été réduit à 564 570 DR.

8. L'Ethnikos Organismos Kapnou (l'organisme national des tabacs hellénique) a réclamé le remboursement de la différence entre les deux montants, soit 1 228 770 DR.

9. Moskof a formé un recours en annulation de cet ordre de remboursement devant le Dioikitiko Protodikeio en invoquant à cette occasion l'invalidité du règlement de conversion sur lequel l'ordre se fonde. Le 24 mai 1995, le Dioikitiko Protodikeio à Athènes a posé les questions suivantes à la Cour:

« 1) Défaut de présentation, par la Commission au comité de gestion du tabac, du [règlement de conversion] en tant que projet de règlement avec effet rétroactif.

Le projet de règlement précité, qui a été approuvé par le comité de gestion du tabac en tant que projet d'acte dépourvu d'effet rétroactif en raison du laps de temps écoulé depuis son approbation jusqu'à son adoption et sa publication, à savoir plus de cinq mois, constitue-t-il un nouveau projet de règlement avec effet rétroactif, entraînant sa nullité, étant donné qu'il n'a pas été soumis au comité de gestion du tabac compétent en tant que projet de règlement de cette nature, c'est-à-dire en tant qu'acte ayant un effet rétroactif, ce qui est contraire à l'article 145, troisième tiret, deuxième phrase, du traité sur l'Union euro-

péenne, à la décision du Conseil, du 13 juillet 1987 (87/373/CEE), 'fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission', à l'article 12 du règlement n° 3813/92 et à l'article 17 du [règlement de base], puisque ces dispositions prévoient que le respect de la procédure relative au comité de gestion du tabac est une condition de l'exercice de la compétence d'exécution, conférée à la Commission.

2) a) Les motifs du [règlement de conversion] sont-ils corrects et suffisants, eu égard au fait que la demanderesse se demande si les 'distorsions' de marché, visées dans les considérants du règlement litigieux de la Commission, peuvent s'inscrire dans un des critères visés à l'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 3813/92 du Conseil ou s'il faudrait y faire face par voie d'acte du Conseil?

b) Les motifs du [règlement de conversion] sont-ils corrects et suffisants, eu égard au fait que, pour ne pas appliquer, conformément à l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 3813/92 du Conseil, comme fait générateur du taux de conversion agricole le fait par lequel le but économique de l'opération est atteint, et qui est en l'espèce la sortie du tabac brut du lieu où il a été mis sous contrôle, le règlement litigieux de la Commission n'indique pas sur la base duquel des quatre critères, visés à l'article 6, paragraphe 2, du règlement précité du Conseil, le fait générateur de cet article 5 a été instauré?

c) Les motifs du [règlement de conversion] sont-ils corrects et suffisants, eu égard au fait que la nécessité d'éviter des distorsions de marché avec le tabac de la récolte 1993 n'est pas mentionnée dans le texte du règlement, et que celui-ci n'indique pas non plus pourquoi il a été jugé nécessaire d'arrêter une disposition avec effet rétroactif?

d) Les motifs du [règlement de conversion] sont-ils corrects et suffisants, eu égard au fait que le huitième considérant de ce règlement fait état de l'avis conforme du comité de gestion du tabac, alors que ce règlement n'a pas été soumis à ce comité comme projet d'acte avec effet rétroactif?

3) Violation de l'article 3, paragraphe 1, deuxième alinéa, iv), du [règlement de base], tel qu'il a été modifié par l'article 1er du règlement n° 1329/90 du Conseil.

Eu égard au fait que la disposition précitée donne aux acheteurs de tabac la possibilité de percevoir la prime dans un délai de quatre ans suivant l'année de la récolte à la condition que le tabac a été

incorporé dans des produits manufacturés ou exporté vers des pays tiers, n'y a-t-il pas violation du règlement précité du Conseil, du fait que le gel du taux de conversion agricole, fixé par le [règlement de conversion], a pour effet que les bénéficiaires de la prime se voient contraints de ne pas utiliser le délai de quatre ans qui leur est offert par le règlement précité du Conseil?

4) Violation de l'article 39, paragraphe 1, sous c), du traité CE

Eu égard au fait que la disposition précitée du traité prévoit que la politique agricole commune a pour but de stabiliser les marchés, dans quelle mesure l'acte avec effet rétroactif du 'gel' du taux de conversion agricole, institué par le [règlement de conversion], se concilie-t-il avec la stabilisation des marchés, étant donné qu'il aura pour effet de déplacer le préjudice subi par les transformateurs vers les producteurs, puisque les premiers ne seront pas en mesure d'offrir des prix satisfaisants pour les tabacs de la récolte suivant l'adoption du règlement?

