CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS

présentées le 15 mars 2001 [1]

1. Dans la présente affaire, la République italienne souhaite obtenir l'annulation de deux règlements du Conseil adaptant le régime agrimonétaire à l'introduction de l'euro au début de l'année 1999, ainsi que celle de deux règlements de la Commission portant exécution de ces règlements. Elle conteste en particulier la manière dont ces règlements déterminent le montant des aides compensatoires que les États membres peuvent verser dans certaines conditions à leurs agriculteurs, avec un concours financier de la Communauté.

2. Elle soutient en substance que le même régime n'aurait pas dû être appliqué aux États membres qui n'avaient pas encore adopté l'euro comme à ceux qui l'avaient adopté, et que les dispositions qui ont été prises pénalisent certains types de cultures et plus spécialement celles qui sont plus répandues dans les pays méditerranéens.

1 — Langue originale l'anglais.

Régimes agrimonétaires

Le contexte

3. Les deux principaux moyens par lesquels la Communauté assure un soutien aux agriculteurs sont les prix garantis à la production et les paiements directs effectués sur la base du nombre d'hectares, de têtes de bétail, etc. Les uns et les autres sont par principe uniformes à l'intérieur de la Communauté. Le premier est souvent qualifié d'aide indirecte tandis que le second, qui a de plus en plus tendance à prévaloir, est qualifié d'aide directe, quoique ces termes ne soient pas toujours utilisés avec précision.

4. Les montants en question sont calculés en une monnaie pivot ou unité de compte — à savoir, successivement, l'unité de compte agricole (qui était fondée sur la valeur en or fin du dollar des États-Unis), l'écu (fondé sur un panier de monnaies des

États membres) et l'euro — puis convertis dans les monnaies nationales pertinentes. Bien que chaque unité successive ait été initialement égale à celle qui la précédait, la fluctuation des taux de change et l'évolution des définitions ont abouti à ce qu'il n'y ait plus à présent le moindre lien entre l'euro et le dollar.

5. Un tel système ne risque pas d'engendrer des inégalités lorsque les taux de change sont fondamentalement stables (comme ce fut le cas au cours des années 60 et jusqu'à l'effondrement du système monétaire international résultant des accords de Bretton Woods) ou lorsqu'une monnaie unique est utilisée comme étalon immuable par un certain nombre d'États membres (comme c'est le cas avec l'euro depuis le 1er janvier 1999).

6. Toutefois, des distorsions surviennent immanquablement lorsque les taux de change connaissent des fluctuations considérables. Si une monnaie nationale s'apprécie par rapport à la monnaie pivot ou l'unité de compte, les prix garantis et le montant d'une aide diminueront automatiquement dans cette monnaie nationale à moins que des mesures ne soient prises, et l'inverse est vrai dans l'hypothèse d'une dévaluation. Le premier cas, qui est aussi le plus impressionnant, s'est produit en 1969, lorsque le franc français a été dévalué de 11 % et le mark allemand réévalué de 9 %. Si aucune mesure n'avait été prise, cela aurait entraîné une inégalité considérable entre agriculteurs français et agriculteurs allemands.

7. La solution initialement retenue a consisté à introduire des montants compensatoires monétaires (ci-après les «MCM»), qui équivalaient en fait à des subventions à l'importation et des taxes à l'exportation ou des taxes à l'importation et des subventions à l'exportation — selon qu'une monnaie avait été dévaluée ou réévaluée — dans les échanges de produits agricoles entre États membres. En outre, afin de maintenir la stabilité des prix d'intervention libellés en monnaies nationales qui flottaient par rapport à l'unité de compte centrale, un taux de conversion agricole fictif, couramment dénommé «taux vert» et distinct du taux du marché, fut instauré.

8. Avec l'introduction du système monétaire européen et la création du marché unique, plusieurs réformes ont été nécessaires. Une autre réforme a eu lieu en 1995 et a abouti au système qui a précédé immédiatement celui qui est en cause en l'espèce. Les MCM ont finalement disparu alors que le taux de conversion agricole distinct a continué à exister, sa détermination acquérant ainsi une importance cruciale.

9. Avant de nous efforcer d'exposer brièvement les mesures en vigueur immédiatement avant et après le 1er janvier 1999, il convient peut-être de souligner qu'au fil des

ans la réglementation s'est accumulée de manière peu ordonnée et qu'elle a parfois perdu en clarté ce qu'elle a gagné en complexité.

Le régime antérieur à 1999

10. Le régime en vigueur immédiatement avant l'adoption de la monnaie unique était défini principalement par les règlements (CEE) n° 3813/92, (CE) n° 1527/95 et (CE) n° 724/97 [2].

