ARRÊT DE LA COUR
DU 3 OCTOBRE 1978 [1]

Administration des finances de l'État italien contre Rasham (demande de décision préjudicielle, formée par la Corte suprema di cassazione)

Affaire 27/78

Sommaire

1. *Union douanière — Élimination des restrictions quantitatives — «Décision d'accélération» — Incidence sur la durée de la période transitoire — Absence*
   (Traité CEE, art. 8; décision du Conseil 66/532)

2. *Politique commerciale — Période transitoire — Mesures de sauvegarde prises par les États membres — Obligation de notification — Effet*
   (Traité CEE, art. 115, alinéa 2)

1. La décision du Conseil 66/532 du 26 juillet 1966 relative à la suppression des droits de douane et à l'interdiction des restrictions quantitatives entre les États membres et à la mise en application des droits du tarif douanier commun pour les produits autres que ceux énumérés à l'annexe II du traité n'a pas avancé la date d'expiration de la période de transition au sens de l'article 8 du traité.
2. Bien que la notification prescrite par le deuxième alinéa de l'article 115 du traité soit obligatoire, elle ne constitue toutefois pas une condition préalable à l'entrée en vigueur des mesures de sauvegarde adoptées par les États membres.

Dans l'affaire 27/78,

ayant pour objet la demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par la Corte suprema di cassazione et tendant à obtenir dans le litige pendant devant ladite juridiction entre

ADMINISTRATION DES FINANCES DE L'ÉTAT ITALIEN

et

RASHAM

1 — Langue de procédure: l'italien.

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 8, 115 et 235 du traité CEE et de la décision 66/532 du Conseil, du 26 juillet 1966, relative à la suppression des droits de douane, à l'interdiction des restrictions quantitatives entre les États membres et à la mise en application des droits du tarif douanier commun pour les produits autres que ceux énumérés à l'annexe II du traité (JO 2971/66),

LA COUR,

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

avocat général: M. J.-P. Warner
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour de justice des CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

Par acte notifié le 24 février 1971, le bureau de douane de Domodossola a enjoint à l'entreprise Rasham de payer la somme de 601 215 lires, plus les frais, au titre des droits et taxes connexes non perçus au moment du dédouanement, survenu le 9 juillet 1968, de 5 000 magnétophones en provenance de Belgique et originaires du Japon. Il était précisé à cette occasion que, par circulaire n° 292 du 17 juin 1968, le ministère des finances avait exclu les magnétophones d'origine non communautaire du traitement prévu pour les produits en libre pratique dans un des États membres de la CEE, en application de la clause de sauvegarde visée à l'article 115, deuxième alinéa du traité CEE.

La firme Rasham, estimant que la période transitoire durant laquelle l'article 115 du traité CEE permet l'adoption de mesures de sauvegarde était expirée depuis le 1er juillet 1968 en vertu de la décision d'accélération du Conseil du 26 juillet 1966 (JO n° 2971/66), a saisi le juge d'une demande en remboursement. Par jugement rendu le 24 février 1973 le tribunal de Turin a accueilli cette action. Le 13 février 1975, la cour d'appel de Turin a rejeté l'appel introduit par l'administration des finances.

Par acte notifié le 19 septembre 1975, l'administration des finances a introduit contre cet arrêt un pourvoi en cassation

auquel la firme Rasham a répondu par mémoire en défense notifié le 23 octobre 1975, tout en formant, à titre subsidiaire, un recours incident (ricorso incidentale condizionato).

L'administration des finances de l'État a soutenu que la décision 66/532 du 26 juillet 1966 n'a pas abrégé la période transitoire, mais qu'elle se serait limitée à décider la suppression, à partir du 1er juillet 1968, des droits de douane encore existants entre les États membres. Par conséquent, les États membres auraient encore eu, après la date précitée, la possibilité d'adopter des mesures de sauvegarde en application de l'article 115, deuxième alinéa, du traité CEE.

La firme Rasham a déclaré, que si l'on admettait que l'État italien avait la possibilité d'adopter des mesures de sauvegarde, la mesure concrètement adoptée devrait être considérée comme illégale faute d'avoir été notifiée aux États membres et à la Commission, notification qu'il y a lieu de considérer comme requise par l'article 115, deuxième alinéa, du traité, en tant que condition de validité et d'application de la mesure en cause.