5) Violation du principe de non-rétroactivité des actes communautaires

Le [règlement de conversion], qui a été publié au *Journal officiel des Communautés européennes* le 18 décembre 1993 et qui, conformément à son article 7, est entré en vigueur le troisième jour suivant celui de cette publication, c'est-à-dire le 21 décembre, mais qui, en vertu du deuxième alinéa de cet article, est applicable à partir du 1er juillet 1993, viole-t-il le principe de non-rétroactivité des actes communautaires, étant donné que la demanderesse conteste que, dans le cas d'espèce, le but du règlement revête un intérêt public de rang supérieur, dans la mesure où les distorsions de marché, dont ce règlement fait état, ne se sont pas produites et, en outre, qu'aucune mesure transitoire n'a été prise en vue de sauvegarder la confiance légitime des transformateurs tels que la demanderesse?

6) Violation du principe de confiance légitime

Dans quelle mesure y a-t-il violation du principe de confiance légitime des entreprises de transformation, eu égard au fait que la disposition de l'article 5 du [règlement de conversion] a bouleversé le cadre réglementaire de l'organisation commune des marchés dans le secteur du tabac, qui a été institué par les [règlements de base et d'application] et qui est en vigueur depuis plus de vingt ans et qui a fait naître une confiance dans une stabilité réglementaire toute particulière, compte tenu de ce qu'aucune mesure transitoire n'a été adoptée pour faciliter la modification du régime instauré par les [règlements de base et d'application], et étant donné aussi que, selon les allégations de la demanderesse, les contrats

de culture européens de la récolte 1992 ont été conclus un an et demi avant l'adoption de la disposition de l'article 5 du [règlement de conversion] et que les tabacs ont été récoltés et mis sous contrôle jusqu'au 15 mai 1993?

7) Violation du principe d'égalité de traitement des opérateurs de la Communauté

Étant donné que la drachme présente un plus grand écart par rapport à l'unité de compte européenne que les monnaies des autres États membres, dans quelle mesure la disposition précitée du [règlement de conversion], qui est relative au "gel" du taux de conversion agricole, n'entraîne-t-elle pas une discrimination au détriment des opérateurs grecs?

8) Détournement de pouvoir

Eu égard à la réponse donnée par la Commission à une question de la Cour des comptes et selon laquelle la Commission 's'engage à adopter sans tarder les dispositions pertinentes pour limiter les dépenses dues aux taux de conversion agricoles' (rapport spécial de la Cour des comptes n° 8/93, JO C 65 du 2 mars 1994, points 3.4 et 3.5), la disposition du [règlement de conversion] qui est relative au 'gel' du taux de conversion agricole n'était-elle pas effectivement une disposition de droit public et ne visait-elle pas, ainsi qu'il est dit dans ses considérants, à éviter les distorsions de marché? »

Observations générales

10. Nous formulerons d'abord certaines observations sur la question de savoir si le règlement de conversion porte préjudice à Moskof ou si, en réalité, il avantage les opérateurs de première transformation dans les États dont la monnaie a connu, au cours de la période en cause, des taux de conversion en hausse.

11. Selon l'article 3 du règlement de base, une prime est accordée aux personnes qui achètent du tabac directement auprès des planteurs de la Communauté. La prime est libellée en unités de compte et versée après qu'une conversion vers la monnaie nationale en vigueur a été opérée.

12. Pour s'assurer que la prime ne soit versée que lorsque les conditions du règlement de base sont satisfaites, les autorités du pays concerné soumettent le tabac à des contrôles ayant pour objet le type, la qualité, la quantité ainsi qu'une série d'autres caractéristiques de celui-ci. Le tabac est soumis à ce contrôle lorsqu'il est présenté, à l'état brut, à

l'entreprise de première transformation. Il est à nouveau contrôlé lorsqu'il quitte, après la première transformation et le conditionnement, l'entreprise de première transformation (c'est-à-dire le « lieu où il a été mis sous contrôle »).

13. L'article 4, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1134/68 du Conseil [5] prévoit que la conversion en monnaie nationale des montants exprimés en unités de compte est opérée, dans le cadre des dispositions concernant la politique agricole commune, en utilisant le rapport entre l'unité de compte et la monnaie nationale qui était en vigueur au moment de la réalisation de l'opération. Il résulte de l'article 6 que le moment de réalisation de l'opération est la date à laquelle intervient le fait générateur de la créance.

14. L'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement d'application prévoit que le droit à la prime est acquis au moment de la sortie du tabac du lieu où il a été mis sous contrôle. Il en résulte que la prime doit être convertie de l'unité de compte en monnaie nationale sur la base du taux de conversion en vigueur au moment de la sortie du tabac du lieu où il a été mis sous contrôle, comme le prévoit également expressément l'article 6, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement d'application.