11. Le règlement n° 3813/92 a énoncé les règles régissant l'ajustement des taux de conversion agricoles. De manière générale, ces taux étaient initialement fondés sur le «taux représentatif de marché» pour chaque monnaie (une moyenne mensuelle des taux de change de la monnaie par rapport à l'écu) mais ne suivaient pas directement tout changement de ce taux. Le taux de conversion agricole n'était modifié que lorsque l'«écart monétaire» (la différence entre le taux de conversion agricole et le taux représentatif de marché, exprimée en pourcentage du taux de conversion agricole) dépassait un certain seuil.

12. Dans le cas d'un écart monétaire positif, lorsque le taux de conversion agricole était supérieur au taux représentatif de marché, aucun ajustement n'était opéré en ce qui concerne le premier taux tant que la différence n'excédait pas 5 points à la fin d'une période de référence. Dans le cas contraire d'un écart monétaire négatif, un ajustement était déclenché quand la différence dépassait 2 points en valeur absolue ou 5 points par rapport à une autre monnaie. Lorsqu'un ajustement était réalisé, le nouveau taux de conversion agricole était déterminé en fonction d'une réduction de la moitié de la valeur absolue de l'écart monétaire en question [3].

13. Il pouvait par conséquent y avoir une différence, qui n'était pas entièrement ou immédiatement corrigée, entre le taux de conversion agricole et le taux représentatif de marché. Les agriculteurs des États dont les monnaies présentaient un écart positif auraient été avantagés, puisqu'ils auraient reçu des paiements calculés à un taux de change plus favorable que le taux représentatif de marché. Par contre, en cas d'écart négatif, les revenus agricoles auraient souffert. Pour remédier à cette dernière situation, le règlement n° 3813/92

2 — 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), tel que modifié principalement 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); et 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), tel que modifié par le règlement (CE) n° 942/98 du Conseil, du 20 avril 1998 (JO L 132, p. 1).

3 — Voir, notamment, articles 1er, 3 et 4 du règlement n° 3813/92, tel que modifié.

a prévu une augmentation du montant des aides directes et a autorisé les États membres à octroyer à leurs agriculteurs une aide compensatoire, sous certaines conditions mais avec une contribution de la Communauté au financement de cette aide [4].

14. Par la suite, les règlements n[os] 1527/95 et 724/97 ont gelé les taux de conversion agricoles pour certaines catégories d'aides directes jusqu'au 1[er] janvier 1999 et ont autorisé les États membres à octroyer une aide compensatoire aux agriculteurs selon trois tranches successives de douze mois, de nouveau avec une contribution financière de la Communauté, en cas de réévaluation sensible d'une monnaie (équivalant à un écart monétaire négatif). Le montant maximal de l'aide devait être déterminé en multipliant le pourcentage de sensibilité de la réévaluation en cause par la perte forfaitaire de revenu, l'un et l'autre étant calculés conformément aux règles spécifiées à cet effet [5].

Le régime en cause

15. Avec l'introduction de l'euro le 1[er] janvier 1999 et la fixation de parités irrévocables pour les monnaies de l'ensemble des États membres participants [6], il n'était à l'évidence plus possible que les taux du marché varient entre ces monnaies et l'euro, de sorte que le régime agrimonétaire antérieur a de ce point de vue perdu sa raison d'être. Le passage à la monnaie unique a cependant nécessité quelques dispositions transitoires et il a fallu quand même prévoir des taux de conversion pour les États membres non encore participants.

16. De nouvelles règles ont par conséquent été introduites par les règlements (CE) n[os] 2799/98 et 2800/98 du Conseil [7], accompagnées de modalités d'application énoncées dans les règlements (CE) n[os] 2808/98 et 2813/98 de la Commission [8]. Ce sont ces règlements que la République italienne souhaite voir annuler, en mettant spécialement l'accent sur certaines dispositions spécifiques des deux règlements du Conseil.

4 — Voir articles 7 et 8 du règlement n° 3813/92.

5 — Voir articles 2 et 3 du règlement n° 1527/95 et articles 3 à 6 du règlement n° 724/97.

6 — En réalité, la monnaie des États membres participants est devenue l'euro à compter du 1[er] janvier 1999, mais l'euro est également divisé, jusqu'au 31 décembre 2001, en «unités monétaires nationales» équivalant aux unités monétaires de ces États, telles qu'elles ont été définies le 31 décembre 1998; voir articles 1[er] à 6 du règlement (CE) n° 974/98 du Conseil, du 3 mai 1998, concernant l'introduction de l'euro (JO L 139, p. 1).

