ARRÊT DE LA COUR
DU 5 AVRIL 1979 [1]

République italienne
contre Commission des Communautés européennes

«Montants compensatoires monétaires»

Affaire 11/78

Sommaire

1. *Agriculture — Produits de transformation — Montants compensatoires monétaires — Application — Condition — Incidence des montants compensatoires applicables aux produits de base sur le prix des produits transformés*
   (Règlement du Conseil n° 974/71, art. 2, paragraphe 2)

2. *Agriculture — Montants compensatoires monétaires — Groupes de produits — Application — Commission — Pouvoir d'appréciation*

1. Pour justifier l'application des montants compensatoires à des produits transformés, il suffit que les montants compensatoires applicables aux produits de base aient une incidence importante sur le prix des produits transformés.

2. La Commission n'est pas tenue de fixer des montants compensatoires pour tous les produits d'un groupe, mais peut apprécier la nécessité d'appliquer des montants compensatoires, soit par produits, soit par groupes de produits.

Dans l'affaire 11/78

RÉPUBLIQUE ITALIENNE, représentée par son ambassadeur, M. Adolfo Maresca, en qualité d'agent, assisté par M. Ivo Maria Braguglia, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de l'ambassade d'Italie,

partie requérante,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M. Cesare Maestripieri, en qualité d'agent. ayant élu domicile à

1 — Langue de procédure: l'italien.

Luxembourg chez son conseiller juridique, M. Mario Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie défenderesse,

et

RÉPUBLIQUE D'IRLANDE, représentée par M. J. Murray, barrister-at-law, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de l'Ambassade d'Irlande,

partie intervenante,

ayant pour objet l'annulation

— du règlement (CEE) n° 2657/77 de la Commission, du 30 novembre 1977, relatif à l'application des montants compensatoires monétaires à certains produits ne relevant pas de l'annexe II du traité (JO n° L 308, p. 48);

— du règlement (CEE) n° 800/77 de la Commission, du 20 avril 1977, modifiant, en ce qui concerne la liste des produits soumis aux montants compensatoires monétaires, le règlement (CEE) n° 572/76 fixant les montants compensatoires monétaires (JO n° L 97, p. 18), dans la mesure où, par le règlement n° 2657/77, il prévoit l'application ultérieure, même au delà du 31 décembre 1977, des montants compensatoires monétaires aux produits visés à l'annexe I, partie 8, du règlement (CEE) n° 572/76 entrant sous les sous-positions tarifaires 17.04 D, 18.06 B, 18.06 C, 19.08 B et 21.07 C,

LA COUR,

composée de MM. J. Mertens de Wilmars, président de chambre, faisant fonction de président, Mackenzie Stuart, président de chambre, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco et A. Touffait, juges,

avocat général: M. H. Mayras
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que les faits et les arguments des parties développés au cours de la procédure écrite peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure écrite

Le règlement n° 974/71 du Conseil, du 12 mai 1971, relatif à certaines mesures de politique de conjoncture à prendre dans le secteur agricole à la suite de l'élargissement temporaire des marges de fluctuation des monnaies de certains États membres (JO n° L 106, p. 1) habilite, par son article 1, paragraphe 1, les États membres à percevoir et à octroyer des montants compensatoires monétaires à l'importation et à l'exportation des produits décrits au paragraphe 2 du même article:

«... produits pour lesquels des mesures d'intervention sont prévues dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles;

... produits dont le prix est dépendant de celui des produits visés (ci-dessus) ... et qui relèvent de l'organisation commune des marchés ou font l'objet d'une réglementation spécifique au titre de l'article 235 du traité».

Le paragraphe 3 dudit article, tel que modifié par le règlement n° 2746/72 du Conseil, du 19 décembre 1972 (JO n ° L 291, p. 148), dispose que le paragraphe 1:

«... ne s'applique qu'autant que l'application des mesures monétaires visées ... entraînerait des perturbations dans les échanges de produits agricoles.»

L'article 4 dudit règlement prévoit que: «aucun montant compensatoire n'est fixé dans le cas où, dans aucun État membre, le pourcentage visé à l'article 2, paragraphe 1, n'est supérieur à 2,5 %» (ce pourcentage représente l'écart entre le taux de conversion officiel de la monnaie considérée, et le taux «vert»).

Par l'effet du règlement n° 800/77, une série de marchandise a été soumise au régime des montants compensatoires monétaires. Il s'agit de différentes sucreries, de glaces de consommation, de chocolat et de produits à base de cacao, de différents produits de la boulangerie fine, de la pâtisserie et de la biscuiterie et de différentes préparations alimentaires.

Le 2e et le 3e considérants de ce règlement se lisent comme suit:

«... les montants compensatoires monétaires ne concernent qu'une partie des produits hors annexe II du traité qui sont obtenus à partir des produits agricoles, et font l'objet d'une réglementation spécifique au titre de l'article 235 du traité; ... en revanche, la totalité de leurs produits de base agricoles est soumise à l'application desdits montants;

... cette situation peut conduire à des distorsions de concurrence eu égard notamment au niveau élevé des montants compensatoires monétaires actuellement applicables; ... en effet, pour les produits transformés non soumis aux montants compensatoires monétaires, la différence du prix des produits de base est devenue trop importante pour qu'elle ne se répercute pas de façon importante sur les conditions de concurrence des produits transformés compte tenu des particularités du marché de certains produits sensibles;»

Le 6e considérant prévoit qu'avant la fin de l'année la situation économique pour

les produits concernés ne relevant pas de l'annexe II du traité sera réexaminée.

Ainsi, l'article 2, paragraphe 2, 2e alinéa, du règlement prévoit-il que les montants compensatoires monétaires ne seront applicables que jusqu'au 31 décembre 1977 au plus tard pour les produits relevant des sous-positions tarifaires 17.04 D (sucreries sans cacao, autres que les extraits de réglisse, les gommes à mâcher et la préparation dite «chocholat blanc»), 18.06 B (glaces de consommation contenant du cacao), 18.06 C (chocolat et sucreries contenant du cacao), 19.08 B (produits de la boulangerie fine, de la pâtisserie et de la biscuiterie, autres que les préparations dites «pain d'épices») et 21.07 C (glaces de consommation ne contenant pas de cacao).

L'adoption du règlement n° 800/77 avait été précédée par la décision de la Commission, du 23 mars 1977, autorisant l'Irlande à adopter des mesures de sauvegarde pour certains produits agricoles transformés au titre de l'article 135 de l'acte d'adhésion (JO n° L 97, p. 29). Cette décision autorisait l'Irlande, jusqu'au 31 décembre 1977, à percevoir une taxe a l'importation en provenance du Royaume-Uni et à accorder une aide à l'exportation vers le même pays des produits agricoles transformés relevant des positions taritaires 17.04 D, 18.06 B, 18.06 C, 19.08 B et 21.07 C. Les considérants de cette décision font valoir que:

«... Les montants compensatoires perçus ou octroyés ... (sur les) produits de base, s'élèveraient à 34,7 % dans le cas du Royaume-Uni et à 10,4 % dans le cas de l'Irlande; ... cette situation, qui comporte une différence de coût des denrées de base de 24,3 % constituant un handicap pour les producteurs irlandais ... est susceptible d'entraîner une distorsion de la concurrence entre les États membres concernés dans les échanges de produits agricoles transformés visés dans la demande irlandaise; ... cette situation, particulièrement critique depuis novembre 1976, a, en Irlande, donné lieu dans les secteurs concernés à des difficultés graves ...;»

Les montants compensatoires monétaires ainsi mis en place par ce régime bilatéral entre le Royaume-Uni et l'Irlande ont été remplacés par de nouveaux montants annexés à la décision de la Commission du 4 mai 1977, modifiant celle du 23 mars 1977 (JO n° L 123, p. 18). Aux termes de son article 3, cette seconde décision ainsi que la décision du 23 mars 1977 cessaient de produire leurs effets à la date à laquelle était applicable le règlement n° 800/77 (soit le 23 mai 1977).

Le règlement n° 800/77 a été arrêté sans que les comités de gestion compétents aient émis d'avis dans le délai imparti par leur président.

La mise en application du règlement n° 800/77 a été reportée, par le règlement n° 1051/77, du 18 mai 1977 (JO n° L 125, p. 34), au 4 juillet 1977. Le règlement n° 1123/77, du 27 mai 1977 (JO n° L 134, p. 51), a ensuite disposé, afin d'empêcher des mouvements spéculatifs de nature à provoquer des détournements de trafic, que les montants compensatoires monétaires ne seraient pas appliqués pendant une certaine période.

Le gouvernement italien a rappelé à la Commission, par lettre du 24 octobre 1977, son opposition à la prorogation envisagée du règlement n° 800/77. Cette prorogation a été décidée, pour un temps indéterminé, par le règlement n° 2657/77, du 30 novembre 1977. Ce règlement a été arrêté, lui aussi, sans que les comités de gestion compétents aient émis d'avis dans le délai imparti par leur président.

Le recours du gouvernement italien, daté du 25 janvier 1978, a été enregistré au greffe de la Cour le 2 février suivant.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ou-

vrir la procédure orale sans instruction préalable.

Par requête enregistrée au greffe le 10 octobre 1978, la république d'Irlande a demandé à être autorisée à intervenir dans la procédure à l'appui des conclusions de la Commission.

Par ordonnance du 11 octobre 1978, la Cour a admis l'intervention.

II — Conclusions des parties

La *République italienne* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— annuler le règlement n° 2657/77 de la Commission du 30 novembre 1977;

— annuler le règlement n° 800/77 de la Commission du 20 avril 1977, dans la mesure où, à travers le règlement n° 2657/77, il prévoit l'application ultérieure, même au-delà du 31 décembre 1977, des montants compensatoires monétaires aux produits visés à l'annexe I, partie 8, du règlement n° 572/76, entrant sous les sous-positions tarifaires 17.04 D, 18.06 B, 18.06 C, 19.08 B et 21.07 C;

— condamner la défenderesse aux dépens.

La *Commission des Communautés européennes* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours;

— condamner la requérante aux dépens.

La *république d'Irlande* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclarer le recours non fondé;

— rejeter le recours.

III — Moyens et arguments des parties

Quant aux faits

Le *gouvernement italien* soutient que le règlement n° 800/77 aurait été adopté sans qu'il soit procédé à un examen précis et complet de l'évolution des échanges des produits considérés au niveau de l'ensemble de la Communauté.

La *Commission* soutient, quant à elle, que, entre la date de la demande irlandaise et l'adoption du règlement n° 800/77, elle a reçu des communications, accompagnées d'abondantes données statistiques, transmises par les gouvernements irlandais et danois, ainsi que les données communiquées par les gouvernements britannique et allemand. Elle aurait en outre été l'objet de diverses sollicitations émanant des opérateurs économiques intéressés, qui lui auraient permis de disposer, si l'on y ajoute les données fournies par ses propres services, d'un tableau exhaustif de la situation du secteur.

Sur la recevabilité

Dans la défense, la *Commission* nourrit des doutes quant à la recevabilité du recours en tant que celui-ci tend à l'annulation du règlement n° 800/77 «pour la partie dans laquelle, par le biais du règlement n° 2657/77, il prévoit le maintien, même après le 31 décembre 1977, des montants compensatoires monétaires» pour les produits en cause. En effet, les moyens invoqués par le gouvernement italien ne concerneraient pas la prorogation en elle-même, ni la situation économique existant en novembre 1977, mais viseraient au contraire les raisons qui ont déterminé l'adoption du règlement n° 800/77.

Le *gouvernement italien* réplique que le règlement n° 2657/77, qui a introduit à nouveau les montants compensatoires à partir du 1er janvier 1978, sur la base des mêmes motifs et des mêmes justifications que ceux qui avaient été invoqués en vue de l'adoption du règlement n° 800/77, serait un acte nouveau et non simplement confirmatif du règlement n° 800/77. Par conséquent, le gouvernement italien

serait en droit d'invoquer les moyens de la requête contre les raisons qui ont déterminé l'adoption du règlement n° 800/77 et qui seraient les mêmes que celles qui ont déterminé l'adoption du règlement n° 2657/77. La distinction opérée par la Commission entre la situation de novembre 1977 et celle d'avril 1977 serait entièrement artificielle.

La *Commission* voit une confirmation des doutes exprimés dans la défense dans le fait que, si le recours dirigé contre le règlement n° 2657/77 était fondé, l'intérêt défendu par le gouvernement italien serait pleinement satisfait en ce que l'application des montants compensatoires sur les produits en cause aurait cessé d'être légale depuis le 1er janvier 1978.

Quant au fond

A — Règlement n° 2657/77 i) détournement de pouvoir; défaut de motivation et violation des formes substantielles; ii) violation du principe de la confiance légitime

Selon le *gouvernement italien*, dans l'hypothèse même de l'existence d'un pouvoir discrétionnaire d'appliquer des montants compensatoires aux produits en question, la Commission aurait entendu, par l'article 2, paragraphe 2, alinéa 2, du règlement n° 800/77, limiter elle-même son propre pouvoir discrétionnaire, c'est-à-dire limiter l'exercice de ce pouvoir à la date, non susceptible de prorogation, du 31 décembre 1977.

Par conséquent, lorsque, sans que la situation ait «... sensiblement changé ...» (3e considérant du règlement n° 2657/77), la Commission décide que les montants compensatoires seront appliqués pour un temps indéterminé, elle commettrait un détournement de pouvoir, en abusant de son pouvoir discrétionnaire. Cela d'autant plus qu'aucune justification n'aurait été alléguée. Au contraire, l'avant-dernier considérant du règlement n° 2657/77 confirmerait qu'au 30 novembre 1977, la situation aurait été substantiellement identique à celle du 20 avril 1977.

Les mêmes considérations conduisent le gouvernement italien à estimer que la Commission se serait rendue coupable d'une violation des formes substantielles, puisqu'elle n'aurait pas fait connaître aux intéressés, y compris les États membres, les raisons réelles de l'adoption du règlement n° 2657/77.

Il y aurait également violation du principe de la confiance légitime en ce que la fixation du délai aurait été tellement catégorique et limitative qu'on devait escompter que l'application des montants compensatoires cesserait au 31 décembre 1977. La circonstance que le règlement n° 2657/77 est entré en vigueur un mois avant l'échéance de ce délai devrait être suffisante pour protéger la confiance légitime dans des conditions normales, mais non lorsqu'un délai ultime a été déclaré non susceptible de prorogation («... au plus tard ...»), et alors que la fixation d'un tel délai n'est pas habituellement retenue dans les mesures imposant les montants compensatoires.

La *Commission* répond que le «dies ad quem» en matière de montants compensatoires monétaires ne pourrait pas être fixé sans égard à la situation existant à l'échéance éventuellement indiquée. L'interprétation du gouvernement italien mènerait à la conclusion absurde que la Commission aurait dû supprimer les montants compensatoires quelle qu'ait été la situation monétaire existant à la fin de l'année. Or, il ne serait pas possible d'interpréter l'expression «au plus tard», qui figure à l'article 2 du règlement n° 974/71, comme représentant une date limite à laquelle il ne peut être dérogé.

Un observateur économique avisé aurait dû conclure que les dispositions à prendre à la fin de l'année étaient nécessairement tributaires de la situation des marchés monétaires au moment considéré.

Le *gouvernement italien* réplique que si la Commission veut se réserver le pouvoir d'adopter les mesures monétaires en matière agricole qu'appelle la situation existante, elle ne devrait pas fixer un terme pour leur application. Si, en revanche, affrontée à une certaine situation, elle se fixe une limite dans le temps, elle ne pourrait se soustraire à l'obligation de respecter cette limite qu'en établissant et en démontrant que la situation s'est modifiée.

La *Commission* rétorque qu'à la fin de novembre 1977, elle n'aurait eu à se préoccuper que de la question de savoir si les conditions prévues par le règlement n° 974/71 étaient remplies, c'est-à-dire si les conditions qui avaient imposé l'application des montants compensatoires existaient toujours. Si tel était bien le cas, la validité du règlement n° 2657/77 ne pouvait être mise en doute. Le gouvernement italien aurait dû plutôt s'interroger sur la validité de l'indication d'une échéance finale dans le règlement n° 800/77.

En réalité, la Commission ne se trouverait pas placée devant l'alternative décrite par le gouvernement italien: l'indication d'une date limite signifierait seulement que les montants ne pourraient continuer à être appliqués sans faire l'objet d'un nouveau règlement. Et cette solution serait dictée par la mobilité même et le caractère fluctuant de la situation monétaire dans la Communauté.

En ce qui concerne la motivation du règlement n° 2657/77 et le principe de la protection de la confiance légitime, la Commission renvoie à la jurisprudence de la Cour.

B — Règlement n° 800/77: violation de l'article 1, paragraphe 3, du règlement du Conseil n° 974/71

Selon le *gouvernement italien*, il résulterait de cette disposition que le pouvoir discrétionnaire de la Commission dans l'appréciation du risque de perturbations dans les échanges ne peut s'exercer qu'au niveau des produits agricoles. Les montants compensatoires monétaires ne pourraient donc être appliqués aux produits «. . . qui font l'objet d'une réglementation au titre de l'article 235 du traité», qu'à la condition qu'il existe un risque de perturbations dans les échanges des produits agricoles dont dépend le prix des produits qui font l'objet d'une réglementation au titre de l'article 235. Or, ainsi qu'il résulterait du 3e considérant du règlement n° 800/77, l'appréciation du risque de perturbations dans les échanges aurait été faite au niveau des produits (non agricoles) transformés.

Le gouvernement italien n'ignore pas que tous les produits agricoles de base étaient déjà soumis à des montants compensatoires monétaires. Ce qui lui ferait présumer que le risque de perturbations dans les échanges de ces produits aurait déjà été éliminé. Une aggravation du risque pourrait certes rendre nécessaire l'application des montants compensatoires même sur les produits dérivés. Mais la condition, non respectée ici par la Commission (cf. 3e considérant précité), serait toujours le risque de perturbations dans les échanges de produits agricoles de base.

La *Commission* considère comme implicitement contenues dans son mémoire en défense les considérations qu'elle a exposées au sujet de la validité du règlement n° 800/77 dans l'affaire 151/77, Peiser (sub judice).

Le raisonnement du gouvernement italien reviendrait à oublier, par exemple, que si le sucre était bien soumis aux montants compensatoires monétaires, ces derniers ne s'appliquaient pas au sucre contenu dans les biscuits. Si, dans un premier temps, il avait été estimé que des montants compensatoires ne devaient pas être appliqués aux produits dérivés, car il n'existait pas alors de perturbations dans les échanges de ces produits, il n'en resterait pas moins que la Commission avait le devoir d'intervenir dès lors que l'existence de ces perturbations était établie (cf. arrêt du 20 octobre 1977, dans l'affaire 29/77 Roquette, Recueil 1977, p. 1835, précédé des conclusions de l'avocat général Warner).

Le *gouvernement italien* réplique que la légalité de l'application des montants compensatoires aux biscuits ne ferait pas de doute, dès lors que, du fait que le sucre contenu dans ceux-ci n'est pas soumis à ces montants, il existerait un risque de perturbation dans les échanges du produit agricole sucre. Dans le cas de l'espèce, au contraire, la Commission n'aurait apprécié ni établi aucune perturbation dans les échanges du sucre, mais seulement l'existence d'un risque de perturbation dans les échanges des produits (non agricoles) contenant du sucre.

Dans l'affaire 29/77, s'il est vrai qu'avait été reconnue la possibilité pour la Commission d'apprécier le risque de perturbation au niveau du produit dérivé, il se serait agi toutefois d'un produit agricole (produits amylacés, dérivés du maïs soumis à une organisation commune de marché).

La *Commission* rétorque que la thèse du gouvernement italien serait indéfendable en ce que:

— le règlement n° 974/77 serait également fondé sur l'article 235 (cf. article 1er, paragraphe 2). La modification affectée par le règlement n° 2746/72 du Conseil précité soulignerait encore plus clairement l'application du système des montants compensatoires aux produits visés dans le règlement n° 1059/69 du Conseil, du 28 mai 1969, déterminant le régime d'échanges applicable à certaines marchandises résultant de la transformation de produits agricoles (JO n° L 141, p. 1);

— les perturbations qui affectent le produit de base et les produits agricoles dérivés auraient une incidence directe sur les produits visés dans le règlement n° 1059/69. Mais le règlement n° 974/71 n'imposerait pas l'application des montants compensatoires toujours et à tous les produits dérivés: il permettrait à la Commission d'apprécier s'il existe des perturbations de nature à en justifier l'application.

C — Règlement n° 800/77 — Détournement de pouvoir

Selon le *gouvernement italien*, en admettant que la Commission avait le pouvoir d'appliquer les montants compensatoires monétaires aux produits considérés, ce pouvoir aurait été exercé pour une fin autre que celle que le règlement n° 974/71 lui a attribué. En effet, par le règlement n° 800/77, la Commission n'aurait pas entendu résoudre un problème de politique agricole commune (ce qui serait la finalité fondamentale du système des montants compensatoires), mais parer à des difficultés dénoncées par des industries transformatrices irlandaises dans leurs échanges commerciaux avec le Royaume-Uni. Cette conclusion serait fondée en ce que:

— d'une part, la décision concernant l'Irlande aurait cessé de produire ses

effets à la date d'application du règlement n° 800/77 (23 mai 1977);

— d'autre part, les montants compensatoires n'auraient pas été appliqués, par exemple, au chocolat blanc et au pain d'épices, produits non différents, quant à l'incidence que le produit agricole de base exerce sur eux, des autres produits auxquels les montants compensatoires ont été appliqués.

Ce qui importerait, selon la *Commission*, c'est d'établir si les conditions justifiant l'application des montants compensatoires monétaires existaient lorsqu'a été adopté le règlement n° 2657/77.

En ce qui concerne le règlement n° 800/77, la Commission renvoie à la situation monétaire existant dans la Communauté au moment de son adoption et expliquant pourquoi il n'était pas possible de prévoir une application régionalisée des montants compensatoires monétaires sans provoquer des distorsions et des discriminations.

Au cours d'une première phase, la Commission aurait posé comme principe la limite d'application des montants compensatoires aux produits pour lesquels leur incidence s'élevait à au moins 1,5 % par rapport à la valeur moyenne de la marchandise. En outre, aucun montant compensatoire ne devait être fixé s'il devait s'élever à moins de 0,25 UC/100 kg.

La liste des produits visés par la compensation monétaire se serait ainsi étendue puis réduite au gré de la situation monétaire. En 1975, un principe directeur aurait été posé selon lequel une compensation monétaire ne devait être fixée que pour les produits transformés pour lesquels l'incidence maximale moyenne dépassait 5 %.

La situation s'étant de nouveau dégradée en 1976 (l'écart entre les cours réels et les «cours verts» au 1er janvier 1977 était de — 38,5 % pour la livre sterling, — 19,2 % pour la livre italienne et — 17,5 % pour le franc français), la Commission aurait tout d'abord estimé défendable de ne pas rétablir automatiquement les montants compensatoires pour les produits transformés visés au règlement n° 1059/69. Cependant, à la suite de représentations réitérées du gouvernement irlandais, elle aurait été amenée à intervenir rapidement afin que soit réduit l'écart de 24,3 % qui s'était créé du fait de la fixation différente des cours verts pour la livre britannique et la livre irlandaise.

Une analyse plus approfondie de la situation économique et juridique aurait révélé à la Commission que les problèmes posés ne pouvaient être résolus adéquatement par la décision arrêtée pour l'Irlande, qui aurait été remplacée par le règlement n° 800/77.

Au moment de l'adoption de ce règlement, les taux d'écart des différentes monnaies pris en considération pour la fixation des montants compensatoires auraient été les suivants: livre britannique: — 34,7 %; livre irlandaise: — 10,4 %; franc français: — 16,2 %; lire italienne: — 21,1 %; deutschmark: + 9,3 %; francs belge et luxembourgeois: + 1,4 %; florin néerlandais: + 1,4 %; couronne danoise: 0. Il en serait résulté que la différence entre la livre britannique et la livre irlandaise était beaucoup plus faible que celle entre la livre britannique et toutes les monnaies fortes; de même, cette différence était inférieure à celle existant par exemple entre le deutschmark et la lire italienne. Aussi, l'incidence effective de la compensation monétaire en ce qui concerne les produits en cause aurait dépassé la limite de 5 % considérée en 1975 comme un

facteur déterminant pour la suppression de ladite compensation. Eu égard à cette situation, l'application générale de la compensation monétaire aurait constitué d'emblée une situation logique et évidente, correspondant d'ailleurs à la pratique habituelle.

En ce qui concerne le principe de proportionnalité, la Commission fait remarquer que le mécanisme de compensation monétaire aurait été conçu dès l'origine comme un système global dans lequel les montants compensatoires, déterminés par la situation monétaire d'un État membre particulier, s'engrenaient étroitement. C'est ce que prouverait l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 974/71, qui poserait comme condition à la fixation de montants compensatoires dans tous les États membres que l'écart atteigne 2,5 % dans un État membre au moins.

Une application régionale de la compensation monétaire provoquerait dans la majorité des cas des distorsions et des détournements de trafic à l'avantage ou au détriment d'autres courants commerciaux. C'est ainsi que, dans un tel cas, les producteurs britanniques se seraient tournés de façon accrue vers des pays à monnaie réévaluée, vis-à-vis desquels l'avantage dont ils bénéficiaient aurait eu une incidence particulièrement importante.

La limitation de la compensation monétaire à la livre britannique aurait eu pour conséquence, par exemple, que les exportations des pays à monnaie dépréciée vers le Royaume-Uni auraient été avantagées par rapport aux exportations des pays à monnaie réévaluée, car l'effet correcteur des taxes à l'exportation perçues par les uns et des subventions octroyées par les autres aurait fait défaut.

De plus, la régionalisation des montants compensatoires aurait violé le principe de l'égalité de traitement.

Tel que formulé par le gouvernement italien, le moyen ne ferait pas allusion à la situation monétaire existant en novembre 1977, et ne serait pas de nature à prouver que cette situation ne justifiait pas la mesure litigieuse.

Le *gouvernement italien* réplique que la Commission n'invoquerait aucun élément démentant l'existence du détournement de pouvoir, ayant consisté à faire usage d'un pouvoir légitime en soi mais qui ne le serait plus parce qu'il a été exercé dans un but différent de celui en vue duquel il a été concédé.

Quant au point de savoir sur quelles conditions, relativement au règlement n° 2657/77, devrait s'exercer le contrôle de légitimité de la Cour, on parviendrait à la conclusion qu'il convient de se référer, tant aux fins du recours qu'aux fins du contrôle de légitimité, aux conditions qui ont amené la Commission à adopter le règlement n° 800/77. Il s'agirait en somme de considérer que le règlement n° 2657/77 est soustrait en grande partie au contrôle de légalité de la Cour, ce qui serait inadmissible.

La *Commission* rétorque que le règlement n° 2657/77 serait valide, dans la mesure où il a été adopté dans les conditions prévues par le règlement n° 974/71. Dans la motivation du règlement n° 2657/77, selon laquelle la situation n'a pas sensiblement changé depuis l'entrée en vigueur du règlement n° 800/77, il serait fait référence à ces conditions, déjà mentionnées dans le 3e considérant du règlement n° 800/77 et jugées remplies à la date du 30 novembre 1977.

D — Règlement n° 800/77: violation du principe de proportionnalité

Selon le *gouvernement italien*, les produits en cause constitueraient des marchandises très élaborées dont les échanges, limités, seraient indépendants des marchés des produits agricoles de base, sur lesquels ils n'exerceraient aucune influence, même indirecte. Pour résoudre les difficultés rencontrées en Irlande, une disposition prise en vertu de

l'article 14 du règlement n° 1059/69 aurait été proportionnée et suffisante, alors que ne le serait pas l'application de montants compensatoires monétaires.

Selon la *Commission*, la demande du gouvernement irlandais n'aurait pas été, et n'aurait d'ailleurs pas pu être la cause de l'adoption du règlement n° 800/77. En outre, la Commission n'aurait pas pu prévoir une mesure plus limitée, telle que l'application du règlement n° 974/71 à l'échelle régionale.

Les dispositions appropriées que le Conseil peut adopter sur la base de l'article 14, paragraphe 3, du règlement n° 1059/69 exigeraient que des «mesures particulières» aient été prises en ce qui concerne les prix de certains produits de base. Cette disposition aurait son champ d'application spécifique, tout comme le règlement n° 974/71 aurait un champ d'application spécifique. Étant donné que la crainte de voir apparaître des perturbations se fonderait sur la situation monétaire des États membres et non «sur les mesures particulières qui pourraient être arrêtées dans le cadre des organisations communes des marchés agricoles en ce qui concerne les prix de certains produits de base», il serait tout à fait évident qu'il y avait lieu d'appliquer le règlement spécifique arrêté en vue de faire face à de telles perturbations éventuelles.

Le *gouvernement italien* relève que les dispositions de l'article 14, paragraphes 3 et 4, du règlement n° 1059/69 viseraient également des mesures tenant à la fixation de la valeur des devises vertes des États membres.

La *Commission* rétorque que les dites dispositions viseraient la situation sur le marché (situation excédentaire, pénurie) d'un produit déterminé, mais que les exemples existants de leur application montreraient qu'elles n'ont jamais été invoquées pour résoudre des difficultés dues à la situation monétaire.

E — Intervention de l'Irlande

Le *gouvernement irlandais* appuie la position défendue par la Commission et rappelle que dans les affaires 151/77, précitée, 95/78, Dulciora et 157/78, Trawigo (sub judice), il a présenté des observations écrites.

Avec référence particulière à la validité du règlement n° 2657/77, il soutient que l'existence ininterrompue des conditions qui ont amené à l'adoption du règlement n° 800/77, loin de constituer une interdiction de prolonger la période de validité de ce règlement, non seulement a justifié, mais a également rendu nécessaire ce prolongement.

Attendu que le gouvernement italien, représenté par M. I. M. Braguglia, avvocato dello Stato, le gouvernement irlandais, représenté par M. J. Murray, barrister-at-law, et la Commission des CE, représentée par son conseiller juridique, M. C. Maestripieri, en qualité d'agent, ont été entendus en leurs observations orales à l'audience du 12 décembre 1978;

que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 1er février 1979;

En droit

1 Attendu que, par recours introduit le 25 janvier 1978, la République italienne a, en application de l'article 173, paragraphe 1, du traité CEE, demandé l'annulation du règlement n° 2657/77 de la Commission, du 30 novembre 1977,

relatif à l'application des montants compensatoires monétaires à certains produits ne relevant pas de l'annexe II du traité (JO n° L 308, p. 48) et du règlement n° 800/77 de la Commission, du 20 avril 1977, modifiant, en ce qui concerne la liste des produits soumis aux montants compensatoires monétaires, le règlement n° 572/76 fixant les montants compensatoires (JO n° L 97, p. 18), dans la mesure où, par le règlement n° 2657/77, il prrévoit l'application ultérieure, même au-delà du 31 décembre 1977, des montants compensatoires monétaires aux produits visés à l'annexe I, partie 8, du règlement n° 572/76 entrant sous les sous-positions tarifaires 17.04 D, 18.06 B, 18.06 C, 19.08 B et 21.07 C;

2 attendu que le litige se rapporte à l'application du régime des montants compensatoires monétaires à des produits ne relevant pas de l'annexe II du traité et qui font l'objet d'une réglementation spécifique au titre de l'article 235 du traité, selon les termes de l'article 1, paragraphe 2, alinéa b), du règlement n° 974/71 du Conseil, du 12 mai 1971, relatif à certaines mesures de politique de conjoncture à prendre dans le secteur agricole à la suite de l'élargissement temporaire des marges de fluctuation des monnaies de certains États membres (JO n° L 106, p. 1);

3 que lesdits produits, visés dans le règlement n° 800/77, relèvent des positions tarifaires 17.04 D (sucreries sans cacao, autres que les extraits de réglisse, les gommes à mâcher et la préparation dite «chocolat blanc»), 18.06 B (glaces de consommation contenant du cacao), 18.06 C (chocolat et sucreries contenant du cacao) 19.08 B (produits de la boulangerie fine, de la pâtisserie et de la biscuiterie, autres que les préparations dites «pain d'épices») et 21.07 C (glaces de consommation ne contenant pas de cacao);

4 qu'il ressort des 2e et 3e considérants du règlement n° 800/77 que, du fait que tous les produits de base agricoles dont dérivent ces marchandises étaient soumis à l'application de montants compensatoires monétaires d'un niveau élevé, «la différence du prix des produits de base était devenue telle qu'elle se répercutait de façon importante sur les conditions de concurrence des produits transformés, compte tenu des particularités du marché de certains produits sensibles»;

5 que le règlement n° 800/77 a prévu, par son article 2, paragraphe 2, alinéa 2, que pour lesdits produits transformés «des montants compensatoires monétaires ne s'appliquent que jusqu'au 31 décembre 1977 au plus tard»;

6 attendu que l'adoption de ce règlement, applicable à compter du 23 mai 1977, avait été précédée par la décision de la Commission du 23 mars 1977,

autorisant, au titre de l'article 135 de l'acte d'adhésion, l'Irlande à adopter des mesures de sauvegarde pour certains produits agricoles transformés, et permettant à cet État membre, jusqu'au 31 décembre 1977, de percevoir une taxe à l'importation en provenance du Royaume-Uni et d'accorder une aide à l'exportation vers le même pays des produits agricoles transformés relevant des positions tarifaires sus-mentionnées (JO n° L 97, p. 29);

7 que les considérants de cette décision faisaient valoir que:

«... les montants compensatoires perçus ou octroyés ... (sur les) produits de base, s'élèveraient à 34,7 % dans le cas du Royaume-Uni et à 10,4 % dans le cas de l'Irlande; ... cette situation, qui comporte une différence de coût des denrées de base de 24,3 % constituant un handicap pour les producteurs irlandais ... est susceptible d'entraîner, une distorsion de la concurrence entre les États membres concernés dans les échanges de produits agricoles transformés visés dans la demande irlandaise; ... cette situation, particulièrement critique depuis novembre 1976, a, en Irlande, donné lieu dans les secteurs concernés à des difficultés graves ...»;

8 que les montants compensatoires monétaires institués par ce régime bilatéral entre le Royaume-Uni et l'Irlande ont été modifiés par décision de la Commission, du 4 mai 1977 (JO n° L 123, p. 18), aux termes de laquelle cette seconde décision, ainsi que la précédente, cessaient de produire leurs effets à la date à laquelle était applicable le règlement n° 800/77;

9 que, par lettre du 24 octobre 1977, le gouvernement italien a fait connaître à la Commission son opposition à la prorogation du règlement n° 800/77;

10 que cette prorogation a été décidée, pour un temps indéterminé, par le règlement n° 2657/77, du 30 novembre 1977;

Sur la recevabilité du recours en ce qui concerne le règlement n° 800/77

11 Attendu que, dans son recours, le gouvernement italien conclut à l'annulation:

— du règlement n° 2657/77 de la Commission du 30 novembre 1977;

— du règlement n° 800/77 de la Commission du 20 avril 1977 dans la mesure où, à travers le règlement n° 2657/77, il prévoit l'application ulté-

rieure, même au-delà du 31 décembre 1977, des montants compensatoires monétaires aux produits visés à l'annexe I, partie 8, du règlement n° 572/76, entrant sous les sous-positions tarifaires 17.04 D, 18.06 B, 18.06 C, 19.08 B et 21.07 C;

12 que la Commission conteste la recevabilité du recours en tant que celui-ci tend à l'annulation du règlement n° 800/77, au vu des dispositions de l'article 173 du traité et de l'article 81, paragraphe 1, du règlement de procédure, relatives au délai de recours;