15. Le règlement d'application a été modifié par le règlement (CEE) n° 1075/78 de la Commission [6], de sorte qu'il est devenu possible, pour les opérateurs de première transformation, d'obtenir une avance sur le montant intégral de la prime au moment où le tabac a été mis sous contrôle. Lorsque le tabac, à un stade ultérieur, est sorti du lieu où il a été mis sous contrôle, un calcul définitif du montant de la prime due à l'entreprise était effectué sur la base du taux en vigueur à ce moment, conformément à l'article 6, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement d'application.

16. Dans les pays à monnaie dépréciée, où le taux de conversion s'est élevé avec le temps, une disparité s'est déclarée entre l'avance sur prime et le montant définitif de la prime. Le montant différentiel était versé aux opérateurs de première transformation au moment de la sortie du tabac du lieu où il avait été mis sous contrôle, mais cela n'était contrebalancé par aucun risque monétaire pour ces opérateurs, dans la mesure où ils avaient perçu une avance sur la prime intégrale au moment où le tabac était mis sous contrôle [7].

17. Le règlement (CEE) n° 1676/85 du Conseil [8] a abrogé le règlement n° 1134/68, et donc l'article 4, paragraphe 2, de celui-ci, selon lequel la conversion en monnaie

5 — Règlement, du 30 juillet 1968, fixant les règles d'application du règlement (CEE) n° 653/68 relatif aux conditions de modification de la valeur de l'unité de compte utilisée pour la politique agricole commune (JO L 188, p. 1).

6 — Règlement, du 23 mai 1978, modifiant le règlement n° 1726/70 (JO L 136, p. 5).

7 — La Cour des comptes a examiné cette question au point 3.4 de son rapport spécial n° 8/93, du 21 décembre 1993 (JO 1994, C 65, p. 1) en estimant que « cette situation entraînait des dépenses injustifiées ».

8 — Règlement, du 11 juin 1985, relatif à la valeur de l'unité de compte et aux taux de conversion à appliquer dans le cadre de la politique agricole commune (JO L 164, p. 1).

nationale du montant exprimé en unités de compte est opérée en utilisant le taux de conversion qui était en vigueur au moment de la réalisation de l'opération (le fait générateur de la créance). L'article 5, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 1676/85, envisagé en liaison avec l'article 4, prévoit à la place que la conversion est opérée en utilisant le taux de conversion en vigueur au moment où intervient le fait par lequel le but économique de l'opération est atteint.

18. La réglementation relative aux primes vise à garantir aux producteurs une rétribution équitable pour leurs produits. Cet objectif économique est atteint à cet égard au moment où les opérateurs de première transformation paient aux producteurs le prix minimal qui a été fixé pour le tabac. Eu égard à la nouvelle règle contenue à l'article 5, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 1676/85, envisagé en liaison avec l'article 4, l'écu, qui s'est substitué à l'unité de compte dans la politique agricole commune en 1979, devait donc être converti en monnaie nationale au moment où le producteur délivrait, contre rétribution, le tabac brut à l'opérateur de première transformation. La disposition de l'article 6, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement d'application n'a cependant pas été mise en conformité avec la nouvelle règle du règlement n° 1676/85 [9], et la prime a pour cette raison continué à être convertie de l'écu en monnaie nationale en utilisant les taux en vigueur au moment de la sortie du tabac du lieu où il a été mis sous contrôle.

19. L'article 3 du règlement de base a été modifié par le règlement (CEE) n° 1329/90 du Conseil [10], de sorte que le versement de la prime a été soumis à une condition selon laquelle les opérateurs de première transformation doivent apporter, avant l'écoulement d'une période de quatre ans suivant l'année de la récolte, la preuve que le tabac a été vendu pour être incorporé dans des produits manufacturés ou exportés vers des pays tiers, ou s'engager à incorporer eux-mêmes, avant l'écoulement de la même période, le tabac dans des produits manufacturés ou à l'exporter vers des pays tiers.

20. Le règlement (CEE) n° 3813/92 du Conseil [11], entré en vigueur le 1er janvier 1993, a certes abrogé intégralement le règlement n° 1676/85, mais il a repris, en son article 6, paragraphe 1, la règle selon laquelle la conversion de l'écu en monnaie nationale doit être opérée en utilisant le taux de conversion en vigueur au moment où intervient le fait par lequel le but économique de l'opération est atteint. L'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 3813/92 permet à la Commission, dans certains cas, de fixer des règles spécifiques relatives au taux de conversion qu'il y a lieu d'utiliser. L'article 11, paragraphe 2, du même règlement permet en outre à la Commission

9 — La Commission a communiqué qu'elle s'était basée sur l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1676/85. Aux termes de cette disposition, un autre fait générateur que ceux visés au paragraphe 1 peut être retenu, si le moment où le but économique est atteint: a) ne peut être établi ou b) ne peut être pris en considération pour des raisons particulières au secteur ou au montant en question. L'article 5, paragraphe 3, prévoit que les faits générateurs sont déterminés selon la procédure prévue à l'article 12, sans préjudice des dispositions spécifiques déjà arrêtées suivant cette procédure.