7 — Règlement (CE) n° 2799/98, du 15 décembre 1998, établissant le régime agrimonétaire de l'euro (JO L 349, p. 1); règlement (CE) n° 2800/98, du 15 décembre 1998, relatif aux mesures transitoires pour l'introduction de l'euro dans la politique agricole commune (JO L 349, p. 8).

8 — Règlement (CE) n° 2808/98, du 22 décembre 1998, portant modalités d'application du régime agrimonétaire de l'euro dans le secteur agricole (JO L 349, p. 36); règlement (CE) n° 2813/98, 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).

— Le règlement n° 2799/98

17. Conformément à son préambule, le règlement n° 2799/98 a pour but de remplacer le système agrimonétaire antérieur, qui n'est plus approprié, par un système agrimonétaire plus simple et plus proche de la réalité monétaire, fondé sur l'euro pour les États participants et sur le taux de change réel pour les États non participants [9]. Il a cependant été admis qu'une importante réévaluation monétaire (pour les États non participants) peut, dans certaines conditions, diminuer les revenus agricoles, qu'une aide temporaire peut être accordée pour compenser cette diminution, selon des règles spécifiques adaptées à la nature de certaines aides directes, et qu'il convient de prévoir la possibilité de mesures transitoires [10].

18. Aux termes de l'article 2, les prix et montants fixés dans les actes relatifs à la politique agricole commune sont exprimés en euros. Ils sont octroyés ou perçus en euros dans les États membres participants, et dans les autres États membres ils sont convertis dans la monnaie nationale (l'article 8 prévoit néanmoins la possibilité pour ces États d'utiliser également l'euro).

19. Le reste du règlement n° 2799/98 traite, pour l'essentiel, des conséquences de futures fluctuations des taux de change entre l'euro et les monnaies nationales d'États membres non participants [11].

20. Les articles 4 et 5 visent les cas justifiant l'octroi d'une aide compensatoire. En pareils cas, pour des raisons tenant peut-être au libellé d'une réglementation antérieure disparate, l'article 4 parle d'une réévaluation tandis que l'article 5 qualifie ce qui est apparemment le même phénomène de baisse du taux de change (de l'euro; en l'occurrence, il s'agit bien entendu de nouveau de l'équivalent de ce qui auparavant avait été également qualifié d'écart monétaire négatif, une situation dans laquelle le mouvement d'un taux de change comporte une diminution des montants d'aide reçus par les agriculteurs en monnaie nationale).

21. L'article 4 permet aux États membres, en cas de réévaluation sensible, d'octroyer une aide compensatoire en ce qui concerne tous les prix et montants autres que ceux visés à l'article 5 (une réévaluation sensible est définie à l'article 1er, sous f), comme étant «la situation dans laquelle la moyenne annuelle du taux de change [de l'euro] est inférieure au seuil constitué par la valeur la plus basse des moyennes

9 — Voir premier et deuxième considérants.

10 — Voir, notamment, quatrième, cinquième, sixième et septième considérants ainsi que dixième considérant.

11 — Les «monnaies nationales» sont définies à l'article 1er, sous d), de manière à exclure les unités monétaires nationales d'États membres participants, et les définitions du «taux de change» et de la «réévaluation sensible» en découlent.

annuelles du taux de conversion appliqué durant les trois années précédentes et du taux de change au 1er janvier 1999»). L'État membre concerné peut octroyer des paiements compensatoires aux agriculteurs en trois tranches successives de douze mois, avec un montant maximal à établir pour la première tranche et une réduction progressive pour les deux autres tranches. En outre, en vertu de l'article 4, paragraphe 4, aucune aide n'est octroyée pour la partie du montant qui ne dépasse pas 2,6 % de réévaluation sensible.

22. L'article 5 concerne les aides forfaitaires déterminées par hectare ou par unité de gros bétail, les primes compensatoires par brebis ou chèvre, et les montants à caractère structurel ou environnemental (des aides et montants de cette nature, qui impliquent tous des paiements directs aux agriculteurs, avaient été déjà regroupés sous une catégorie spécifique dans l'article 7 du règlement n° 3813/92, et c'était par rapport à cette catégorie que le règlement n° 724/97 avait gelé le taux de conversion agricole). En pareils cas, lorsque le taux de change applicable de l'euro baisse, une aide compensatoire en trois tranches de douze mois est de nouveau admise, là encore avec un montant maximal et une réduction progressive. Les États membres ont la faculté de renoncer à l'octroi de l'aide compensatoire lorsque le montant calculé correspond à moins de 0,5 % de réduction.

23. Les montants maximaux pour la première tranche de l'aide sont dans l'un et l'autre cas à établir pour l'ensemble de l'État membre concerné, conformément aux règles énoncées dans l'annexe du règlement n° 2799/98.

