CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

présentées le 10 février 2000 *

1. Par demande de décision préjudicielle formée par le Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Italie), au titre de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), la Cour de justice est invitée à se prononcer sur la validité de certains règlements adoptés par le Conseil et par la Commission dans le cadre de l'organisation commune de marché (ci-après l'«OCM») dans le secteur du tabac brut.

I — La réglementation communautaire

2. Afin de garantir la stabilité des marchés ainsi qu'un niveau de vie équitable à la population agricole dans le secteur du tabac brut, caractérisé par une inadéquation entre l'offre et la demande [1], le règlement (CEE) n° 2075/92 du Conseil [2] a modifié le régime communautaire régissant l'OCM dans ce secteur. La modification a consisté à simplifier les mécanismes de gestion du marché, à assurer le contrôle de la production pour l'adapter tant aux besoins du marché qu'aux exigences budgétaires et à renforcer les moyens de contrôle pour garantir que les mécanismes de gestion atteignent pleinement les objectifs de l'OCM.

Ce règlement a maintenu le régime des primes en faveur des planteurs traditionnels, payées par l'entreprise de transformation au moment de la livraison du tabac. Néanmoins, pour limiter la production de tabac communautaire et décourager en même temps la production de variétés qui seraient difficiles à écouler, un seuil de garantie global et maximal a été fixé pour l'ensemble de la Communauté, et ce seuil a lui-même été divisé en seuils de garantie spécifiques pour chaque groupe de variétés.

Le respect des seuils de garantie était assuré grâce à l'établissement d'un régime de quotas. Pendant une période transitoire, prenant fin en 1994, les États membres

* Langue originale: l'espagnol.

1 — Les problèmes particuliers de ce secteur, qui donne du travail à 200 000 personnes dans certaines des régions les moins développées de la Communauté, ont fait l'objet d'un «Rapport de la Commission au Conseil sur l'organisation commune de marché dans le secteur du tabac brut», adopté le 18 décembre 1996 (COM/96/554).

2 — Règlement du 30 juin 1992, portant organisation commune de marché dans le secteur du tabac brut (JO L 215, p. 70).

devaient attribuer ces quotas aux entreprises de première transformation. Cependant, à partir de 1995, ou avant si les États membres disposaient des informations nécessaires, les quotas devaient être attribués directement aux producteurs [3]. Ainsi, l'article 9 du règlement en question dispose:

« 3. Sur la base des quantités fixées... les États membres distribuent les quotas de transformation à titre transitoire pour les récoltes 1993 et 1994 entre les entreprises de première transformation proportionnellement à la moyenne des quantités livrées pour la transformation pendant les trois années précédant l'année de la dernière récolte, réparties par groupe de variétés. Cependant, la production de 1992 et les livraisons provenant de cette récolte n'entreront pas en ligne de compte. Cette distribution ne préjuge pas des modalités de distribution des quotas de transformation pour les récoltes suivantes.

...

4. Toutefois, les États membres peuvent distribuer directement les quotas aux producteurs s'ils disposent des données nécessaires et exactes relatives à la production de tous les planteurs lors des trois récoltes précédant l'année de la dernière récolte, ventilées par variété et par quantités produites et livrées à une entreprise de transformation. »

3. Les règlements (CEE) n° 3477/92 [4] et n° 3478/92 [5] de la Commission ont établi les modalités d'application du règlement n° 2075/92. L'article 20 du premier de ces règlements dispose:

« Les États membres constituent une base de données informatisée dans laquelle sont enregistrées, pour chacune des entreprises de transformation et pour chacun des producteurs, les indications permettant l'identification de leurs établissements ou exploitations, les quotas ou les quantités figurant sur les certificats de culture qui leur sont attribués, ainsi que toute autre indication utile en vue du contrôle du régime de quotas, d'une part, et de la distribution des quotas directement aux producteurs à partir de la récolte de 1995, d'autre part » [6].

3 — Le huitième considérant du règlement n° 2075/92 établit que, « pour assurer le respect des seuils de garantie, il est nécessaire d'instaurer, pour une période limitée, un régime de quota de transformation; qu'il appartient aux États membres de distribuer, à titre transitoire et dans la limite de seuils de garantie fixés, les quotas de transformation entre les entreprises intéressées, les règles communautaires instaurées à cet effet visant à assurer une attribution équitable, sur la base des quantités transformées dans le passé, sans toutefois tenir compte des productions anormales constatées; que les mesures nécessaires seront prises afin de permettre ultérieurement la distribution des quotas aux producteurs, dans des conditions satisfaisantes; que les États membres disposant des données nécessaires pourront distribuer les quotas aux producteurs sur la base des résultats obtenus par le passé ».

4 — Règlement du 1er décembre 1992, relatif aux modalités d'application du régime de quotas dans le secteur du tabac brut pour les récoltes 1993 et 1994 (JO L 351, p. 11).

5 — Règlement du 1er décembre 1992, relatif aux modalités d'application du régime de primes prévu dans le secteur du tabac brut (JO L 351, p. 17).

6 — D'après le dix-septième considérant du même règlement, « les États membres doivent, dès à présent, prendre les mesures appropriées pour se doter des moyens nécessaires à la distribution des quotas directement aux producteurs à partir de la récolte 1995 ».

4. Le règlement (CE) nº 711/95 du Conseil [7] a mis fin au régime transitoire d'attribution des quotas aux entreprises de transformation. Son article 1er, point 3, modifie de la manière suivante l'article 9, paragraphe 3, du règlement nº 2075/92:

«Sur la base des quantités fixées... les États membres distribuent les quotas de production aux producteurs proportionnellement à la moyenne des quantités livrées pour la transformation pendant les trois années précédant l'année de la dernière récolte, réparties par groupe de variétés. Cependant, la production de 1992 et les livraisons provenant de cette récolte n'entreront pas en ligne de compte; elles seront remplacées par celles de la quatrième année précédant l'année de la dernière récolte. Cette distribution ne préjuge pas des modalités de distribution des quotas de production pour les récoltes suivantes.»

D'après son article 2:

«Le présent règlement entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes*. Il est applicable à partir de la récolte de 1995...»

Comme il a été publié le 1er avril 1995, le règlement nº 711/95 est entré en vigueur le 2 avril de la même année. La proposition de la Commission avait été publiée au Journal officiel le 23 février 1995 [8].

5. Le 4 avril 1995, la Commission a publié au Journal officiel une «Communication aux producteurs de tabac dans la Communauté» [9], dont la teneur est la suivante:

«Les producteurs du secteur du tabac sont informés que leur droit de produire du tabac pour lequel ils bénéficient d'une prime communautaire continuera à faire l'objet de restrictions sous la forme de quotas pour la récolte de 1995.

La proposition présentée par la Commission au Conseil visant à modifier le règlement de base dans ce secteur [règlement

7 — Règlement du 27 mars 1995, modifiant le règlement nº 2075/92 (JO L 73, p. 13).

8 — Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement nº 2075/92 — COM(94)555 final (JO C 46, p. 6).

9 — JO C 82, p. 3.

(CEE) n° 2075/92], publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* n° C 46 du 23 février 1995, page 6, prévoit notamment l'attribution de quotas aux seuls producteurs et non aux premiers transformateurs (dans le système actuel, les États membres peuvent choisir de mettre en œuvre un système fondé sur l'attribution de quotas soit aux premiers transformateurs, soit aux producteurs). Pour la récolte de 1995, ces quotas seront basés sur les quantités moyennes livrées à la transformation pour les récoltes de 1990, 1991 et 1993. Lorsque le règlement du Conseil sera modifié après consultation du Parlement européen, la Commission se propose de modifier les modalités d'application de manière à prendre en compte les changements introduits dans le règlement du Conseil. En particulier, il y aura un changement pour passer d'un système de quotas distribués au niveau des premiers transformateurs vers un système de quotas distribués au niveau des producteurs. Les cultures de la récolte de 1995 seront affectées par ce changement.