13 que les moyens invoqués par le gouvernement italien ne concerneraient pas la prorogation en elle-même, ni la situation économique existant en novembre 1977, mais viseraient au contraire les raisons qui ont déterminé l'adoption du règlement n° 800/77;

14 attendu, cependant, que le recours ne vise en réalité que la situation juridique existant à partir du 1er janvier 1978, en vertu des dispositions du règlement n° 2657/77, qui ont prorogé le règlement n° 800/77 pour un temps indéterminé;

15 que ce chef de conclusion est, dès lors, recevable;

Sur le moyen relatif au règlement n° 2657/77

16 Attendu que le gouvernement italien fait valoir que, par l'article 2, paragraphe 2, alinéa 2, du règlement n° 800/77, la Commission aurait entendu limiter elle-même son propre pouvoir discrétionaire, c'est-à-dire limiter l'exercice de ce pouvoir à la date, non susceptible de prorogation, du 31 décembre 1977;

17 que, par conséquent, lorsque, sans que la situation ait sensiblement changé, la Commission décide que les montants compensatoires seront appliqués pour un temps indéterminé, elle commettrait un détournement de pouvoir;

18 qu'il y aurait également violation du principe de la confiance légitime en ce que la fixation du délai prévu par le règlement n° 800/77 aurait été tellement impérative qu'on devait escompter que l'application des montants compensatoires cesserait «au 31 décembre 1977 au plus tard»;

19 que la circonstance que le règlement n° 2657/77 est entré en vigueur un mois avant l'échéance de ce délai ne serait pas suffisante pour protéger la confiance légitime, dès lors que le délai ultime avait été déclaré non susceptible de prorogation, le texte du règlement n° 800/77 portant que les «montants compensatoires monétaires ne s'appliquent que jusqu'au 31 décembre 1977 au plus tard»;

20 attendu que la Commission rétorque qu'à la fin de novembre 1977, elle n'aurait eu à se préoccuper que de la question de savoir si les conditions prévues par le règlement n° 974/71 étaient remplies, c'est-à-dire si les conditions qui avaient imposé l'application des montants compensatoires existaient toujours;

21 que, si tel était le cas, la validité du règlement n° 2657/77 ne pourrait être mise en doute;

22 qu'en réalité elle ne se trouverait pas placée devant l'alternative décrite par le gouvernement italien, l'indication d'une date limite signifiant seulement que les montants ne pourraient continuer à être appliqués sans faire l'objet d'un nouveau règlement;

23 que la finalité des dispositions communautaires en vigueur dans le secteur agromonétaire et les considérants du règlement en cause devraient amener les intéressés à conclure que les dispositions à prendre à la fin de l'année — confirmation, suppression, ou modification du régime prévu par le règlement n° 800/77 — seraient nécessairement tributaires de la situation des marchés monétaires au moment considéré;

24 attendu que même si l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 800/77 avait la signification que lui prête le gouvernement italien, il ne pourrait dispenser la Commission de procéder à un réexamen de la situation avant la fin de l'année;

25 que le cinquième considérant du règlement n° 800/77 avait prévu «qu'il convient de réexaminer la situation économique pour les produits concernés ... avant la fin de l'année et de réviser, le cas échéant, la liste de ces produits soumis aux montants compensatoires monétaires»;

26 qu'au vu de ce considérant on ne pouvait en déduire que, si la situation restait inchangée, l'application des montants compensatoires serait nécessaire-

ment arrêtée; on pouvait, au contraire, en conclure que, si leur application devait se poursuivre après le 31 décembre 1977, un nouveau règlement serait nécessaire;

27 que, dès lors, le moyen doit être rejeté comme non fondé;

Sur le moyen relatif au règlement n° 800/77

28 Attendu que le gouvernement italien fait valoir qu'en arrêtant le règlement n° 800/77, la Commission aurait violé les dispositions de l'article 1, paragraphe 3, du règlement n° 974/71, selon lesquelles «le paragraphe 1 ne s'applique qu'autant que l'application des mesures monétaires visées audit paragraphe entraînerait des perturbations dans les échanges de produits agricoles»;

29 qu'en vertu de cette disposition des montants compensatoires sur les produits non compris dans l'annexe II du traité et faisant l'objet d'une réglementation au titre de l'article 235 du traité n'auraient pu être introduits que pour éviter le risque de perturbations dans les échanges des produits agricoles de base (sucre, céréales, etc.), dont dépendent les produits transformés, à savoir les glaces de consommation, le chocolat, les biscuits, etc.;

30 que la Commission, selon les considérants du règlement n° 800/77, n'aurait pas apprécié le risque de perturbations dans les échanges de produits agricoles, mais le risque de distorsions dans la concurrence des produits en cause;

31 qu'en outre, la motivation du règlement n° 800/77 serait défectueuse en ce qu'elle omettrait de tenir compte du risque de perturbations dans les échanges de produits agricoles, et en ce qu'elle se bornerait à constater le risque de perturbations dans les conditions de concurrence dans les échanges de produits transformés;

32 attendu qu'il est vrai que la Commission a, pour justifier le règlement n° 800/77, invoqué que «pour les produits transformés non soumis aux montants compensatoires monétaires, la différence du prix des produits de base est devenue trop importante pour qu'elle ne se répercute pas de façon importante sur les conditions de concurrence des produits transformés . . .»;

33 attendu que le libellé du paragraphe 3 de l'article 1 du règlement n° 974/71, tel qu'il résulte du règlement n° 2746/72 du Conseil, du 19 décembre 1972 (JO n° L 291, p. 148), exige que, pour l'application des montants compensatoires aux produits agricoles de base, les mesures monétaires visées au paragraphe 1 (à savoir la fluctuation du taux de change de la monnaie d'un État membre) entraînent des perturbations dans les échanges de produits agricoles;

34 que, en ce qui concerne le produit transformé, il ressort des dispositions de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 974/71 que les montants compensatoires applicables sont égaux à l'incidence sur le prix du produit concerné de l'application du montant compensatoire au prix du produit de base dont il dépend;

35 qu'il en résulte qu'il suffit, pour justifier l'application des montants compensatoires à des produits transformés, que les montants compensatoires applicables aux produits de base aient une incidence importante sur le prix des produits tranformés;

36 qu'en ce qui concerne les produits agricoles de base dont les produits transformés visés au règlement n° 800/77 sont dérivés, le risque de perturbations avait été constaté au moment de l'application à ces produits de base des montants compensatoires monétaires;

37 que la motivation du règlement en cause indique clairement que l'application de ces montants compensatoires aux produits de base peut avoir une incidence importante sur les prix des produits transformés, et qu'en conséquence, ce moyen doit être rejeté comme non fondé;

38 attendu que le gouvernement italien fait valoir que la Commission aurait appliqué les montants compensatoires monétaires aux produits en cause non pas pour parer aux difficultés que l'instabilité monétaires pouvait créer pour le bon fonctionnement des organisations communes de marché, mais pour parer à des difficultés dénoncées par des industries transformatrices irlandaises dans les échanges commerciaux avec le Royaume-Uni;

39 que l'application des montants compensatoires monétaires aux produits en cause pour les échanges entre États membres et avec les pays tiers ne serait pas justifiée par la faible incidence que pouvaient avoir les écarts monétaires sur les prix des produits transformés;

40 que cette conclusion se trouverait affermie si l'on considère que les montants compensatoires n'ont pas été appliqués, par exemple, au chocolat blanc (sous-position tarifaire 17.04 C) et au «pain d'épice» (sous-position tarifaire 19.08 A), produits non différents, quant à l'indicence que le produit agricole de base exerce sur eux, des autres produits considérés auxquels les montants compensatoires ont, au contraire, été appliqués;

41 qu'en vertu de l'article 14 du règlement n° 1059/69, le Conseil aurait pu prendre des dispositions appropriées, soit afin de tenir compte de l'incidence éventuelle, sur les échanges de marchandises, de mesures particulières prises dans le cadre des organisations communes en ce qui concerne les prix de certains produits de base, soit pour tenir compte d'une situation particulière dans laquelle certaines marchandises pourraient se trouver;

42 que le règlement n° 800/77, dans la partie concernant les produits auxquels se réfère le présent recours, violerait le principe de proportionnalité étant donné que, pour résoudre les difficultés rencontrées par les industries transformatrices irlandaises, dans le secteur limité des échanges avec le Royaume-Uni, une disposition prise en vertu dudit article 14 aurait été adéquate et suffisante, tandis que l'application des montants compensatoires ne serait ni nécessaire ni proportionnée au but recherché;

43 attendu que la Commission déclare qu'en 1975 elle a adopté une ligne de conduite selon laquelle une compensation monétaire ne devait être fixée que pour les produits transformés pour lesquels l'incidence moyenne maximale de la compensation dépassait 5 %;

44 qu'au 1er janvier 1977 l'écart entre les «cours verts» de la livre britannique et de la livre irlandaise aurait été de 24,3 %, ce qui aurait donné lieu à des représentations réitérées du gouvernement irlandais, et, à la suite de ces représentations, à la décision du 23 mars 1977 autorisant l'Irlande à prendre des mesures de sauvegarde;

45 qu'une analyse plus approfondie de la situation économique et juridique aurait révélé que les problèmes posés ne pouvaient être résolus adéquatement par la décision arrêtée pour l'Irlande;

46 qu'au moment de l'adoption du règlement n° 800/77, les taux d'écart des différentes monnaies pris en considération pour la fixation des montants compensatoires auraient été les suivants: livre britannique: — 34,7 %; livre

irlandaise: — 10,4 %; franc français: — 16,2 %; lire italienne: — 21,1 %; deutschmark: + 9,3 %; francs belges et luxembourgeois: + 1,4 %; florin néerlandais: + 1,4 %; couronne danoise: 0;

47 qu'il en serait résulté que la différence entre la livre britannique et la livre irlandaise était beaucoup plus faible que celle entre la livre britannique et toutes les monnaies fortes, et que celle entre le deutschmark et la lire italienne;

48 qu'en outre l'incidence effective de la compensation monétaire en ce qui concerne les produits en cause aurait dépassé la limite de 5 % considérée en 1975 comme un facteur déterminant pour la suppression de ladite compensation;

49 que l'article 14 du règlement n° 1059/69 ne viserait l'adoption par le Conseil de «dispositions appropriées» qu'«afin de tenir compte de l'incidence éventuelle, sur les échanges de marchandises entre les États membres et avec les pays tiers, de mesures particulières qui pourraient être arrêtées dans le cadre des organisations communes des marchés agricoles en ce qui concerne les prix de certains produits de base»;

50 que, dès lors, cette disposition ne serait pas appropriée pour faire face au risque de perturbations dans les échanges de produits transformés causées par la situation monétaires des États membres;

51 qu'en ce qui concerne la non-application des montants compensatoires à certains autres produits, après avoir mis en balance les facteurs appropriés, tels que la concurrence limitée et le fait qu'aucune demande d'introduction des montants compensatoires n'avait été présentée, la Commission aurait abouti à la conclusion qu'il n'y avait pas lieu de soumettre ces produits au régime des montants compensatoires monétaires;

52 attendu que le gouvernement italien n'a pas mis en cause les données statistiques fournies par la Commission;

53 attendu, pour le surplus, que la Commission n'est pas tenue de fixer des montants compensatoires pour tous les produits d'un groupe, mais peut apprécier la nécessité d'appliquer des montants compensatoires soit par produits soit par groupes de produits;

54 que, dès lors, ce moyen doit être rejeté comme non fondé;

55 attendu que le gouvernement italien ayant succombé en ses moyens, le recours doit être rejeté;

56 attendu que la république d'Irlande, partie intervenante, a, à l'appui de la position défendue par la Commission, conclu au rejet du recours, mais n'a pas demandé que ses propres dépens soient mis à la charge de la requérante;

Sur les dépens

57 Attendu qu'aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens;

58 que la partie requérante a succombé en ses moyens;

par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté;**

2) **La République italienne est condamnée à supporter les frais occasionnés à la défenderesse.**

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 5 avril 1979.

pour le greffier

J. A. Pompe
Greffier-adjoint

Le président faisant fonction

J. Mertens de Wilmars
président de chambre