24. S'agissant des paiements visés à l'article 4, cela comporte la multiplication du pourcentage de sensibilité de la réévaluation en cause [c'est-à-dire, conformément à l'article 1er, sous g), le pourcentage de réévaluation de la moyenne annuelle par rapport au seuil retenu pour la définition d'une réévaluation sensible à l'article 1er, sous f)] par une perte forfaitaire de revenu. Selon le point 1 de l'annexe du règlement n° 2799/98, cette perte forfaitaire de revenu est égale pour l'essentiel à 1 % de la production agricole finale s'agissant de céréales, de betteraves sucrières, de lait et de produits laitiers, et de viande bovine, à 1 % de la valeur des produits livrés dans le cadre d'un contrat imposant un prix minimal au producteur s'agissant d'autres produits, et à 1 % des aides ou primes perçues par les agriculteurs, autres que celles visées à l'article 5. Ce calcul est essentiellement le même que celui qui s'appliquait auparavant en vertu du règlement n° 724/97.

25. Le mode de calcul du montant maximal des paiements au titre de l'article 5 est cependant moins clair. L'article 5, paragraphe 2, renvoie à cet effet simplement à la procédure visée à l'article 9 concernant l'adoption des modalités d'application et au point 4 de l'annexe. Les modalités d'application semblent être celles figurant dans le règlement n° 2808/98, dont l'arti-

cle 10, paragraphe 2, énonce que le montant maximal de l'aide est déterminé conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 2799/98. Le point 4 de l'annexe prévoit que l'aide est calculée en fonction de certaines données, sans préciser toutefois comment il y a lieu d'utiliser ces données. On tourne donc apparemment en rond sans trop savoir, faute d'indication claire, comment il y a lieu de calculer le maximum.

27. Aux termes de l'article 6, la Communauté contribue au financement à hauteur de 50 %.

28. Ces dispositions, puisqu'elles concernent les modifications du taux de change tel que défini dans le règlement (c'est-à-dire le taux de change entre l'euro et la monnaie nationale de chaque État non participant), n'affectent que la situation dans les États membres non participants à l'euro, et ce uniquement après l'introduction de celui-ci. Les modifications résultant du passage au nouveau régime et touchant l'ensemble des États sont couvertes par le règlement n° 2800/98.

26. Toutefois, au moins une distinction importante apparaît clairement entre les aides compensatoires admises en vertu des deux articles: pour ce qui concerne l'article 5, la baisse du taux de change est pleinement prise en compte (sous réserve d'une renonciation facultative pour des montants correspondant à moins de 0,5 % de réduction), mais, en vertu de l'article 4, la réévaluation n'est prise en compte que dans la mesure où elle dépasse 2,6 %. Ce seuil de 2,6 % avait déjà été inséré dans le règlement n° 724/97, à partir du 1er mai 1998, par le règlement n° 942/98 [12], en vue de limiter le risque de compensations excessives en cas de «faibles réévaluations sensibles» (sic) [13]. Auparavant, un type différent de plancher avait été fixé en ce sens qu'aucune aide dont le montant correspondait à moins de 0,5 % de réévaluation sensible ne pouvait être octroyée [14].

— Le règlement n° 2800/98

29. Selon le titre et le préambule du règlement n° 2800/98, celui-ci vise à prévoir la possibilité d'une aide temporaire et dégressive eu égard au passage à l'euro le 1er janvier 1999 qui, avec la suppression du taux de conversion agricole, pouvait avoir les mêmes effets qu'une réévaluation sensible.

30. La formule retenue à l'article 1er pour définir ce que l'on entend par «réévaluation sensible» diffère légèrement de celle qui est utilisée dans le règlement n° 2799/98; elle

12 — Les deux règlements sont cités à la note 2 ci-dessus.

13 — Cinquième considérant du règlement n° 942/98.

14 — Article 4, paragraphe 3, dernier alinéa, du règlement n° 724/97.

se ramène en substance à une réduction du taux de conversion applicable le 1er janvier 1999 par rapport aux plus bas niveaux des taux de conversion applicables auparavant.

31. Selon l'article 2, lorsque le taux de conversion (de l'euro en unité monétaire nationale d'un État membre participant) ou le taux de change (de l'euro en monnaie nationale d'un État non participant) au 1er janvier 1999 subit une réévaluation sensible par rapport au taux de conversion agricole en vigueur le 31 décembre 1998, une aide compensatoire peut être octroyée aux mêmes conditions que celles prévues à l'article 4 du règlement n° 2799/98 (l'article 2 englobe par conséquent les mêmes catégories d'aides, à savoir toutes les aides autres que les aides directes énumérées à l'article 5 du règlement n° 2799/98). Au second alinéa, l'article 2 contient cependant une clause restrictive aux termes de laquelle le montant maximal peut être «réduit ou annulé» [15], selon l'évolution du taux de change (cette clause ne concerne donc que les États membres non participants) durant les neuf premiers mois de 1999.

32. S'agissant des aides directes (la liste est identique à celle figurant à l'article 5 du règlement n° 2799/98), l'article 3 dispose que, dans le cas où le taux de conversion ou le taux de change applicable le jour du fait générateur en 1999 est inférieur au taux appliqué précédemment, une aide est octroyée et le montant de celle-ci est calculée conformément à l'article 5 du règlement n° 2799/98. Toutefois, à titre exceptionnel, la contribution de la Communauté s'élève dans ce cas à 100 % pour la première année.

— Les règlements nos 2808/98 et 2813/98

33. Il s'agit de règlements de la Commission portant modalités d'application en vue de l'exécution des deux règlements du Conseil. Bien que le gouvernement italien ait expressément demandé leur annulation, il n'avance aucun grief précis à l'encontre de leurs dispositions, mais concentre son argumentation sur les règlements du Conseil. Dans le mémoire en réplique, il affirme ne demander l'annulation des règlements de la Commission que pour empêcher que les institutions puissent soutenir que ces règlements restent valides dans l'hypothèse où les règlements du Conseil seraient annulés; de l'avis du gouvernement italien, l'allégation selon laquelle les règlements de la Commission sont invalides découle de ses arguments contestant la légalité des règlements du Conseil.

34. Dans ces conditions, il ne paraît pas utile d'exposer leurs dispositions.

15 — Nous supposons que le terme «annuler» signifie en l'occurrence «réduit à zéro» plutôt que d'impliquer la suppression de tout plafond quel qu'il soit.

Analyse juridique

35. La République italienne vise l'annulation des quatre règlements (les règlements n^os^ 2799/98 et 2800/98 du Conseil ainsi que les règlements n^os^ 2808/98 et 2813/98 de la Commission) tandis que le Conseil et la Commission soutiennent qu'il y a lieu de rejeter le recours. Le Conseil limite ses moyens et arguments à ses propres règlements; la Commission quant à elle conteste essentiellement la recevabilité de la demande visant à obtenir l'annulation des règlements d'exécution et concentre ses moyens et arguments sur la validité des règlements du Conseil.

Les règlements du Conseil

36. La République italienne soulève trois moyens de droit à l'appui de son recours.

— Premier moyen: illégalité de l'application indifférenciée du seuil de 2,6 %

37. Le premier moyen repose en substance sur l'allégation qu'il était illégal d'appliquer le même seuil de 2,6 % pour l'octroi d'une aide compensatoire aussi bien à l'égard de réévaluations sensibles se produisant (pour les États participants) lors du passage du précédent régime agrimonétaire à l'euro qu'à l'égard de celles se produisant (seulement pour les États non participants) après cette phase de transition par l'effet de fluctuations des taux de change entre l'euro et les monnaies de ces États.

38. La République italienne soutient que ce traitement est contraire à l'article 39 du traité CE (devenu article 33 CE), aux deuxième et troisième alinéas de l'article 40, paragraphe 3, du traité CE (devenu, après modification, article 34, paragraphe 2, CE) et au principe de proportionnalité.

39. Étant donné que la République italienne n'a précisé ni la disposition de l'article 39 du traité qu'elle prétend enfreinte ni la manière dont le principe de proportionnalité a prétendument été violé, nous estimons qu'il y a lieu de rejeter son moyen de recours pour ce qui concerne ces allégations.

40. Toutefois, s'agissant de l'article 40, paragraphe 3, du traité, la République italienne se réfère aux règles exigeant que l'organisation commune des marchés agricoles exclue toute discrimination entre producteurs de la Communauté (deuxième alinéa) et qu'une politique commune éventuelle des prix soit fondée sur des critères

communs et sur des méthodes de calcul uniformes (troisième alinéa). Ces exigences sont l'expression du principe fondamental d'égalité de traitement, qui veut que des situations similaires ne soient pas traitées différemment et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière identique.

41. De l'avis du gouvernement italien, le maintien du seuil de 2,6 % se justifie à l'égard des États membres non participants parce qu'il atténue les effets des fluctuations de taux de change et parce que les taux de change avec l'euro continuent à évoluer. Par contre, il ne se justifiait pas lors de la réalisation des ajustements nécessaires au 1er janvier 1999, impliquant simplement une modification unique sans aucune possibilité d'un ajustement ultérieur. Ces situations qui sont différentes devraient être traitées différemment.

42. En particulier, selon la République italienne, le seuil de 2,6 % a été introduit par le règlement n° 942/98 en vue de prévenir un risque sérieux de spéculation monétaire au cours de la période préparatoire à l'introduction de l'euro. Son maintien était fondé concernant les taux de change des monnaies des États non participants, encore sujettes à des fluctuations et, partant, à la spéculation, mais il ne se justifiait pas relativement à la transition elle-même, une situation dans laquelle toute modification ultérieure était exclue.

43. On ne peut guère nier, selon nous, que les deux situations présentent quelques points de dissemblance; l'une concerne une modification unique du taux de change qui ne se répétera jamais, l'autre porte sur une série de modifications itératives. Toutefois, elles présentent également quelques traits communs très marqués; chacune se rapporte, pour chaque application éventuelle du mécanisme en question, au cas particulier d'une monnaie ou d'une unité monétaire échangée à un taux différent de celui qui prévalait auparavant, et c'est précisément cela qui constitue le principe même du mécanisme.

44. Le Conseil fait remarquer, à juste titre selon nous, que, pour ce qui est du passage de l'ancien régime au nouveau régime, il convient dans un premier temps de déterminer pour toutes les monnaies si elles ont connu une réévaluation sensible et que la seule différence de traitement dépend de la question de savoir si tel a été le cas ou non. Le principe d'égalité de traitement n'est dès lors pas enfreint. (Toutefois, après le changement de régime, une nette différence existe entre la situation des monnaies qui peuvent continuer à flotter par rapport à l'euro et celle des unités monétaires pour lesquelles un taux de conversion a été fixé de manière irrévocable. Une différence de traitement peut par conséquent se justifier à ce dernier stade).

45. Nous sommes en outre d'accord avec la Commission pour dire que le règlement n° 942/98 ne renferme aucun élément lais-

sant supposer que le seuil de 2,6 % ait été destiné à prévenir la spéculation monétaire; au contraire, le cinquième considérant de ce règlement exprime clairement que le dessein était de «limiter le risque de compensations excessives en cas de faibles réévaluations sensibles» (un but qui pourrait être tout aussi valable dans les circonstances de la transition) et que cette limitation tenait compte du fait que, par application de l'article 4 du règlement n° 3813/92 [16], aucune baisse de taux de conversion agricole ne pouvait être inférieure à 2,56 % (cette considération est restée valable le 1er janvier 1999). Il n'a du reste pas été démontré non plus par des éléments externes que des craintes de spéculation monétaire aient joué un rôle dans l'introduction du seuil de 2,6 %.

46. Il convient également de rejeter l'autre argument selon lequel une réévaluation de moins de 2,6 % au 1er janvier 1999 est à jamais «perdue» pour les États membres participants alors qu'elle peut par la suite franchir ce seuil et donner lieu à des aides compensatoires en faveur des agriculteurs dans les États membres non participants. D'une part, c'est précisément parce que la réévaluation ne peut pas s'intensifier dans les États membres participants qu'aucune aide compensatoire n'est octroyée; d'autre part, le Conseil a indiqué lors de l'audience que le mécanisme ne pouvait pas fonctionner de cette manière cumulative en ce qui concerne les États non participants. En toute hypothèse, il peut assurément agir dans le sens opposé — en vertu de l'article 2, second alinéa, du règlement n° 2800/98, le montant maximal de l'aide pouvant être octroyée dans ces États peut être «réduit ou annulé» en fonction de l'évolution du taux de change.

47. La République italienne argue également de l'application injustifiée d'un traitement différent à des situations similaires: l'euro et les monnaies des États non participants flottent, affirme-t-elle, par rapport au dollar, avec les mêmes répercussions sur les revenus agricoles, mais seuls les agriculteurs dans les États non participants peuvent bénéficier d'une aide compensatoire de ces fluctuations. Elle prétend même que le dollar représente une valeur «réelle» et que les taux de change du dollar déterminent les taux de conversion agricoles pour les États non participants.

48. Ces affirmations restent, selon nous, à démontrer. Aucun des règlements ne recèle le moindre élément faisant en sorte qu'un montant ou ajustement soit fonction de variations d'un quelconque taux de change avec le dollar et il n'existe aucune raison non plus de prendre cette monnaie comme étalon pour mesurer les variations que connaissent les revenus agricoles dans la Communauté. Le fait que l'ancêtre de l'euro, l'unité de compte agricole, fut initialement fondé sur la valeur en or fin du dollar revêt un intérêt purement historique pour le régime agrimonétaire actuel. La baisse de l'euro par rapport au dollar peut sans aucun doute avoir eu quelque

16 — Voir point 12 ci-dessus.

effet (pas toujours défavorable) sur les revenus agricoles en Europe, mais les règlements attaqués traitent uniquement des modifications de taux de change entre monnaies communautaires.

49. Il nous semble donc qu'aucun élément de preuve convaincant n'a été produit quant à une éventuelle violation du principe d'égalité de traitement, que ce principe soit considéré d'un point de vue général ou dans ses expressions spécifiques dans l'article 40, paragraphe 3, du traité.

50. Par ailleurs, ainsi que le Conseil et la Commission le font remarquer, les arguments avancés par la République italienne semblent se rapporter en réalité à des choix politiques qu'il n'appartient pas à la Cour d'examiner. En effet, il existe une jurisprudence abondante selon laquelle, dans des situations économiques complexes, le législateur communautaire jouit d'une liberté d'appréciation importante et la Cour, en contrôlant la légalité de l'exercice d'une telle liberté, ne saurait substituer ses appréciations en la matière à celles du législateur, mais doit se limiter à examiner si ces dernières sont entachées d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir [17]. En ce qui concerne le premier moyen, une erreur manifeste ou un détournement de pouvoir n'a même pas été allégué.

— Deuxième et troisième moyens: illégalité de la différence de traitement entre secteurs agricoles en ce qui concerne le montant maximal de l'aide compensatoire

51. Dans le cadre de ces deux moyens, qui peuvent être examinés ensemble, la République italienne fait valoir en substance que le montant maximal de l'aide compensatoire aux secteurs agricoles visé à l'article 5 du règlement n° 2799/98 (et à l'article 3 du règlement n° 2800/98) est calculé de telle manière qu'il est plus élevé que celui prévu à l'article 4 du règlement n° 2799/98 (et à l'article 2 du règlement n° 2800/98). Dans ce dernier cas, un traitement plus favorable est accordé aux secteurs bénéficiant d'un soutien direct. Les secteurs les moins favorisés sont, en outre, principalement des secteurs de cultures méditerranéennes (huile d'olive, tabac, vin, etc.).

52. Il résulte des règles telles que nous les avons résumées plus haut [18] que, selon l'article 4 du règlement n° 2799/98, dans certains secteurs — les céréales, les betteraves sucrières, le lait et les produits laitiers, ainsi que la viande bovine —, l'un des éléments entrant dans le calcul est constitué par la production agricole totale de chaque secteur dans l'État membre concerné, alors que dans d'autres secteurs seule la production vendue dans le cadre de contrats imposant un prix minimal est prise en compte. Cela semble vouloir dire que

17 — Voir, à titre d'exemple récent, arrêt du 14 décembre 2000, Italie/Commission (C-99/99, Rec. p. I-11535, point 26).

18 — Voir points 20 à 32 ci-dessus, et plus spécialement point 24.

moins d'aide compensatoire est autorisée dans ce dernier cas.

53. Deux différences existent, en outre, entre les règles applicables dans le contexte de l'article 4 et celles applicables dans le contexte de l'article 5 du règlement n° 2799/98. En ce qui concerne les prix et montants visés à l'article 4, aucune aide n'est octroyée pour la partie du montant maximal qui ne dépasse pas 2,6 % de réévaluation sensible, tandis que cette condition ne s'applique pas dans les cas visés à l'article 5. Et en vertu de l'article 3 du règlement n° 2800/98, qui applique l'article 5 du règlement n° 2799/98 aux mesures transitoires, la contribution de la Communauté au financement de l'aide s'élève exceptionnellement à 100 % pour la première année, au lieu de 50 % dans tous les autres cas.

54. La République italienne allègue de nouveau une violation des articles 39 et 40 du traité ainsi que des principes d'égalité de traitement et de proportionnalité, tout en faisant valoir en outre un défaut de motivation ainsi qu'un détournement de pouvoir. L'illégalité de traitement constitue, derechef, le principal grief. Avant tout, la République italienne ne voit pas pourquoi il y aurait lieu d'établir une distinction entre secteurs agricoles et affirme que les secteurs visés par l'article 5 du règlement n° 2799/98 correspondent dans une large mesure à ceux qui étaient précédemment traités de manière séparée pour des considérations socio-économiques sans rapport avec le passage à l'euro.

55. La Commission indique que les modalités arrêtées pour le calcul de la perte forfaitaire sont identiques à celles qui avaient fait leurs preuves depuis longtemps — le régime spécifique pour les catégories visées à l'article 5 du règlement n° 2799/98 remonte à l'article 7 du règlement n° 3813/92 — et relève que le gouvernement italien n'a produit aucune donnée étayant son allégation d'un effet discriminatoire. Le but, tel qu'énoncé au quatrième considérant du règlement n° 2799/98, consiste à compenser la diminution que les revenus agricoles peuvent, dans certaines conditions, subir à la suite d'une importante réévaluation monétaire. Ces réévaluations ont cependant un effet plus sensible quand il s'agit d'aides directes (puisqu'elles ont une influence directe sur le montant de l'aide, qui représente un pourcentage important des revenus agricoles) que lorsqu'il s'agit d'aides indirectes et, à l'intérieur de cette dernière catégorie, leur effet est plus important dans certains secteurs (tel celui des céréales, où les prix du marché suivent fidèlement les prix d'intervention) que dans d'autres secteurs (comme le secteur vitivinicole où les prix du vin et les prix de distillation sont très différents). Il est par conséquent légitime de calculer différemment le montant de l'aide compensatoire afin de tenir compte de ces effets différents.

56. La Commission affirme, en outre, que la notion de secteurs agricoles «méditerranéens» est spécieuse: l'Italie a une production agricole dans des secteurs non couverts par l'article 5 du règlement n° 2799/98 et tous les États membres ont une production agricole dans les secteurs couverts par cette disposition. À supposer même qu'il y ait une discrimination envers les cultures médi-

terranéennes, elle ne pourrait affecter l'Italie, en tant qu'État membre participant, que pour ce qui concerne le régime transitoire au sens du règlement n° 2800/98.

57. Quant aux autres motifs d'illégalité invoqués, le Conseil et la Commission attirent essentiellement l'attention sur l'absence de tout élément de preuve dans les pièces de procédure et sur la marge d'appréciation dont jouit le législateur communautaire lorsqu'il évalue des situations économiques complexes.

58. Nous ne pouvons que souscrire à la position du Conseil et de la Commission sur ce point: la République italienne n'a justifié aucun de ses griefs.

59. Il est clair que la politique agricole commune n'a jamais été et ne pourra jamais être «à taille unique». Les différences que présentent les marchés exigent des approches différentes, et le type d'ajustement indispensable pour compenser les fluctuations de taux de change variera nécessairement en fonction de la catégorie d'aide concernée et de la manière dont celle-ci est perçue par les agriculteurs, ainsi que la Commission l'a exposé en termes convaincants.

60. Cette nécessité des différences de traitement est évoquée dans les quatrième et cinquième considérants du règlement n° 2799/98, qui énoncent respectivement que, «en cas d'importante réévaluation monétaire pouvant affecter les prix et montants autres que les aides directes, les revenus agricoles peuvent, dans certaines conditions, subir une diminution» et que «l'effet d'importantes réévaluations monétaires sur le niveau en monnaie nationale de certaines aides directes doit pouvoir être compensé selon des règles spécifiques adaptées à la nature desdites aides».

61. Certes, le préambule ne fournit pas de justification précise pour chaque choix particulier de règle qui a été fait, mais nous ne considérons pas qu'une telle omission constitue un défaut de motivation, notamment parce que la distinction entre les catégories visées respectivement aux articles 4 et 5 du règlement n° 2799/98 remonte au règlement n° 3813/92 et que les différentes méthodes de calcul prévues à l'article 4 du règlement n° 2799/98 figuraient déjà dans le règlement n° 724/97. Nous nous bornerons simplement à indiquer que le respect de l'obligation de motivation doit être apprécié à la lumière de l'ensemble du contexte et que, dans la mesure où un acte fait ressortir l'essentiel de l'objectif poursuivi, il est inutile de fournir une motivation spécifique pour chacun des choix techniques qui ont été opérés [19].

19 — Voir, par exemple, arrêt du 29 février 1996, Commission/Conseil (C-122/94, Rec. p. I-881, point 29).

62. Dans ce contexte, la République italienne n'a pas expliqué pourquoi les différentes règles particulières appliquées par le passé en vue de répondre aux fluctuations de taux de change n'étaient plus appropriées pour traiter les modifications découlant de l'introduction de l'euro, qui étaient de même nature.

63. Puisque, de surcroît, l'allégation d'un détournement de pouvoir n'est étayée par aucun élément de preuve dans les mémoires de la République italienne, nous parvenons à la conclusion qu'il y a lieu de rejeter également les deuxième et troisième moyens.

Les règlements de la Commission

64. Étant donné que la République italienne n'a fait valoir aucun argument indépendant concernant la validité des règlements n^{os} 2808/98 et 2813/98, ses conclusions tendant à l'annulation de ces règlements peuvent être rejetées sans qu'il y ait lieu d'examiner si elles sont, ainsi que la Commission le prétend, irrecevables.

Conclusion

65. En conséquence, nous estimons que la Cour devrait:

1) rejeter le recours et

2) condamner la République italienne aux dépens.