10 — Règlement, du 14 mai 1990, modifiant le règlement n° 727/70 (JO L 132, p. 25).

11 — Règlement, 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).

de prendre des mesures dérogatoires au règlement n° 3813/92 en cas de survenance de pratiques monétaires à caractère exceptionnel qui sont de nature à mettre en danger l'application des actes relatifs à la politique agricole commune.

21. Le jour même où le Conseil a adopté le règlement n° 3813/92, la Commission a arrêté, au titre de l'article 11, paragraphe 2, de ce même règlement, le règlement (CEE) n° 3820/92 [12], dont l'article 1er prévoit que, jusqu'à la fin de la campagne de commercialisation 1992/1993, les dispositions qui se réfèrent au règlement n° 1676/85 mentionné ci-dessus, avec les éventuelles modifications, s'appliquent comme se référant au nouveau règlement n° 3813/92 du Conseil. Par cette règle, la Commission, pour faciliter la transition vers le nouveau régime agrimonétaire, a conservé les dispositions d'application de l'ancien régime, y compris, en ce qui concerne le secteur du tabac, l'article 6, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement d'application, jusqu'à la fin de la campagne de commercialisation 1992/1993, c'est-à-dire le 1er juillet 1993.

22. Par son règlement (CEE) n° 1068/93 [13], la Commission a fixé des règles de mise en œuvre du règlement n° 3813/92 qui s'appliquent à tous les secteurs agricoles, dont celui du tabac. L'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 1068/93 prévoit que le fait générateur du taux de conversion agricole est le premier acte qui intervient à partir de la date de prise en charge de ces produits par l'opérateur approprié. Appliquées au secteur du tabac, ces règles impliquent que la prime doit être convertie de l'écu en monnaie nationale au moment où le tabac est livré à l'état brut aux opérateurs de première transformation. Cette disposition est donc conforme à la règle fondamentale contenue à l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 3813/92 du Conseil, selon laquelle la conversion doit être opérée en utilisant le taux de conversion en vigueur au moment où le but économique de l'opération est atteint (voir ci-dessus au point 18).

23. La règle de l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 1068/93 ne s'appliquait pas uniquement aux années de récolte à venir, mais également au tabac, issu de récoltes antérieures, qui n'est pas encore sorti du lieu où il a été mis sous contrôle. Cela signifie en pratique le tabac ayant été livré aux opérateurs de première transformation au cours de la période 1989-1992. L'utilisation du taux de conversion en vigueur au moment où le tabac a été soumis au contrôle (1989, 1990, 1991 ou 1992) plutôt que celui en vigueur au moment, plus récent, où le tabac est sorti du lieu où il a été mis sous contrôle, semble avoir été très préjudiciable pour les opérateurs de première transformation dans les pays à monnaie dépréciée, où le taux de conversion avait augmenté avec le temps et où les opérateurs de première transformation avaient stocké le tabac depuis parfois quatre ans pour ainsi tirer éventuellement profit de la hausse continue du taux de conversion.

12 — Règlement, du 28 décembre 1992, portant mesures transitoires à l'application des dispositions agrimonétaires prévues par le règlement n° 3813/92 du Conseil (JO L 387, p. 22).

13 — Règlement, du 30 avril 1993, portant modalités de détermination et d'application des taux de conversion utilisés dans le secteur agricole (JO L 108, p. 106).

24. Après que le règlement de base eut entre-temps, en 1993, été abrogé et remplacé par une nouvelle organisation de marché [14], aux termes de laquelle la prime est versée directement aux producteurs, la Commission a adopté, le 17 décembre 1993, le règlement de conversion, qui vise notamment à réglementer la conversion dans le cadre de la nouvelle organisation de marché. A cet égard, l'article 1er du règlement prévoit que la prime ou l'avance sur prime est convertie de l'écu en monnaie nationale sur la base du taux de conversion valable le 1er août de l'année de la récolte, en ce qui concerne les livraisons jusqu'au 31 décembre de cette année, et celui valable le 1er janvier de l'année suivante, en ce qui concerne les livraisons ultérieures. L'article 1er du règlement de conversion, qui ne s'applique qu'aux taux de conversion agricoles pour le tabac, déroge ainsi à la règle, applicable à tous les secteurs agricoles, contenue à l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 1068/93, selon laquelle la conversion doit être opérée sur la base du taux en vigueur au moment où l'opérateur approprié prend en charge les produits.

25. Même si l'article 1er du règlement de conversion déroge à la règle générale de l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 1068/93, cette disposition lie clairement le taux de conversion au moment où le tabac est livré aux opérateurs de première transformation. L'application de l'article 1er du règlement de conversion au tabac ayant été livré aux opérateurs de première transformation durant la période 1989-1992 aurait donc eu les mêmes conséquences négatives pour ces opérateurs dans les pays à monnaie dépréciée, où les taux de conversion ont augmenté au cours du temps, que ne l'aurait eu celle de la règle de l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 1068/93 (voir à cet égard le point 23 ci-dessus). L'article 1er a ainsi une portée expressément limitée aux primes et montants de primes mentionnés au règlement n° 2075/92.