Par ordonnance du 2 décembre 1977, la Corte suprema di cassazione a suspendu la procédure et a posé les questions préjudicielles suivantes:

«1. La décision 66/532 CEE du Conseil par laquelle les États membres ont décidé la suppression totale des droits de douane subsistant encore entre eux sur les produits non énumérés à l'annexe II du traité (article 1) et en même temps l'application intégrale du tarif douanier commun à l'importation en provenance des pays tiers de ces mêmes produits (article 2) à une date (1er juillet 1968) antérieure à celle prévue par le traité, en vertu de l'article 235 de celui-ci, doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle a avancé la date d'expiration de la période de transition visée à l'article 8 de ce même traité?

2. En cas de réponse positive à la question 1, le fait que la date d'expiration de la période de transition ait été avancée aux fins précitées, implique-t-il également une réduction correspondante du délai au cours duquel les États membres peuvent, dans les conditions visées à l'alinéa 1 de l'article 115 et en cas d'urgence, adopter directement les mesures de sauvegarde nécessaires en application de l'alinéa 2 de l'article 115?

3. Dans l'hypothèse où les réponses aux questions 1 et 2 admettraient que la possibilité pour les États membres d'adopter des mesures de sauvegarde en vertu de l'article 115, alinéa 2 du traité subsiste, cette disposition, dans la mesure où elle stipule que les États membres notifient les mesures nécessaires qu'ils ont prises eux-mêmes aux autres États membres ainsi qu'à la Commission qui peut décider qu'ils doivent les modifier ou les supprimer, doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle impose cette notification comme condition de validité ou d'applicabilité de la décision qui instaure les mesures en cause?»

L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 3 mars 1978.

Conformément à l'article 20 du statut de la Cour de justice des CE, des observations écrites ont été déposées par le gouvernement italien et par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Alberto Prozzillo, membre du service juridique de la Commission, en qualité d'agent.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

II — Résumé des observations écrites déposées devant la Cour

Le *gouvernement italien* allègue que la décision d'accélération du 26 juillet 1966, comme le montreraient à l'évidence ses considérants, ne se référerait qu'à la réalisation de l'union douanière et à l'application intégrale et simultanée du tarif douanier commun. Elle n'aurait eu aucune incidence sur la durée de la période transitoire telle qu'elle est fixée par l'article 8 du traité. Partant, ne serait pas compromise la faculté, pour les États membres, d'exercer jusqu'à la date d'expiration effective de la période transitoire les pouvoirs qui leur étaient attribués par d'autres dispositions du traité et en vue de la réalisation d'objectifs autres que ceux contenus dans la décision d'accélération.

L'article 115, deuxième alinéa, du traité concernerait le secteur de la politique commerciale commune et, partant, un objectif qui n'aurait pas même été réalisé en fait à la date du 31 décembre 1969. Par conséquent, il n'y aurait aucune raison de douter de l'applicabilité de l'article 115, deuxième alinéa, du traité CEE au cours de la période comprise entre le 1er juillet 1968 et le 31 décembre 1969.

La pertinence de la solution indiquée ci-dessus serait corroborée du reste par la jurisprudence de la Cour de justice, selon laquelle il serait certain que la période transitoire a pris fin le 31 décembre 1969 et non le 30 juin 1968 (arrêt du 18 février 1970, Commission/République italienne, affaire 38/69, Recueil p. 47; arrêt du 11 février 1971, Rewe/Hauptzollamt Emmerich, affaire 37/70, Recueil p. 23; arrêt du 15 décembre 1976, Donckerwolcke, affaire 41/76, Recueil p. 1921).

La portée et la finalité de la décision 66/532 du 26 juillet 1966 ainsi que les principes qui peuvent être dégagés de la jurisprudence de la Cour excluraient que la décision d'accélération ait avancé au 30 juin 1968 la date d'expiration de la période transitoire prévue par l'article 8 du traité CEE, et imposeraient, par conséquent, de répondre par la négative à la première question de l'ordonnance de renvoi.

Cette conclusion rend sans objet la deuxième question posée par le juge national en cas de réponse affirmative à la première question.

La troisième question serait en fait sans objet, estime le gouvernement italien, puisque la mesure de sauvegarde en cause serait adoptée précisément en accord avec les services compétents de la Commission et aurait été dûment notifiée. Il ne voit pas en quoi il pourrait être opportun que la Cour de justice se prononçât sur ce point.