De plus, les producteurs noteront que la Commission a proposé au Conseil, dans le cadre du 'paquet prix' de 1995, pour les différents groupes de variétés de tabac de la récolte de 1995, la ventilation suivante des quotas.

...»

6. Le règlement (CE) n° 1066/95 de la Commission [10] arrête, pour les récoltes 1995, 1996 et 1997, les modalités régissant l'application des quotas prévus à l'article 9 du règlement n° 2075/92. En ce qui concerne la répartition des quotas de production, son article 3 dispose:

«...

Les États membres délivrent aux producteurs les attestations de quota au plus tard le 31 janvier de l'année de la récolte.

...

Pour la récolte 1995, les États membres sont autorisés à proroger le délai visé au deuxième alinéa jusqu'au 31 mai.»

Aux termes de son article 20:

«Le présent règlement entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au

10 — Règlement du 12 mai 1995, relatif aux modalités d'application du règlement n° 2075/92 en ce qui concerne le régime de quotas dans le secteur du tabac brut pour les récoltes de 1995, 1996 et 1997 (JO L 108, p. 5).

Journal officiel des Communautés européennes.»

Ce règlement ayant été publié le 13 mai 1995, il est entré en vigueur le 14 mai de la même année.

7. Le règlement (CE) nº 1067/95 de la Commission [11] précise, entre autres, les éléments essentiels du contrat de culture, les systèmes de paiement des primes, les contrôles et les sanctions.

L'article 2 de ce règlement dispose:

«Le présent règlement entre en vigueur le jour de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes*.

Il est applicable à partir de la récolte de 1995...»

11 — Règlement du 12 mai 1995, modifiant le règlement nº 3478/92 (JO L 108, p. 11).

Le règlement a été publié le 13 mai 1995 et est donc entré en vigueur le jour suivant, le 14 mai.

8. Enfin, le règlement (CE) nº 1550/95 du Conseil [12] a fixé, pour la récolte de 1995, les primes et les seuils de garantie pour le tabac en feuilles, par groupe de variétés de tabac. Ce règlement est entré en vigueur le 30 juin 1995, jour de sa publication au Journal officiel.

II — Les faits et la procédure au principal

9. La société Agricola Tabacchi Bonavicina Snc di Mercati Federica (ci-après «ATB») et 23 autres producteurs de tabac de Vénétie ont demandé au Tribunale amministrativo regionale del Lazio l'annulation des actes et dispositions adoptés par les organismes italiens compétents pour répartir le quota national de production de tabac pour la récolte 1995 et attribuer aux demandeurs leurs quotas individuels. Les intéressés allèguent, à l'appui de leurs recours, l'invalidité des règlements nº 711/95 du Conseil et nºs 1066/95 et 1067/95 de la Commission (ci-après les «règlements attaqués»).

12 — Règlement du 29 juin 1995 (JO L 148, p. 39).

10. La juridiction de renvoi rappelle que le tabac est semé en février et que les jeunes plantes sont transplantées dans les champs au mois d'avril. Or, le règlement n° 711/95 est entré en vigueur en avril 1995. Les dispositions d'application contenues dans les règlements n^{os} 1066/95 et 1067/95 de la Commission n'ont été connues qu'à partir de leur publication au Journal officiel le 13 mai 1995. Finalement, les seuils de garantie globaux — qui sont indispensables pour la détermination définitive de chaque quota de production concret — pour chaque variété de tabac, pour la récolte 1995, n'ont été fixés qu'avec l'adoption du règlement n° 1550/95 du Conseil, le 29 juin 1995. En conséquence, les planteurs de tabac ont dû orienter leurs choix de production sur la base des données historiques (essentiellement des récoltes 1993 et 1994) et n'ont commencé à recevoir les premières indications utiles qu'en cours de récolte, tandis que les informations définitives ne leur sont parvenues qu'après la fin de ladite récolte.

La juridiction de renvoi en déduit que les planteurs de tabac demandeurs n'ont pas été mis en mesure d'adapter la production pour la récolte 1995 aux critères fixés par les règlements attaqués, car la nouvelle réglementation communautaire a été adoptée à un moment où les choix économiques devaient déjà être arrêtés et où les plantations devaient déjà être achevées.

Le Tribunale amministrativo regionale ajoute que les parties demanderesses au principal ne critiquent pas le nouveau régime d'application des seuils de garantie, mais plutôt le caractère tardif de l'adoption de la réglementation, qui les a surprises à un moment où la production de tabac pour la récolte de 1995 était déjà entrée dans sa phase finale. En effet, pour l'année 1995, les quotas de production modifient le régime antérieur des quotas de transformation, en causant aux producteurs une perte irréversible, égale à la différence entre les quotas de transformation et ceux de production.

Le défaut d'introduction de dispositions transitoires d'adaptation ou le défaut de report des effets du nouveau régime, des seuils dits de garantie, à la récolte suivante (c'est-à-dire à l'année 1996), sur la base des quotas de production, présentent, de l'avis des demandeurs, les caractères d'une véritable atteinte aux principes fondamentaux de l'organisation commune du marché dans le secteur du tabac ainsi qu'au principe de la confiance légitime, car:

a) il ne semble pas que le but poursuivi par l'instauration d'un quota de production puisse être atteint avec des règlements publiés lorsque les entrepreneurs ont déjà pris leurs décisions et les ont mises à exécution;

b) le principe de confiance légitime impose que les mesures limitant la

production soient adoptées et communiquées en temps utile afin qu'elles n'aient pas de répercussions négatives sur les investissements des producteurs.

11. Compte tenu des considérations ci-dessus, le Tribunale amministrativo regionale del Lazio a décidé de surseoir à statuer et de saisir la Cour de justice de la question préjudicielle suivante:

«En introduisant de nouvelles modalités de réglementation du régime des primes pour la production de tabac alors que les plantations ont déjà été effectuées et que les producteurs ont investi selon des critères d'appréciation raisonnables fondés sur le régime communautaire en vigueur au moment des semailles et de la transplantation en champ, les dispositions de l'article 2 du règlement (CE) n° 711/95 du Conseil, du 27 mars 1995, ainsi que de l'article 20 du règlement (CE) n° 1066/95 de la Commission, du 12 mai 1995, et de l'article 2 du règlement (CE) n° 1067 de la Commission, du 12 mai 1995, violent-elles les principes de l'organisation du marché agricole dans le secteur du tabac ainsi que celui de la protection de la confiance légitime?»

III — Observations présentées au cours de la procédure préjudicielle

12. Des observations écrites ont été présentées en l'espèce, dans le délai établi à cet effet par l'article 20 du statut CE de la Cour de justice, par ATB, par le gouvernement italien, par le Conseil et par la Commission.

Au cours de l'audience, le 20 janvier 2000, ont comparu, aux fins de présenter des observations orales, le représentant d'ATB et les agents du gouvernement italien, du Conseil et de la Commission.

IV — Analyse de la question préjudicielle

13. Ce n'est pas la première fois que la Cour de justice est invitée à constater l'invalidité des normes communautaires qui régissent l'OCM dans le secteur du tabac brut, à cause du retard que le législateur communautaire a mis à les adopter [13]. Selon moi, la jurisprudence contient les éléments nécessaires pour donner une solution à la présente affaire.

14. ATB est d'avis que l'application à la récolte de 1995 des règlements attaqués,

13 — Voir les arrêts du 11 juillet 1991, Crispoltoni (C-368/89, Rec. p. I-3695); du 5 octobre 1994, Crispoltoni e.a. (C-133/93, C-300/93 et C-362/93, Rec. p. I-4863); du 26 mars 1998, Petridi (C-324/96, Rec. p. I-1333), et du 17 septembre 1998, Pontillo (C-372/96, Rec. p. I-5091).

adoptés en pleine campagne agricole, a violé la confiance légitime des producteurs dans le fait qu'on leur communiquerait en temps utile les mesures susceptibles d'avoir un impact sur leurs investissements, et a violé les principes sur lesquels se fonde l'OCM, en particulier le principe selon lequel les informations nécessaires pour orienter la production doivent être connues en temps utile, compte tenu du calendrier des plantations. Le gouvernement italien partage, dans ses grandes lignes, la position d'ATB.

15. Ces allégations montrent que les parties demanderesses au principal ne critiquent pas le nouveau régime établi par les règlements attaqués, mais le fait que ces derniers ont été adoptés trop tard pour que les opérateurs intéressés puissent les prendre en considération pour la récolte 1995.

16. Je voudrais souligner avant tout que, lorsque, dans le cadre d'une OCM, la réglementation applicable charge les institutions communautaires de fixer, pour chaque récolte, des éléments essentiels comme, par exemple, les quotas de production, les principes fondamentaux d'une bonne administration publique exigent que ces éléments soient adoptés et communiqués aux intéressés *à temps*, pour qu'ils puissent en tenir compte au moment de prendre leurs décisions sur la production annuelle. Dans ces cas, tout retard dans l'action législative des institutions communautaires doit être considéré comme «extrêmement critiquable», pour citer les termes employés par l'avocat général Mischo [14].

17. Dans la présente affaire, il eût été souhaitable que les règlements attaqués fussent adoptés avant le commencement des cultures, qui a lieu au début du mois de février [15]. Cela n'a pas été le cas, pour des raisons qui ne sont guère convaincantes [16].

18. Cependant, et j'en exposerai ci-après les motifs, je ne partage pas la thèse d'ATB et du gouvernement italien selon laquelle ce retard aurait constitué une violation de la confiance légitime des opérateurs ou des principes de base de l'OCM.

19. Il convient de rappeler avant tout que, comme la Cour l'a dit, si le respect de la confiance légitime fait partie des principes fondamentaux de la Communauté, les opérateurs économiques ne sont pas justifiés à placer leur confiance légitime dans le maintien d'une situation existante qui peut être modifiée dans le cadre du pouvoir d'appréciation des institutions communautaires, et cela spécialement dans un domaine comme celui des organisations

14 — Voir le point 21 des conclusions dans l'affaire Pontillo, précitée à la note 13.

15 — Il suffit de rappeler à cet égard que, conformément à l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 1066/95, les États membres doivent délivrer les attestations de quota aux producteurs au plus tard le 31 janvier de l'année de la récolte.

16 — Au cours de l'audience, l'agent de la Commission a expliqué, en réponse à la question que je lui ai posée, que le retard était dû à des problèmes de traduction (concrètement, vers le finnois, nouvelle langue officielle des Communautés européennes depuis janvier 1995).

communes des marchés, dont l'objet comporte une constante adaptation en fonction des variations de la situation économique. Par conséquent, les opérateurs économiques ne sauraient invoquer un droit acquis au maintien d'un avantage dont ils ont bénéficié à un moment donné grâce à la mise en place de l'organisation commune de marché [17].

20. Certes, dans l'arrêt Crispoltoni [18], invoqué par ATB et par le gouvernement italien, la Cour a jugé que les règlements (CEE) du Conseil n° 1114/88 et n° 2268/88 étaient invalides en tant qu'ils prévoyaient une quantité maximale garantie pour le tabac de la variété Bright récolté en 1988 au motif que, si les opérateurs économiques concernés devaient considérer comme prévisibles des mesures visant à limiter toute augmentation de la production tabacole de la Communauté et à décourager la production des variétés difficiles à commercialiser, ils pouvaient cependant s'attendre à ce que d'éventuelles mesures ayant des répercussions sur leurs investissements leur soient annoncées en temps utile.

21. Cependant, l'arrêt Crispoltoni concernait l'application du système des quantités maximales garanties, alors que celui-ci était inconnu des opérateurs intéressés tant en ce qui concerne la nature des nouvelles mesures d'organisation des marchés du tabac dans la Communauté qu'en ce qui concerne la date de leur entrée en vigueur.

22. En revanche, l'adoption des règlements attaqués se situe dans un contexte différent. En effet, les opérateurs savaient que le nouveau régime d'attribution de quotas allait être appliqué précisément en 1995. L'annonce en avait été faite dans le règlement n° 2075/92, qui a fixé une période transitoire pendant laquelle les États membres pouvaient continuer d'attribuer les quotas aux entreprises de transformation pendant les campagnes 1993 et 1994 [19]. De fait, seuls l'Italie et le Portugal se sont prévalus de cette période transitoire; les autres États membres producteurs de tabac brut ont, dès 1993, directement attribué les quotas aux producteurs. Partant, les parties demanderesses au principal ne pouvaient ignorer en aucune façon que le régime de quotas de production commencerait à s'appliquer en Italie lors de la campagne de 1995.

23. Par ailleurs, il faut souligner que le règlement n° 711/95 a été adopté le 1er avril 1995 (et la proposition de règlement a été publiée le 23 février 1995), c'est-à-dire avant la transplantation des jeunes pousses, qui est effectuée en Italie vers la fin du mois d'avril. Or, c'est cette opération qui entraîne les plus grandes dépenses dans la culture du tabac et c'est donc à ce moment que les agriculteurs doivent décider de l'étendue des superficies à cultiver [20]. Partant, au cours de cette phase essentielle de la culture, les producteurs italiens avaient déjà pleinement connaissance de l'entrée en vigueur du nouveau régime.

17 — Arrêt Pontillo, précité à la note 13, points 22 et 23.

18 — Arrêt précité à la note 13.

19 — Sur le caractère transitoire du régime basé sur les quotas de transformation, voir l'arrêt du 12 septembre 1996, Fattoria autonoma tabacchi e.a. (C-254/94, C-255/94 et C-269/94, Rec. p. I-4235, points 36 à 38 et 44).

20 — Voir l'arrêt Crispoltoni, précité à la note 13, point 14.

24. Le désaccord fondamental entre les intervenants à la procédure porte sur les normes relatives à la méthode de calcul des quotas de production, contenues dans le règlement n° 1066/95 de la Commission. ATB et le gouvernement italien allèguent que, sous le régime de l'article 13 du règlement n° 3477/92, la méthode de calcul des quotas de production était soumise aux mêmes normes que celles prévues pour les quotas de transformation. Le retard dans l'adoption des règlements attaqués a contraint les parties demanderesses à calculer elles-mêmes leurs quotas sur la base de la méthode qui avait été appliquée au cours des récoltes antérieures pour la détermination des quotas de transformation. Or, le règlement n° 1066/95 de la Commission a modifié la méthode de calcul, ce que les producteurs ne pouvaient absolument pas prévoir. Pour sa part, la Commission nie que le règlement n° 1066/95 ait modifié la méthode appliquée auparavant.

25. Selon moi, les éléments essentiels de la méthode de calcul des quotas n'ont pas été modifiés par les règlements attaqués.

26. Comme je l'ai déjà relevé, l'article 9, paragraphe 3, du règlement n° 2075/92 imposait de calculer les quotas de transformation proportionnellement à la moyenne des quantités livrées pour la transformation pendant les trois années précédant celle de la dernière récolte, réparties par groupes de variétés, mais sans tenir compte de la récolte de 1992. Le même système était appliqué pour déterminer les quotas de production dans les États membres qui décidaient de ne pas se prévaloir du régime transitoire de quotas de transformation.

27. Or, se conformant sur ce point à la proposition de la Commission, le règlement n° 711/95 du Conseil a laissé la méthode intacte et s'est limité à supprimer toute référence aux quotas de transformation.

28. Quant aux modalités pratiques d'application de la méthode de calcul, la comparaison entre les dispositions du règlement n° 3477/92 et celles du règlement n° 1066/95 permet de conclure que les changements n'ont pas affecté les règles de base établies dans le règlement n° 711/95. En effet, les modifications ont pour objet soit d'adapter les modalités d'application au régime définitif des quotas de production, soit de préciser certaines des règles établies par le règlement n° 3477/92 [21].

21 — Ainsi, par exemple, le règlement n° 1066/95 précise la méthode de calcul des quotas de production pour les nouveaux producteurs (article 5, paragraphe 2); il établit très logiquement que les quantités déterminées par l'État membre à la demande du producteur, en cas de production anormalement basse, due à des circonstances exceptionnelles, lors d'une récolte qui fait partie de sa période de référence, ne peuvent être supérieures aux quantités inscrites dans les attestations de quota ou dans les certificats de culture attribués au producteur pour la récolte en question (article 8, paragraphe 4); il indique en outre aux États membres différents critères qu'ils peuvent utiliser pour allouer des quantités supplémentaires lorsque le seuil de garantie fixé pour un groupe de variétés est supérieur à celui applicable à la récolte précédente (article 9, paragraphe 1) et il introduit la possibilité pour les producteurs, sur autorisation de l'État membre compétent, d'échanger leur quota de production pour un groupe de variétés contre celui d'un autre groupe de variétés (article 14).

29. Par conséquent, j'estime que les parties demanderesses au principal ne peuvent pas non plus valablement affirmer qu'elles ignoraient la méthode qui serait appliquée pour calculer leurs quotas.

30. Ce dernier point a mené le Conseil et la Commission à mettre en doute l'existence même d'un préjudice pour les demanderesses au principal [22].

31. Pour ma part, je considère que ni l'ordonnance de renvoi, ni les observations écrites, ni les plaidoiries n'ont fourni à la Cour des informations précises sur la nature et la portée du préjudice invoqué. En toute hypothèse, il me paraît opportun de rappeler que, comme la Commission l'a souligné à juste titre, les producteurs sont avantagés par le nouveau régime dans la mesure où, avec le système des quotas de transformation, les planteurs de tabac pouvaient subir des réductions de leurs quotas proportionnelles à celles frappant les quotas des transformateurs, et ce pour des raisons qui ne concernaient que ces derniers.

32. En ce qui concerne finalement le règlement n° 1067/95, qui établit les dispositions d'application du régime de primes, force est pour moi de relever que, si la juridiction de renvoi l'inclut bien dans sa question préjudicielle, les parties intervenantes à la procédure ne se sont référées aux modalités de paiement des primes ni dans leurs observations écrites ni lors de l'audience. En effet, les parties demanderesses au principal ont concentré leurs critiques sur la méthode de calcul des quotas de production, sans que ces critiques paraissent convaincantes, comme je viens de l'indiquer.

33. En toute hypothèse, même à supposer que les modifications apportées par le règlement n° 1067/95 aient provoqué une réduction des primes versées aux parties demanderesses, ce que ces dernières n'ont pas allégué, il suffit de rappeler que, comme je l'ai relevé au point 19 des présentes conclusions, les institutions communautaires peuvent, dans le cadre de la faculté d'appréciation dont elles disposent, en particulier dans un domaine comme celui des organisations communes de marchés, modifier la situation existante en fonction de l'évolution du contexte économique. Tel est le cas pour la détermination des primes, qui peuvent être réduites d'une année à l'autre, comme la Cour de justice l'a déclaré dans l'arrêt Pontillo [23].

34. Par conséquent, il n'y a aucune raison, selon moi, pour conclure à l'invalidité de l'un des trois règlements attaqués.

22 — Au cours de l'audience, l'agent du Conseil a souligné que les seuls producteurs de tabac brut en Italie et au Portugal à avoir introduit des actions en justice en faisant valoir la violation de leur confiance légitime par les règlements attaqués sont les 24 parties demanderesses au principal, qui représentent, au total, à peine 20 % de la production de la région vénète.

23 — Arrêt précité à la note 13, point 28.

35. Je souhaiterais enfin me référer brièvement à la validité du règlement n° 1550/95 du Conseil, qui a fixé, pour la récolte 1995, les primes et les seuils de garantie pour le tabac en feuilles par groupe de variétés de tabac. Tant ATB que le gouvernement italien ont mis en doute la validité de ce règlement, pour les mêmes raisons que celles invoquées à propos des règlements attaqués.

36. Selon la Commission, la Cour ne devrait pas examiner la validité de ce règlement, dans la mesure où il ne fait pas l'objet de la question préjudicielle.

37. Il convient de dire à ce propos que, s'il est vrai que le Tribunale amministrativo regionale ne mentionne pas le règlement n° 1550/95 dans le texte de sa question préjudicielle, il le fait en revanche dans le corps de l'ordonnance de renvoi en signalant, à juste titre, que la fixation des seuils de garantie globaux pour chaque variété de tabac, assurée par ce règlement, est indispensable pour la détermination définitive de chaque quota de production concret. C'est pourquoi il me semble opportun de me prononcer sur la validité du règlement n° 1550/95, afin de donner à la juridiction de renvoi une réponse qui lui soit utile.

38. Selon moi, il suffit de relever que les seuils de garantie pour 1995, prévus par le règlement n° 1550/95, sont *identiques* à ceux qu'avait annoncés la Commission dans sa communication aux producteurs de tabac dans la Communauté, publiée au Journal officiel du 4 avril 1995 [24]. J'observe donc que, même pour les seuils de garantie, les producteurs demandeurs au principal ont disposé d'informations suffisantes pour prendre leurs décisions relatives à la production.

39. Pour les raisons exposées ci-dessus, je considère que ni les règlements attaqués ni le règlement n° 1550/95 n'ont violé la confiance légitime des producteurs de tabac brut qui sont parties demanderesses dans la procédure au principal. Je ne considère pas non plus que les principes fondamentaux de l'OCM aient été violés, car la réglementation litigieuse est conforme aux principes établis dans le règlement n° 2075/92 du Conseil et les opérateurs économiques connaissaient, avant l'adoption des règlements attaqués, le nouveau système de quotas, la méthode de calcul qui serait appliquée et même les seuils de garantie établis pour la récolte 1995.

24 — Concrètement, et pour l'Italie, ils sont de 48 000 tonnes pour la variété «Flue cured», de 46 500 tonnes pour la variété «Light air-cured», de 17 400 tonnes pour la variété «Dark air-cured», de 6 900 tonnes pour la variété «Fire cured» et de 14 000 tonnes pour la variété «Sun cured». Au cours de l'audience, l'agent de la Commission a affirmé, sans être contredit par celui de la République italienne, que, le 24 avril 1995, la Commission a envoyé une lettre à tous les États membres pour leur demander d'établir immédiatement les certificats de culture sur la base de ces seuils de garantie.

V — Conclusion

40. Partant des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de justice de répondre à la question préjudicielle posée par le Tribunale amministrativo regionale del Lazio de la manière suivante:

«L'examen de la question posée n'a fait apparaître aucun élément de nature à affecter la validité:

— du règlement (CE) n° 711/95 du Conseil, du 27 mars 1995, modifiant le règlement (CEE) n° 2075/92 portant organisation commune de marché dans le secteur du tabac brut;

— du règlement (CE) n° 1066/95 de la Commission, du 12 mai 1995, relatif aux modalités d'application du règlement (CEE) n° 2075/92 du Conseil en ce qui concerne le régime de quotas dans le secteur du tabac brut pour les récoltes de 1995, 1996 et 1997;

— du règlement (CE) n° 1067/95 de la Commission, du 12 mai 1995, modifiant le règlement (CEE) n° 3478/92 relatif aux modalités d'application du régime de primes prévu dans le secteur du tabac brut,

— ni du règlement (CE) n° 1550/95 du Conseil, du 29 juin 1995, fixant, pour la récolte de 1995, les primes et les seuils de garantie pour le tabac en feuilles par groupe de variétés de tabac.»