26. L'article 5 du règlement de conversion prévoit, à la place, pour le tabac des récoltes antérieures à la récolte 1993, sortant du contrôle à partir du 1er juillet 1993, que le taux de conversion agricole applicable à la prime prévue par le règlement de base est celui applicable au 1er juillet 1993. Cette règle implique que la prime pour le tabac ayant été livré aux opérateurs de première transformation durant la période 1989-1992, et qui n'est pas encore sorti du lieu où il a été mis sous contrôle, est convertie de l'écu en monnaie nationale sur la base du taux en vigueur le 1er juillet 1993. Il est ainsi dérogé, au bénéfice des opérateurs de première transformation dans les pays à monnaie dépréciée, à la règle contenue à l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 1068/93, selon laquelle la conversion devait être opérée sur la base du taux en vigueur au moment où le tabac a été livré aux opérateurs de première transformation.

27. Moskof a perçu, en 1994, 1 793 340 DR à titre de prime pour le tabac ayant été récolté en 1992. Ce montant a été calculé erronément, conformément à la règle contenue à l'article 6, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement d'application, sur la base du taux de conversion en vigueur en juin 1994, moment où le tabac est sorti du lieu où il

14 — Règlement (CEE) n° 2075/92 du Conseil, du 30 juin 1992, portant organisation commune de marché dans le secteur du tabac brut (JO L 215, p.70).

avait été mis sous contrôle. L'Ethnikou Organismou Kapnou a réclamé le remboursement de 1 228 770 DR au motif que la conversion aurait dû être opérée selon la règle contenue à l'article 5 du règlement de conversion, c'est-à-dire sur la base du taux de conversion en vigueur le 1er juillet 1993, ce qui aurait impliqué un montant de prime de 564 570 DR. Au cas où l'article 5 du règlement de conversion serait jugé invalide, la conversion devrait en revanche être opérée selon la règle contenue à l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 1068/93, c'est-à-dire sur la base du taux de conversion en vigueur au moment où le tabac a été livré à Moskof, soit en 1992. Si, ainsi qu'il a été indiqué au cours de la procédure, le taux de conversion était à cette époque encore plus défavorable que celui en vigueur le 1er juillet 1993, l'Ethnikos Organismos Kapnou aurait dû réclamer à Moskof le remboursement d'un montant supérieur à 1 228 770 DR.

28. Il y a donc lieu de constater que l'article 5 du règlement de conversion ne porte pas préjudice aux opérateurs de première transformation dans les pays à monnaie dépréciée, mais, au contraire, qu'il agit en leur faveur.

29. Moskof présente des objections à la validité tant de l'article 5 du règlement de conversion que de tout le règlement, et donc également à la validité de son article 6 qui abroge l'article 6, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement d'application. Au cas où le règlement de conversion, et donc l'article 6 de celui-ci, serait déclaré intégralement invalide, l'article 6, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement d'application ne serait plus formellement abrogé.

30. Ainsi qu'il a été indiqué, la règle de l'article 6, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement d'application est en contradiction avec les règlements nos 1676/85 et 3813/92 du Conseil, qui prévoient tous deux qu'il y a lieu d'utiliser le taux de conversion en vigueur au moment où intervient le fait par lequel le but économique de l'opération est atteint. La Commission a toutefois conservé l'article 6, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement d'application, et, ainsi qu'il a été indiqué, elle s'est fondée à cette fin sur l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1676/85. Celui-ci, et donc son article 5, paragraphe 2, a été abrogé par le règlement n° 3813/92, qui est entré en vigueur le 1er janvier 1993. Pour faciliter la transition de l'ancien régime agrimonétaire vers le nouveau, la Commission a maintenu en vigueur, au moyen du règlement n° 3820/92, qui a été adopté sur la base du règlement n° 3813/92 et plus particulièrement de son article 11, paragraphe 2, les effets du règlement d'application pendant une période supplémentaire allant du 1er janvier au 1er juillet 1993, date où le règlement n° 1068/93 est entré en vigueur [15].

31. Depuis le 1er juillet 1993, il n'existe donc plus de base juridique pour maintenir en vigueur l'article 6, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement d'application. A la suite de son incompatibilité avec l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 3813/92,

15 — En ce qui concerne le tabac.

l'article 6, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement d'application a ainsi cédé la place à la nouvelle règle de l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 1068/93 depuis l'entrée en vigueur de ce dernier le 1er juillet 1993. Selon nous, l'article 6, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement d'application ne peut donc être invoqué à la place de l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 1068/93, même dans l'hypothèse où tout le règlement de conversion, et donc la disposition abrogatoire de l'article 6, était déclaré invalide.

32. Une déclaration spécifique d'invalidité de la disposition abrogatoire contenue à l'article 6 du règlement de conversion, combinée au maintien des autres dispositions de ce règlement, ne permettrait pas non plus d'avoir recours à l'article 6, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement d'application. Dans une telle situation, cette disposition serait rendue inopérante par l'article 5 du règlement de conversion, eu égard notamment à son incompatibilité avec la règle de base de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 3813/92 du Conseil.

33. Il y a donc lieu de conclure que l'article 6, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement d'application ne saurait en aucun cas être invoqué, de sorte que l'abrogation de cette disposition par l'article 6 du règlement de conversion ne présente qu'un caractère formel.

Sur la question de la confiance légitime

34. L'article 5 du règlement de conversion exempte le tabac ayant déjà été récolté de l'application des effets de la transition de l'ancien au nouveau régime agrimonétaire. Selon nous, cet article 5 ne manque pas à la confiance légitime des opérateurs de première transformation, bien au contraire il manifeste une prise en compte de celle-ci. Bien que l'article 5 ne soit pas tout à fait aussi favorable aux opérateurs de première transformation que ne l'aurait été l'article 6, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement d'application s'il avait continué à s'appliquer, il l'est cependant nettement plus que le nouveau régime résultant de l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 1068/93.

35. Ainsi qu'il a été indiqué, l'article 6, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement d'application est en contradiction avec le principe fondamental qui a été inséré par le règlement n° 1676/85 et maintenu par le règlement n° 3813/92, selon lequel la conversion doit être opérée sur la base du taux en vigueur au moment où intervient le fait par lequel le but économique de l'opération est atteint. Les opérateurs de première transformation ont donc été en mesure, depuis 1985, de percevoir que l'article 6, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement d'application était en contradiction avec un règlement du Conseil. Ces opérateurs ont même pu constater que le règlement n° 1134/68, auquel l'article 6, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement d'application se réfère, a été abrogé par le règlement n° 1676/85.

36. En outre, les opérateurs de première transformation n'auraient pas pu entretenir non plus une confiance légitime ayant trait à un taux de conversion ou un montant déterminé, dans la mesure où le taux de conversion n'était connu qu'au moment de la sortie du tabac du lieu où il avait été mis sous contrôle, et où le montant de la prime dépendait du taux de conversion qui était incidemment en vigueur à ce moment. Il ne s'agit donc en fait que de spéculation sur la poursuite de l'inflation.

37. Eu égard à ces considérations, nous ne voyons pas en quoi il a pu être manqué à la confiance légitime

Sur la question de l'effet rétroactif

38. Le règlement de conversion est daté du 17 décembre 1993 et a été publié au *Journal officiel des Communautés européennes* le 18 décembre 1993. Conformément à son article 7, ce règlement est entré en vigueur le troisième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel*, mais il est applicable depuis le 1er juillet 1993. Selon nous, le règlement de conversion a donc un effet rétroactif.

39. Selon la jurisprudence de la Cour [16], même si, en règle générale, le principe de la sécurité des situations juridiques s'oppose à ce que la portée dans le temps d'un acte communautaire voie son point de départ fixé à une date antérieure à sa publication, il peut en être autrement, à titre exceptionnel, lorsque le but à atteindre l'exige et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée. Ces conditions sont, selon nous, réalisées, dans la mesure où le règlement de conversion favorise les opérateurs de première transformation dans les pays à monnaie dépréciée (voir ci-dessus au point 28) et où, ainsi qu'il a été indiqué au point 37, ces opérateurs n'étaient en aucun cas fondés à entretenir la moindre confiance légitime.

40. Il résulte en outre de la jurisprudence de la Cour que les décisions ayant un effet rétroactif doivent comporter dans leurs motifs les indications qui justifient l'effet rétroactif recherché. Aux termes de la jurisprudence de la Cour, la motivation exigée par l'article 190 du traité a pour but de permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise afin de défendre leurs droits et à la Cour d'exercer son contrôle [17].

41. Dans la mesure où, ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus au point 28, le règlement de conversion favorise les personnes intéressées, une motivation n'est nécessaire ni pour permettre à ces personnes de défendre leurs droits, ni pour permettre à la Cour de protéger ces droits.

16 — Arrêts du 11 juillet 1991, Crispoltoni (C-368/89, Rec. p. I-3695, point 17), et du 1er avril 1993, Diversinte et Iberlacta (C-260/91 et C-261/91, Rec. p. I-1885, point 9).

17 — Arrêt Diversinte et Iberlacta précité à la note 16, points 10 et 11.

42. Si l'article 7 du règlement de conversion avait prévu que celui-ci devenait applicable au jour de sa publication, et non pas à partir du 1er juillet 1993, l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 1068/93 se serait appliqué au tabac qui est sorti du lieu où il a été mis sous contrôle durant la période allant du 1er juillet 1993 à la date de publication du règlement de conversion. Cela constitue, selon nous, une motivation suffisante de l'effet rétroactif. Même si cette motivation ne ressort pas des considérants qui se trouvent dans le préambule au règlement de conversion, la Cour peut constater son existence et exercer ainsi son contrôle.

Sur la question du manquement au principe d'égalité de traitement

43. Moskof et le gouvernement hellénique font valoir que l'article 5 du règlement de conversion porte préjudice aux opérateurs de première transformation dans les pays à monnaie dépréciée, de sorte qu'il manque au principe d'égalité de traitement.

44. Nous observerons à cet égard que la possibilité de se faire verser une avance sur le montant total de la prime implique que les opérateurs de première transformation n'encourent aucun risque monétaire. Ils ont par contre bénéficié, grâce au système antérieur, d'une opportunité de spéculer sans risque, aux frais de la Communauté, sur l'inflation croissante. L'intervention de la Commission au regard de cette situation était donc légitime, ainsi que l'indiquait l'observation, mentionnée en note 6, de la Cour des comptes, qui a estimé les coûts résultant de cette spéculation à environ 50 millions d'écus par an.

Sur la question du manquement à l'article 39, paragraphe 1, sous c), du traité

45. Selon cette disposition, la politique agricole commune a pour but notamment de stabiliser les marchés. Moskof et le gouvernement hellénique font valoir, parmi d'autres arguments, que le gel du taux de conversion au 1er juillet 1993 s'oppose à cet objectif.

46. Selon nous, ce moyen est manifestement non fondé. Le gel du taux de conversion est, au contraire, plus de nature à stabiliser les marchés que ne l'était le régime antérieur, dont le taux fluctuant et les spéculations déterminaient le comportement des opérateurs du marché.

Sur la question du rapport avec l'article 3, paragraphe 1, deuxième alinéa, sous iv)

47. Cette disposition prévoit que la prime n'est octroyée qu'aux acheteurs apportant, avant l'écoulement d'une période de quatre ans suivant l'année de la récolte, la preuve que le tabac a été vendu pour être incorporé dans des produits manufacturés ou exporté vers des pays tiers, ou s'engageant, après avoir soumis le tabac aux opérations de première transformation, à incorporer eux-

mêmes, avant l'écoulement de la même période, le tabac dans des produits manufacturés ou à l'exporter vers des pays tiers.

48. Moskof et le gouvernement hellénique font valoir que le gel du taux de conversion au 1er juillet 1993 s'oppose au droit de choisir soi-même, dans les limites du terme prévu de quatre ans, le moment de la sortie du tabac du lieu où il a été mis sous contrôle, et ainsi le moment déterminant pour le calcul du taux de conversion.

49. Selon nous, le gel du taux de conversion au 1er juillet 1993 n'affecte pas le droit de choisir, dans les limites du terme prévu de quatre ans, le moment de la sortie du tabac du lieu où il a été mis sous contrôle. Nous estimons donc qu'il n'y a eu aucun manquement à ladite disposition du règlement de base.

Sur la question de la motivation et du détournement de pouvoir

50. Le septième considérant du préambule au règlement de conversion observe, à titre de motivation, que le fait générateur visé par l'article 6, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement d'application ne correspond pas aux critères déterminés à l'article 6 du règlement n° 3813/92. Ainsi que nous l'avons indiqué ci-dessus, l'article 6, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement d'application se fonde sur les articles 4, paragraphe 2, et 6 du règlement n° 1134/68, selon lesquels il y a lieu d'opérer la conversion sur la base du taux de conversion en vigueur au moment de la réalisation de l'opération. Ce principe fondamental a été modifié par l'article 5 du règlement n° 1676/85, qui lui a substitué la règle selon laquelle il y a lieu d'opérer la conversion au moment où intervient le fait par lequel le but économique de l'opération est atteint. Cette règle a été reprise à l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 3813/92. Eu égard à cette circonstance, il y a donc lieu de constater que la justification apportée par le septième considérant du préambule au règlement de conversion constitue une motivation correcte et suffisante de l'introduction de nouvelles règles relatives aux taux de conversion agricoles.

51. Le septième considérant du préambule au règlement de conversion déclare qu'il convient, afin d'éviter des distorsions de marché avec le tabac de la récolte 1993, de retenir le 1er juillet 1993 comme fait générateur pour la prime pour les tabacs des récoltes antérieures à 1993, qui sortent du contrôle à partir de cette date.

52. Il résulte des termes de l'article 5 du règlement de conversion que celui-ci s'applique au tabac des récoltes antérieures à la récolte 1993, qui sort du contrôle à partir du 1er juillet 1993. Le choix de cette date est heureux, dans la mesure où l'article 6, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement d'application a justement été remplacé le 1er juillet 1993 par le règlement n° 1068/93. Le fait que le 1er juillet 1993 ait été choisi également comme date déterminante du taux de conversion est, selon nous, logique.

Sur la question de la procédure devant le comité de gestion

53. Le 11 juin 1993, le comité de gestion du tabac a approuvé, à l'exception de la République hellénique et de la République italienne, un projet de règlement de conversion. La Commission aurait pu ensuite adopter immédiatement ce règlement et le publier au *Journal officiel* avant le 1er juillet 1993, date prévue pour son application. Ce règlement n'a cependant été adopté que le 17 décembre 1993 et publié au *Journal officiel* le 18 décembre 1993.

54. La Commission a signalé qu'un de ses membres a sollicité la réalisation de recherches supplémentaires, à la suite de quoi le commissaire à l'agriculture a demandé au service compétent d'essayer de trouver une solution plus acceptable pour la République hellénique et la République italienne. Le 10 septembre 1993, une proposition, selon laquelle l'article 6, paragraphe 1, du règlement d'application serait maintenu, en ce qui concerne le tabac de la récolte de 1992, jusqu'au 1er juillet 1994, a été soumise au comité de gestion du tabac. La délégation hellénique n'a cependant pas pu accepter la date d'expiration proposée. Lors d'une nouvelle réunion, le 13 octobre 1993, cette délégation a communiqué qu'elle ne pouvait prendre position sur la nouvelle proposition, et la Commission a alors retiré celle-ci. La Commission a décidé ensuite d'adopter le règlement de conversion dans la version soumise au comité de gestion du tabac le 11 juin 1993.

55. Nous observons que les comptes rendus des réunions du comité de gestion du tabac ayant trait aux périodes allant du 11 juin au 3 décembre 1993, qui ont été présentés au cours de la présente procédure, ne mentionnent nulle part que la Commission a retiré le projet qui avait été approuvé le 11 juin 1993 ou qu'elle a renoncé d'une autre manière à adopter le règlement de conversion dans la version de ce projet.

56. Le fait que la Commission présente une nouvelle proposition visant, en suggérant des modifications à un projet qui a été approuvé, à obtenir le ralliement de la République hellénique et de la République italienne n'implique pas en soi, selon nous, qu'elle renonce à adopter le règlement de conversion dans la version du projet approuvé.

57. Le texte des différents articles du règlement de conversion correspond intégralement à celui du projet approuvé par le comité de gestion du tabac le 11 juin 1993. Au septième considérant du préambule, la Commission a cependant inséré ultérieurement les deux motifs qui ont été examinés ci-dessus [18]. Ces motifs ont remplacé une déclaration qui figurait dans le projet approuvé, selon laquelle il y avait lieu de retenir le 1er juillet 1993 comme fait générateur du taux de conversion pour le tabac, des récoltes antérieures à 1993, qui sort du lieu où il a été mis sous contrôle à partir de cette date.

18 — Ces motifs ont été insérés dans le projet qui a été soumis au comité de gestion du tabac le 10 septembre 1993.

58. Cette déclaration ne constituait, selon nous, pas une motivation, mais une simple répétition du contenu de l'article 5 du règlement de conversion, de sorte que la suppression de celle-ci ne constitue nullement un manquement à l'obligation de motivation. Il y a lieu de considérer la modification apportée comme de nature rédactionnelle.

59. Eu égard à cette circonstance, nous estimons que le fait que la Commission n'a pas soumis au comité de gestion du tabac la nouvelle formulation du septième considérant du préambule au règlement de conversion ne constitue pas une base suffisante pour déclarer ce règlement invalide.

60. Le retard pris dans l'adoption du règlement de conversion a, ainsi qu'il a été indiqué, engendré un effet rétroactif dans le chef de celui-ci, dans la mesure où ce règlement prévoit qu'il est applicable à partir du 1er juillet 1993. Le projet de règlement de conversion n'a pas été soumis une nouvelle fois au comité de gestion pour que celui-ci puisse se prononcer sur l'effet rétroactif.

61. Selon nous, l'effet rétroactif présente un caractère purement formel et avantage, ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus au point 28, les opérateurs de première transformation dans les pays à monnaie dépréciée. Eu égard à cette circonstance, le fait que le projet de règlement de conversion n'a pas été soumis une nouvelle fois au comité de gestion du tabac ne constitue pas, selon nous, une base suffisante pour déclarer ce règlement invalide.

Conclusion

62. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre de la manière suivante aux questions posées par le Dioikitiko Protodikeio:

« L'examen, à la lumière de l'ordonnance de renvoi et des autres éléments du dossier, du règlement (CE) n° 3477/93 de la Commission, du 17 décembre 1993, concernant les taux de conversion agricoles à appliquer dans le secteur du tabac, n'a fait apparaître aucun élément permettant de mettre en cause sa validité. »