Ce n'est que pour aborder tous les aspects du problème que le gouvernement italien souligne que la notification de la mesure de sauvegarde aux États membres et à la Commission ne constituerait pas, et ne pouvait pas constituer une condition de validité ou d'applicabilité de la mesure nationale. En réalité il s'agirait d'un simple moyen d'information des autres États membres et une formalité permettant à la Commission d'exercer les pouvoirs de contrôle qui lui avaient été attribués. D'ailleurs, la Commission aurait pu enjoindre de modifier ou de supprimer la mesure de sauvegarde, même en l'absence de la notification prescrite.

En conclusion, le gouvernement italien propose de dire pour droit que:

«... la décision du Conseil CEE du 26 juillet 1966, 532, n'a pas eu pour effet d'avancer la date d'échéance de la période transitoire prévue par l'article 8 du traité de la CEE et, en outre, pour le cas où l'on estime devoir répondre également à la troisième question du juge national, que la notification prescrite par l'article 115, alinéa 2, du traité CEE ne constituait pas une condition de validité ou d'applicabilité des mesures de

sauvegarde adoptées par les autorités nationales durant la période transitoire.»

La *Commission* observe tout d'abord que le Conseil et la Commission n'ont pas fait usage de la possibilité prévue à l'article 8, paragraphe 5 du traité CEE d'abréger les deuxième et troisième étapes de la période de transition. La décision du Conseil du 26 juillet 1966 n'aurait pas eu d'effet au-delà de son objet et, d'une manière générale, n'aurait pas raccourci la période de transition (arrêt du 18 juin 1975, IGAV/ENCC, affaire 94/74, attendu n° 25, Recueil 1975, p. 712).

La Commission propose de répondre aux deux premières questions que la période de transition n'a pas été abrégée par la décision 66/532/CEE et qu'en juin 1968 les États membres avaient encore la possibilité d'adopter les mesures que le traité leur permettait de prendre durant ladite période.

Elle fait remarquer, toutefois, qu'un État membre ne pourrait adopter, au titre de l'article 115, deuxième alinéa, que des mesures qui ne sont pas incompatibles avec les mesures communautaires en vigueur au moment de l'adoption des mesures nationales. La mise en application du tarif douanier commun visée par la décision précitée du Conseil aurait donc restreint les pouvoirs reconnus aux États membres en matière de politique commerciale, en excluant celui de modifier les droits de douane et de soumettre à un tel droit un produit se trouvant en libre pratique dans la Communauté.

Cette conclusion serait confirmée par un argument tiré de la lettre du troisième alinéa de l'article 115. Si les mesures prises unilatéralement par les États membres doivent tenir compte de la nécessité de hâter l'établissement du tarif douanier commun, à plus forte raison devraient-elles respecter ledit tarif une fois qu'il a été établi.

Quant à la troisième question, la Commission fait remarquer qu'en général la notification d'une mesure n'influe pas sur sa validité.

En conclusion, la Commission propose la réponse suivante sur les questions n^{os} 1 et 2, la question n° 3 devenant alors sans objet:

«La décision 66/532/CEE n'a pas abrégé, à tous les effets, la période de transition prévue par l'article 8 du traité CEE, mais elle a restreint le pouvoir attribué aux États membres pendant ladite période par l'article 115, deuxième alinéa, du traité CEE à celui d'adopter des mesures qui ne sont pas incompatibles avec la décision précitée.»

III — Procédure orale

La Commission des Communautés européennes, représentée par M. Alberto Prozzillo, membre du service juridique de la Commission, a été entendue en ses observations orales à l'audience du 13 juillet 1978.

Au cours de cette audience, la Commission a fait remarquer, quant à la notification de la mesure de sauvegarde, qu'au vu de ses archives, cette mesure n'a pas été notifiée.

L'avocat général a présenté ses conclusions au cours de la même audience.

En droit

1 Attendu que par ordonnance du 2 décembre 1977, parvenue à la Cour le 3 mars 1978, la Corte suprema di cassazione a saisi la Cour de justice, en

vertu de l'article 177 du traité, de trois questions préjudicielles relatives à l'interprétation de l'article 115 du traité et de la décision 66/532 du Conseil du 26 juillet 1966 relative à la suppression des droits de douane et à l'interdiction des restrictions quantitatives entre les États membres et à la mise en application des droits du tarif douanier commun pour les produits autres que ceux énumérés à l'annexe II du traité (JO 2971/66);

2 attendu que les questions ont été soulevées dans le contexte d'un litige opposant à l'administration des finances de l'État italien une entreprise ayant, le 9 juillet 1968, importé en Italie 5 000 magnétophones en provenance de Belgique et originaires du Japon;

3 que la douane a enjoint à l'importatrice d'acquitter la somme de 601 215 lires, plus les frais accessoires, au titre des droits et taxes connexes non perçus au moment du dédouanement, en précisant que, par une circulaire n° 292 du 17 juin 1968, le ministère des finances avait exclu du régime de libre pratique les produits du type en cause, en application de la clause de sauvegarde visée à l'article 115, alinéa 2, du traité;

4 que l'entreprise importatrice, estimant que la période de transition pour laquelle l'article 115 du traité permet des mesures de sauvegarde était expirée dès le 1er juillet 1968 en vertu de la décision du Conseil du 26 juillet 1966, a demandé le remboursement du montant perçu;

5 attendu que par la première question il est demandé si la décision du Conseil du 26 juillet 1966 doit être interprétée en ce sens qu'elle a avancé la date de l'expiration de la période de transition visée à l'article 8 du traité;

6 qu'en cas de réponse positive à cette question, il est demandé par la deuxième question si le fait que la date de l'expiration de la période de transition ait été avancée implique une réduction correspondante du délai visé au deuxième alinéa de l'article 115 du traité;

7 attendu que la décision du Conseil du 26 juillet 1966, prise en vertu des articles 14 et 255 du traité, vise à «accélérer le rythme de réalisation des objets du traité, notamment dans les domaines de l'union douanière et de l'élimination des restrictions quantitatives» (premier considérant);

8 qu'à cette fin elle dispose dans son article 1:

«Les États membres éliminent les droits de douane qui subsistent entre eux sur les produits autres que ceux énumérés à l'annexe II du traité en appliquant au 1er juillet 1967 une réduction abaissant le droit sur chaque produit à 15 % du droit de base et en supprimant ces droits au 1er juillet 1968»

et, dans son article 2:

«Les États membres appliquent à partir du 1er juillet 1968 le tarif douanier commun à l'importation en provenance des pays tiers des produits autres que ceux énumérés à l'annexe II du traité»;

9 que la décision repose donc sur la conception d'une accélération sélective d'actions qui devaient, dans leur ensemble, être menées à bien au plus tard pour la fin de la période transitoire et ne s'applique qu'aux mesures qui y sont expressément visées;

10 qu'il s'impose donc de répondre à la première question que la décision du Conseil du 26 juillet 1966 n'a pas avancé la date d'expiration de la période de transition au sens de l'article 8 du traité;

11 que dès lors il n'est pas nécessaire de répondre à la deuxième question;

12 attendu que par la troisième question il est demandé si la stipulation de l'article 115, deuxième alinéa, du traité que les États membres notifient les mesures de sauvegarde qu'ils ont prises unilatéralement, aux autres États membres ainsi qu'à la Commission, doit être interprétée en ce sens qu'elle impose cette condition comme condition de validité ou d'application de la décision qui instaure les mesures en cause;

13 attendu que la disposition dont s'agit implique que l'adoption unilatérale de mesures de sauvegarde et la notification de la Commission et des autres États membres se fassent en même temps ou immédiatement l'une après l'autre;

14 qu'on ne saurait cependant déduire du texte que la notification est une condition préalable pour l'entrée en vigueur des mesures adoptées;

15 qu'il s'ensuit que si l'obligation de notification, stipulée par le deuxième alinéa de l'article 115 du traité, était péremptoire, son observation ne saurait cependant constituer une condition préalable à l'entrée en vigueur des mesures de sauvegarde adoptées;

16 qu'il y a lieu de répondre dans ce sens;

Sur les dépens

17 Attendu que les frais exposés par la Commission et par le gouvernement italien, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet de remboursement;

18 que la procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens;

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par la Corte suprema di cassazione par ordonnance du 2 décembre 1977, dit pour droit:

1) **La décision 66/532 du Conseil du 26 juillet 1966 relative à la suppression des droits de douane et à l'interdiction des restrictions quantitatives entre les États membres et à la mise en application des droits du tarif douanier commun pour les produits autres que ceux énumérés à l'annexe II du traité (JO 2971/66) n'a pas avancé la date d'expiration de la période de transition au sens de l'article 8 du traité.**

2) **L'obligation de notification, stipulée par le deuxième alinéa de l'article 115 du traité étant péremptoire, son observation ne peut cependant constituer une condition préalable à l'entrée en vigueur des mesures de sauvegarde adoptées.**

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 3 octobre 1978.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher