les différences de situation des importateurs ou exportateurs dans les États membres soient complètement compensées et ceux-ci mis à l'abri de toutes les conséquences des variations de parité des monnaies nationales.

3. En matière de montants compensatoires monétaires, la circonstance que les éléments nécessaires à leur calcul ne sont fixés qu'après la période pendant laquelle ces montants sont applicables est inhérente au système même et ne saurait être considérée en tant que telle comme conférant à la réglementation un effet rétroactif.
4. Les règlements de la Commission n° 648/73 du 1er mars 1973 portant modalités d'application des montants compensatoires monétaires et n° 905/73 du 23 mars 1973 fixant les montants dont doivent être ajustés les montants compensatoires monétaires sont valables.

Dans l'affaire 7-76

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par l'Ufficio di conciliazione de Rome et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

SOCIÉTÉ IRCA (Industria romana carni e affini SpA), ayant son siège à Rome

et

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation et la validité du règlement (CEE) n° 648/73 de la Commission du 1er mars 1973 portant modalités d'application des montants compensatoires monétaires (JO n° L 64 du 9 mars 1973, p. 1) et du règlement (CEE) n° 905/73 de la Commission du 23 mars 1973 fixant les montants dont doivent être ajustés les montants compensatoires monétaires (JO n° L 92 du 7 mai 1973, p. 1),

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, H. Kutscher et A. O'Keeffe, présidents de chambre, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, F. Capotorti, 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 protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

A — Le règlement (CEE) n° 805/68 du Conseil du 27 juin 1968 (JO n° L 148 du 28 juin 1968, p. 24) a instauré l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine.

Le règlement (CEE) 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 du 12 mai 1971, p. 1) a introduit un système de montants compensatoires dans les échanges avec les États membres et les pays tiers, s'appliquant aux produits pour lesquels des mesures d'intervention sont prévues dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles. Ce règlement, tel que modifié par le règlement n° 509/73 du Conseil du 22 février 1973 (JO n° L 50 du 23 février 1973, p. 1) prévoit que l'État membre dont la monnaie se déprécie au-delà de la limite de fluctuation perçoit à l'exportation et octroie à l'importation des montants compensatoires dans les échanges avec les États membres et les pays tiers (article 1, paragraphe 1).

L'article 4 bis de ce règlement dispose:

«1. Dans les échanges avec les pays tiers, les montants compensatoires

a) octroyés à l'importation, sont déduits de la charge à l'importation,
b) perçus à l'exportation, sont déduits des restitutions à l'exportation.

2. Dans les échanges entre les États membres et avec les pays tiers, les montants compensatoires applicables en raison d'une dépréciation de la monnaie concernée ne peuvent être supérieurs à la charge à l'importation en provenance des pays tiers.
Toutefois, le Conseil statuant sur proposition de la Commission, selon la procédure de vote prévue à l'article 43, paragraphe 2, du traité, peut décider, dans certains cas exceptionnels, que le premier alinéa n'est pas applicable.»

Aux termes de l'article 6, «les modalités d'application du présent règlement, qui pourraient comporter d'autres dérogations aux règlements relatifs à la politique argicole commune, sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 26 du règlement n° 120/67/CEE du Conseil, du 13 juin 1967, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO n° 117 du 19 juin 1967, p. 2269) modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) n° 2434/70 ou, selon le cas, de l'article correspondant des autres règlements portant organisation commune des marchés agricoles».

Le règlement n° 648/73 de la Commission du 1er mars 1973 portant modalités d'application des montants compensatoires monétaires (JO n° L 64 du 9 mars 1973, p. 1) dispose dans son article 6:

«1. Pour l'application de l'article 4 bis, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 974/71, la Commission fixe les mon-

tants dont doivent être adaptés les montants compensatoires monétaires.

2. Les montants à déduire fixés conformément au paragraphe 1 sont modifiés périodiquement lorsque la variation de la charge à l'importation en provenance des pays tiers le rend nécessaire.»

et dans l'article 17:

«1. Le présent règlement entre en vigueur le troisième jour suivant celui de la publication au Journal officiel des Communautés européennes.

2. Toutefois, les montants qui résultent de son application sont valables à partir du 26 février 1973.

Par dérogation au premier alinéa, ces montants sont applicables, sur demande de l'intéressé, dès le 13 février 1973 lorsque l'application du présent règlement conduit à

a) octroyer
   — des montants supérieurs aux montants compensatoires monétaires applicables jusqu'à l'entrée en vigueur du présent règlement ou
   — des montants compensatoires monétaires nouvellement instaurés,

b) percevoir des charges à l'importation inférieures aux montants compensatoires monétaires valables jusqu'à l'entrée en vigueur du présent règlement.»

Les montants compensatoires valables à partir du 26 février 1973 ont été fixés par le règlement (CEE) n° 649/73 de la Commission du 1er mars 1973 (JO n° L 64 du 9 mars 1973, p. 7).

La Commission, dans son règlement (CEE) n° 905/73 du 23 mars 1973 (JO n° L 92 du 7 avril, p. 1) a fixé les montants dont doivent être ajustés, conformément à l'article 6 du règlement (CEE) n° 648/73, les montants compensatoires monétaires figurant dans le règlement (CEE) n° 649/73. (Annexe I: montants valables à partir du 26 février 1973; annexe II: montants valables à partir du 5 mars 1973).

B — La société IRCA déclare avoir importé le 22 mars 1973 563 lots de viande et d'abats de l'espèce bovine, congelés, d'un poids total de 19 800 kg et d'une valeur de 15 635 670 lires.

Les autorités douanières auraient appliqué le droit de douane prescrit de 10 % sur la valeur (1 563 570 lires) et reconnu à la société le crédit de 1 506 780 lires à titre de montants compensatoires. Après avoir soustrait ce crédit de la charge à l'importation, en vertu de l'article 4 bis, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1974/71, elles auraient alors réclamé le paiement de la différence, soit 56 790 lires.

La société IRCA estimait avoir indûment payé cette somme, les montants compensatoires étant supérieurs aux droits de douane et la réduction de ces montants opérée sur la base du règlement n° 905/73 de la Commission étant illégale.

Le 10 janvier 1976, elle a saisi l'Ufficio di conciliazione de Rome en lui demandant de condamner l'administration des finances à restituer la somme perçue, réduite à 50 000 lires.

Par ordonnance du 22 janvier 1976, le juge conciliateur a décidé de surseoir à statuer et de saisir la Cour de justice des Communautés européennes, conformément à l'article 177 du traité CEE, d'une demande préjudicielle portant sur les questions suivantes:

«1) Le règlement n° 905/73 du 23 mars 1973, publié au Journal officiel des Communautés européennes n° L 92 du 7 avril 1973, pouvait-il être appliqué à une opération qui a eu lieu le 22 mars 1973 et, dans l'affirmative, existe-t-il dans l'ordre juridique communautaire un principe ou une règle admettant la rétroactivité des dispositions prises par les autorités communautaires?

2) Le règlement (CEE) n° 648/73 et le règlement (CEE) n° 905/73 qui en porte application ont-ils, à leur tour, été adoptés conformément à l'article 4 bis introduit dans le règlement (CEE) n° 974/71 par le règlement (CEE) n° 509/73 ou, dans le cas contraire, l'observation rigoureuse de l'article 4 bis aurait-elle constitué une des dérogations aux règlements relatifs à la politique agricole, prévues à l'article 6 du règlement (CEE) n° 974/71; ce dernier entre-t-il de toute manière dans le pouvoir réglementaire de la Commission?
3) Le règlement (CEE) n° 905/73 et le règlement (CEE) n° 648/73 sont-ils valides si leur application place les importateurs italiens dans une situation différente de celle des importateurs de pays à monnaie forte, comportant toujours, au détriment des importateurs italiens, une différence entre la valeur calculée forfaitairement par la Communauté et la valeur évaluée par les autorités douanières italiennes lors de l'importation?
4) Le règlement (CEE) n° 905/73 et le règlement (CEE) n° 648/73 sont-ils valides s'ils introduisent une différence dans l'application des mesures monétaires entre les opérations portant sur la viande bovine et celles concernant les autres produits agricoles réglementés, attendu que la prétendue impossibilité d'évaluer la valeur imposable de la marchandise importée n'intéresse pas l'Italie, puisque, en vertu de l'article 3, du décret du président de la République n° 633 du 26 octobre 1972, les autorités douanières italiennes sont toujours et dans chaque cas tenues d'évaluer pour l'application de la TVA, la valeur imposable de la marchandise importée, qu'elle soit originaire ou qu'elle provienne de pays tiers ou d'États membres?

C — L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 26 janvier 1976.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées par la société IRCA, représentée et assistée par Mes Augusto Pino et Pier Luigi Bonifazi, et par M. Vincenzo Boccieri, expert douanier, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. Cesare Maestripieri, en qualité d'agent.

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

II — Résumé des observations écrites déposées devant la Cour

La *société IRCA* estime que la réduction des montants compensatoires se base sur deux règlements invalides de la Commission:

a) Le règlement n° 905/73 pour avoir adopté une disposition avec effet rétroactif en violant ainsi un droit subjectif acquis.
b) Le règlement n° 648/73 pour avoir violé l'article 155 du traité CEE, les règles du Conseil et l'égalité entre les opérateurs économiques.

a) Après avoir décrit le cadre réglementaire de la présente affaire, la société IRCA fait valoir que le règlement n° 905/73, fixant lui-même son efficacité à compter de sa publication au Journal officiel, à savoir le 7 avril 1973, ne pourrait certes pas disposer valablement que les montants d'ajustement y fixés sont applicables à partir du 26 février 1973.

En dépit du silence du traité sur l'effet rétroactif des règles communautaires, il ne serait pas possible d'admettre une telle rétroactivité qui serait contraire aux principes généraux, communs à tous les États membres. Admettre la rétroactivité des montants d'ajustement conduirait à une violation des droits subjectifs acquis et à une indifférence totale pour les

exigences les plus élémentaires du commerce.

Le 22 mars 1973, le jour de l'importation litigieuse, l'importateur aurait eu un droit subjectif aux montants compensatoires fixés par le règlement n° 649/73; aucune règle ni aucun principe communautaire n'autoriserait la méconnaissance de droits subjectifs acquis.

En outre, chaque opérateur prendrait en considération tous les éléments de coûts dans son calcul économique et sur base de ces coûts, il établirait le prix de revente aux opérateurs de l'État membre importateur. Augmenter les coûts après la réalisation de l'importation et de la revente équivaudrait à infliger des préjudices économiques graves et injustifiés.

La rétroactivité des montants d'ajustement ne répondrait pas aux critères dont la Commission s'inspirerait en général et plus particulièrement dans les règlements prévoyant des dérogations à l'application des montants compensatoires (exemples p. 18).

Mais l'invalidité du règlement n° 905/73 résulterait aussi du fait que la règle fixant les montants d'ajustement serait nulle en raison de l'invalidité de sa base juridique, à savoir l'article 6 du règlement n° 648/73.

b) Cette dernière disposition violerait l'article 155 du traité et les règles du Conseil, notamment les articles 4 bis et 6 du règlement n° 974/71 ainsi que le principe de non-discrimination.

Par la méthode des montants d'ajustement, la Commission aurait profondément modifié une réglementation relevant du pouvoir du Conseil. Au lieu de déduire les montants compensatoires de la charge à l'importation (article 4 bis, paragraphe 1, du règlement n° 974/71) et de supprimer l'excédent éventuel (paragraphe 2), la Commission aurait prescrit la réduction des montants compensatoires au niveau de la charge à l'importation en déterminant une charge forfaitaire à l'importation et elle aurait, ce faisant, déformé toute l'optique de la réglementation adoptée par le Conseil. En effet, déterminer l'efficacité des mesures monétaires en prescrivant la suppression de l'excédent des montants compensatoires par rapport à la charge à l'importation et réduire les montants compensatoires en adoptant, au surplus, un système forfaitaire, seraient deux choses différentes.

L'absence de charge à l'importation dans les échanges intracommunautaires rendrait apparemment impossible l'application de l'article 4 bis, paragraphe 2.

La réduction des montants compensatoires aurait conduit à un système de charge forfaitaire à l'importation. La nécessité de recourir à ce système forfaitaire serait la conséquence du bouleversement du système adopté par le Conseil, nécessité qui, si elle avait effectivement existé, aurait constitué le prémisse d'un nouveau règlement du Conseil. Ce problème découlerait uniquement de la transformation du problème de la comparaison entre montants compensatoires et charge à l'importation en un problème d'égalité des montants compensatoires. Cette dernière question, cependant, serait étrangère aux objectifs de l'article 4 bis, paragraphe 2, du règlement n° 974/71.

Sur le plan pratique, la méthode adoptée par la Commission aurait, en plus, créé, entre la charge imposée à l'importation et la charge forfaitaire théorique, un écart tel que les montants compensatoires seraient souvent inférieurs au niveau de la charge à l'importation, tandis que l'article 4 bis, paragraphe 2, interdirait seulement qu'ils soient supérieurs.

Par les règlements n^{os} 905/73 et 648/73, la Commission aurait outrepassé les limites de son pouvoir conféré par l'article 6 du règlement n° 974/71. En prévoyant un système de réductions forfaitaires des montants compensatoires dans le secteur de la viande bovine, la Commission

n'aurait certes pas appliqué l'article 4 bis. Elle-même aurait reconnu que cet article n'exigeait pas le système forfaitaire pour les échanges avec les pays tiers (voir l'affaire 46-75 IBC/Commission, arrêt de la Cour du 27 janvier 1976, Recueil 1976, p. 65) et que la méthode adoptée aurait été nécessaire en vue de l'application de l'article 4 bis dans les échanges intracommunautaires et cela en raison de l'absence de charge à l'importation et du manque d'équipement des services douaniers pour évaluer la valeur des marchandises.

Or, cette disposition n'aurait prévu aucune comparaison avec les montants compensatoires dans les échanges intracommunautaires où il n'existe pas de charge à l'importation. En mentionnant les échanges entre États membres, cette règle se référerait évidemment à la marchandise en libre pratique, et pour cette marchandise la charge à l'importation pourrait généralement être constatée sur base des documents prévus par l'article 11 du règlement nº 648/73.

La règle établie par le Conseil devrait être interprétée en ce sens que les montants compensatoires accordés aux importateurs appartenant à des États membres à monnaie dépréciée ne doivent pas être supérieurs à la différence de valeur sur les deux marchés qui, pour les viandes bovines, serait constituée par un pourcentage sur la valeur du marché mondial, à ajouter ou à déduire selon que les échanges sont extra- ou intracommunautaires.

La comparaison de la différence de valeur avec les montants compensatoires monétaires sur le marché de la viande bovine ne présenterait pas de difficultés (voir exemple p. 26) et l'objection de la Commission basée sur le manque d'équipement des services douaniers aux frontières de la Communauté ne serait pas fondée. Pour toute opération d'échanges entre États membres et pays tiers, ces services seraient toujours tenus d'évaluer le prix de la marchandise. La société IRCA renvoie aux dispositions des directives du Conseil en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur les chiffres d'affaires (227/67 du 11 avril 1967, JO du 14 avril 1967, p. 1301, 228/67, JO du 14 avril 1967, p. 1303) ainsi qu'aux règles d'application prises par les États membres en ce qui concerne l'évaluation de la valeur de la marchandise (p. 27-32).

Elle observe que l'estimation de la valeur de la marchandise, en vue de l'application de la TVA n'exigerait pas une méthode d'évaluation différente de celle adoptée pour le calcul de la charge à l'importation pour les marchandises en provenance de pays tiers et pour le calcul de la différence avec le prix pratiqué sur le marché mondial pour les marchandises objet d'échanges intracommunautaires. L'article 2 de la directive 227/67 précitée ferait apparaître que le calcul devrait être effectué selon le même critère que celui avec lequel on détermine la charge à l'importation des viandes bovines et plus généralement la différence de la valeur entre marché communautaire et marché mondial, étant donné qu'il s'agit toujours d'un pourcentage sur le prix.

La méthode des montants d'ajustement aurait violé le principe de la non-discrimination.

Son application, bien que contraire à l'article 4 bis, n'aurait pas eu pour conséquences inévitables les préjudices entraînés que la Commission elle-même aurait reconnus. Il aurait suffi qu'en évitant d'appliquer simultanément deux méthodes de calcul différentes, la Commission ait éliminé la possibilité d'un écart entre la charge forfaitaire calculée et la charge grevant effectivement l'importation, en disposant que la déduction prescrite par l'article 4 bis serait effectuée par rapport à la charge forfaitaire et non pas à la charge effective. Si elle l'avait fait, la Commission aurait suivi une pratique déjà observée lorsque, en application de l'article 17 du règlement nº 803 du 27 juin 1968 (JO nº L 148 du 28 juin 1968,

p. 6) instituant le système des valeurs moyennes forfaitaires comme base imposable pour le traitement douanier, elle avait adopté le règlement (CEE) n° 1570/70 du 3 août 1970 pour le secteur des agrumes (JO n° L 171 du 4 août 1970, p. 10).

Certes, les désavantages subis par certains opérateurs correspondraient aux avantages obtenus par d'autres, mais ce serait justement cette distinction entre opérateurs que le marché commun entend éviter, distinction qui ne se limiterait pas aux opérateurs d'un même État membre mais qui s'aggraverait entre opérateurs appartenant à un État membre à monnaie faible et opérateurs d'un État membre à monnaie forte. L'absence d'écart entre charge forfaitaire et charge effective aurait pour conséquence que la viande bovine serait moins chère pour ces derniers que pour les importateurs appartenant à un État membre à monnaie dépréciée.

La *Commission* renvoie d'abord aux observations développées dans l'affaire 46-75 (IBC/Commission; arrêt de la Cour du 27 janvier 1976) et décrit les circonstances dans lesquelles les règlements en cause ont été arrêtés.

Quant à la première question

Le principe de la non-rétroactivité de la loi s'appliquerait, selon la Commission, avec toute sa rigueur dans le droit pénal (voir l'article 25 de la constitution italienne). Dans d'autres branches du droit, cependant, pourraient exister des dispositions rétroactives, même en matière fiscale, lorsque cela serait exigé par des considérations impératives d'intérêt public. A cet égard, la Commission se réfère à la doctrine et à la jurisprudence italienne et allemande (p. 5 (1) et (2)).

Le droit communautaire réglant principalement des rapports économiques pourrait être appelé à intervenir rétroactivement afin de protéger l'intérêt public supérieur. En tout cas, il serait dangereux d'imposer au législateur communautaire une interdiction absolue d'adopter des dispositions rétroactives lorsque des exigences impérieuses le justifient.

En l'espèce, il faudrait tenir compte des circonstances dans lesquelles le règlement en cause a été adopté et est entré en vigueur.

Le règlement n° 648/73 de la Commission du 1er mars 1973 aurait déjà annoncé de manière non équivoque l'instauration des montants dont doivent être adaptés les montants compensatoires monétaires (consid. et l'article 6). A la simple lecture de ces dispositions et à celle du règlement n° 649/73 de la même date et publié au même Journal officiel que le précédent, «il devait au moins être évident à ces dates, pour un opérateur averti, que l'introduction d'une nouvelle méthode de calcul était imminente» (arrêt du 10 décembre 1975 dans les affaires jointes 95 à 98-74, 15 et 100-75, Union nationale des coopératives agricoles de céréales et autres / Commission et Conseil, Recueil 1975, p. 1615). En plus, dans l'article 1 du règlement n° 649/73 aurait été introduite une réserve expresse concernant l'application de l'article 4 bis, paragraphe 2, du règlement n° 974/71. On pourrait donc se demander s'il est encore possible en l'espèce de parler de rétroactivité de la disposition communautaire.

Quant à la deuxième question

La Commission se réfère à l'article 6 du règlement n° 974/71 qui comporterait une délégation de pouvoir particulièrement large donnée par le Conseil à la Commission. Cette délégation trouverait ses limites dans les objectifs mêmes du système des montants compensatoires. Par ailleurs, le règlement établirait une série de critères dont devrait s'inspirer la Commission. Parmi les modalités d'application, dont la Commission serait chargée, figure notamment la fixation des montants compensatoires (article 6, paragraphe 2). Cette fixation n'étant pas un calcul purement automatique exigerait

une évaluation qui doit tenir compte des fluctuations des monnaies et des changements des niveaux des prix des produits. Certes, la Commission devrait tenir compte aussi des intérêts des opérateurs individuels, mais sa préoccupation majeure devrait être d'éviter «des mouvements anormaux de prix compromettant le développement normal de la conjoncture dans le domaine agricole» et «des perturbations dans les échanges de produits agricoles». Enfin, en instaurant les montants compensatoires, il faudrait tenir compte de l'article 4 bis, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement n° 974/71, introduit par le règlement n° 509/73. La Commission aurait tenu compte de cette situation complexe et se serait acquittée de la tâche qui lui a été confiée dans le cadre des compétences conférées par le Conseil.

Le fait de déduire du montant compensatoire un montant d'adaptation ne s'opposerait pas aux finalités des montants compensatoires. A cet égard, la Commission souligne l'importance de l'article 4 bis, paragraphe 2, du règlement n° 974/71 dans ce système, disposition qui devrait prévenir des importations en provenance des pays tiers en dessous du prix du marché mondial. Mais cette règle postulerait aussi que la charge à l'importation qui, dans le cas de la viande bovine assujettie à un droit «ad valorem», varierait pour chaque lot de marchandise importée soit calculée pour déterminer le niveau des montants compensatoires dans les échanges intracommunautaires.

La Commission invoque la jurisprudence de la Cour de justice confirmant le caractère non automatique des montants compensatoires (arrêt du 15 janvier 1974 dans l'affaire 154-73, Becher/Hauptzollamt Emden, Recueil 1974, p. 19), précisant les objectifs du système des montants compensatoires (arrêt du 12 novembre 1974 dans l'affaire 34-74, Roquette/France, Recueil 1974, p. 1217) et reconnaissant les difficultés qui découleraient d'une différenciation des montants compensatoires susceptible d'inciter des détournements de trafic (arrêt du 24 octobre 1973 dans l'affaire 5-73, Balkan-Import-Export / Hauptzollamt Berlin-Packhof, Recueil 1973, p. 1091).

Enfin, la Commission se réfère aux conclusions de l'avocat général dans l'affaire 46-75 concernant le problème évoqué.

Quant à la troisième question

On ne saurait pas non plus mettre en doute la validité des règlements en cause en ce sens qu'ils introduiraient des discriminations à l'égard des importateurs italiens.

Lorsque la stabilité des prix agricoles n'est plus assurée, les montants compensatoires monétaires deviendraient nécessaires pour compenser les effets des mesures monétaires sur les prix des produits de base pour lesquels sont fixés des prix d'intervention. En ce qui concerne les situations des importateurs de viande bovine dans les différents États membres, ce serait précisément l'absence des montants compensatoires qui entraînerait des discriminations. Ces montants n'établiraient aucune discrimination, car leur imposition se fonderait sur des critères objectifs, définis plus particulièrement aux articles 2, 3 et 4 du règlement n° 974/71.

La Commission présente des calculs relatifs à une importation de viande en provenance des pays tiers réalisée le 22 mars 1973 en Italie et en république fédérale d'Allemagne (annexe).

Quant à la quatrième question

La Commission confirme ses explications données dans l'affaire 46-75.

Elle rappelle que la Commission fixe les montants compensatoires théoriquement applicables et que les États membres, de leur côté, seraient chargés de comparer concrètement le montant théoriquement applicable et la charge à l'impor-

tation frappant le même produit aux fins de l'application éventuelle de la règle de nivellement (article 4 bis, paragraphe 2, du règlement nº 974/71). Cette répartition des tâches serait indispensable parce qu'il serait en pratique impossible de tenir compte de la règle de nivellement au moment de la fixation des montants compensatoires. Ces montants dépendraient de facteurs totalement différents de ceux qui déterminent la charge à l'importation et ces facteurs varieraient selon des rythmes différents.

L'application particulière de la règle de nivellement faite au secteur de la viande bovine trouverait sa cause dans l'existence d'un droit ad valorem pour les importations des pays tiers s'appliquant à la valeur du produit effectivement importé.

L'existence d'un droit ad valorem ne poserait pas de problèmes particuliers pour l'application de l'article 4 bis si les montants compensatoires n'étaient appliqués qu'aux seules importations des pays tiers. Il faudrait cependant tenir compte des échanges entre les États membres et considérer alors que:

a) les montants compensatoires dans ces échanges doivent être identiques à ceux applicables aux échanges avec les pays tiers sous peine de susciter des détournements de trafic;
b) la charge à l'importation à laquelle il faut comparer le montant compensatoire est constituée par un pourcentage appliqué à la valeur du produit: pour transformer ce pourcentage en un montant en numéraire, il faudrait contrôler la valeur de la marchandise, opération qui constituerait un obstacle sérieux aux échanges intracommunautaires et pour laquelle les services douaniers dans la Communauté ne seraient plus équipés depuis l'abolition des droits de douane intracommunautaires. En cas d'exportations vers les pays tiers surviendraient également des complications, puisqu'alors les services douaniers ne procéderaient normalement pas à un contrôle de la valeur de la marchandise.

Ces considérations auraient conduit à l'instauration d'un système forfaitaire et, dans le secteur de la viande bovine, au système introduit par les règlements en cause. Ce système prévoirait que la réduction éventuelle du montant compensatoire ayant pour objet d'amener celui-ci au niveau de la charge à l'importation n'est pas effectuée cas par cas par le douanier, mais de façon abstraite par la Commission.

La Commission reconnaît que l'application du système critiqué peut entraîner des inconvénients, ce qu'elle avait déjà souligné dans le télex du 7 décembre 1973 envoyé par le directeur général de l'agriculture à la représentation permanente de la République italienne. La détermination forfaitaire de la charge à l'importation serait, au fond, comme toutes les évaluations de ce genre, une moyenne et il serait inévitable que l'application de cette méthode procure à certains des avantages et impose à d'autres des sacrifices.

La Commission aurait estimé nécessaire de tenir compte en priorité de l'intérêt public et éviter «in primis» les détournements de trafic dangereux pour l'organisation commune des marchés dans le secteur considéré. Quant à cette primauté de l'intérêt public, la Commission se réfère aux conclusions de l'avocat général et à l'arrêt de la Cour du 14 mai 1975 dans l'affaire 74-74 CNTA/Commission (Recueil 1975, p. 533). En l'espèce, l'intérêt préremptoire consistant à sauvegarder le fonctionnement de l'organisation commune du marché des viandes bovines aurait existé et personne n'aurait démontré que, pour pallier les difficultés résultant de l'existence d'un droit ad valorem, il existait une autre solution que celle adoptée par la Commission.

La Commission estime dès lors que l'examen des questions posées par le juge conciliateur de Rome n'a pas fait ressortir d'éléments propres à mettre en cause la validité des règlements nºs 648/73 et 905/73.

III — Procédure orale

La société IRCA et la Commission des Communautés européennes ont été entendues en leurs observations orales à l'audience du 21 mai 1976.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 22 juin 1976.

En droit

1 Attendu que, par ordonnance du 22 janvier 1976, parvenue au greffe de la Cour le 26 du même mois, le juge conciliateur de Rome a saisi la Cour de justice, à titre préjudiciel, de quatre questions relatives à l'interprétation et à la validité du règlement n° 648/73 de la Commission du 1er mars 1973 portant modalités d'application des montants compensatoires monétaires (JO n° L 64 du 9 mars 1973, p. 1) et du règlement n° 905/73 de la Commission du 23 mars 1973 fixant les montants dont doivent être ajustés les montants compensatoires monétaires (JO n° L 92 du 7 avril 1973, p. 1);

2 attendu que les questions sont posées dans le cadre d'un litige entre la société IRCA, demanderesse au principal, et l'Administration italienne des finances de l'État, cette société ayant demandé de condamner l'administration des finances à lui restituer une somme indûment perçue du fait du calcul erroné des montants compensatoires dont IRCA devrait être créditée;

3 qu'à l'occasion de l'importation par la société, le 22 mars 1973, de 563 lots de viande et d'abats de l'espèce bovine, congelés, les autorités douanières auraient appliqué le droit de douane prescrit, soit de 1 563 570 lires, reconnu à la société le crédit de 1 506 780 lires à titre de montants compensatoires monétaires et, après soustraction de ce crédit de la charge à l'importation, correspondant en l'espèce au droit de douane, réclamé le paiement de la différence, soit 56 790 lires;

4 que les questions posées visent à savoir, en premier lieu, si les règlements communautaires sur lesquels l'administration des finances a basé ses calculs sont valides et, en second lieu, si l'application rétroactive que l'administration aurait en l'espèce donnée à ces règlements est compatible avec les principes et règles de l'ordre juridique communautaire;

5 attendu qu'il convient d'examiner d'abord les questions relatives à la validité des règlements n^os 648/73 et 905/73 (questions 2, 3 et 4);

6 qu'il y a lieu, avant d'entrer dans le détail des problèmes évoqués par ces questions, de rappeler que le règlement n° 974/71 du Conseil a été modifié par le règlement n° 509/73 qui n'y a pas seulement ajouté l'article 4 bis, mais a changé et élargi tout le système au vu des perturbations du marché mondial des changes qui ont, dès le 13 février 1973, affecté les taux de change de plusieurs États membres;

7 que cette modification a obligé la Commission à remplacer son ancien règlement d'exécution n° 1013/71 (JO n° 110, p. 8) par le règlement n° 648/73;

que ce dernier prévoit, d'une part, comment les coefficients correspondant aux variations des taux de change seront fixés et, d'autre part, comment les prix auxquels ces coefficients sont à appliquer, seront constatés, en disposant, dans son article 5, que, «pour chaque État membre pour lequel les conditions de l'article 1 du règlement (CEE) n° 974/71 sont remplies, un montant compensatoire de base est fixé»;

qu'ainsi, les deux éléments nécessaires pour le calcul des montants compensatoires monétaires sont fixés par la Commission, de sorte qu'une application uniforme et expéditive du système prévu soit assurée;

8 qu'ensuite, le règlement n° 649/73 de la Commission, du 1^er mars 1973, fixant les montants compensatoires monétaires (JO n° L 64, p. 7) tel qu'adopté et publié, dispose, aux termes de son article 1: «Sans préjudice des dispositions de l'article 4 bis, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 974/71, les montants compensatoires monétaires sont obtenus comme suit:

1. Les montants de base figurant pour l'État membre concerné à l'annexe I sont multipliés par le coefficient figurant à l'annexe II ...»;

9 que l'article 6 du règlement n° 648/73 dispose:

«1. Pour l'application de l'article 4 bis, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 974/71, la Commission fixe les montants dont doivent être adaptés les montants compensatoires monétaires.

2. Les montants à déduire fixés conformément au paragraphe 1 sont modifiés périodiquement lorsque la variation de la charge à l'importation en provenance des pays tiers le rend nécessaire»;

10 qu'en exécution de cette disposition la Commission a adopté et publié son règlement n° 905/73;

11 attendu qu'en réponse à la question de savoir si les règlements n^{os} 648/73 et 905/73 de la Commission ont été adoptés conformément aux articles 4 bis et 6 du règlement n° 974/71 du Conseil, il y a lieu de constater que ces règlements ont été régulièrement adoptés, notamment compte tenu des termes exceptionnellement larges de l'article 6 du règlement n° 974/71 qui charge la Commission d'arrêter les modalités d'application et prévoit que ces modalités comportent notamment la fixation des montants compensatoires;

12 attendu que, par la troisième question, il est demandé si la validité des règlements n^{os} 905/73 et 648/73 n'est pas affectée par la circonstance que «leur application place les importateurs italiens dans une situation différente de celle des importateurs de pays à monnaie forte, comportant toujours au détriment des importateurs italiens une différence entre la valeur calculée forfaitairement par la Communauté et la valeur évaluée par les autorités douanières italiennes, lors de l'importation»;

13 attendu que, si les importateurs et exportateurs des différents États membres sont placés dans des situations différentes, la cause en réside non dans l'application du système des montants compensatoires mais dans les circonstances qui ont conduit à son introduction, à savoir les mouvements des monnaies nationales au-delà des limites de fluctuation autorisées par la réglementation internationale;

que le système des montants compensatoires vise précisément à éviter que ces mouvements monétaires puissent perturber le fonctionnement de la politique agricole commune;

que cependant on ne saurait exiger que, par l'effet du système des montants compensatoires, les différences de situation des importateurs ou exportateurs dans les États membres soient complètement compensées et ceux-ci mis à l'abri de toutes les conséquences des variations de parité des monnaies nationales;

que d'ailleurs si le système choisi peut, dans certains cas, placer les importateurs italiens dans une situation défavorable par rapport aux importateurs d'autres États membres, ce système peut, pour les mêmes raisons, avoir l'effet inverse en ce qui concerne les exportateurs;

14 que, dès lors, la validité des règlements en cause ne saurait être affectée par la circonstance relevée par la troisième question;

15 attendu que, par la quatrième question, il est demandé si «lesdits règlements sont valides, s'ils introduisent une différence dans l'application des mesures monétaires entre les opérations portant sur la viande bovine et celles concernant les autres produits agricoles réglementés»;

qu'à cet égard, le juge national expose que la prétendue impossibilité d'évaluer la valeur imposable de la marchandise importée n'intéresserait pas l'Italie, où, pour les raisons indiquées par la question, cette impossibilité n'existerait pas;

16 attendu qu'il n'est pas exact que le règlement n° 905/73 ne concernerait que la viande bovine;

qu'en effet, ses annexes I et II comportent une partie A relative au secteur des céréales et une partie B relative au secteur de la viande bovine;

qu'il s'ensuit que ce règlement n'est pas une mesure exceptionnelle adoptée pour le secteur de la viande bovine seulement, mais constitue une mesure générale portant exécution pour les produits agricoles, qui y donnaient lieu, de l'article 4 bis du règlement n° 974/71;

17 attendu cependant que le requérant au principal allègue que l'application donnée audit article 4 bis par le règlement n° 905/73 serait inadmissible en ce qui concerne le secteur de la viande bovine du fait que, à la différence de ce qui est stipulé pour les autres produits agricoles, le tarif douanier commun prévoit pour l'importation de la viande bovine non un taux fixe calculé au poids, mais un droit ad valorem de 10 %;

18 que tant le règlement n° 649/73 que le règlement n° 905/73 fixent néanmoins pour la viande bovine respectivement un montant de base et un ajus-

tement au titre de l'article 4 bis du règlement n° 974/71 qui ne tiennent pas compte de la valeur de la marchandise individuelle;

que, de ce fait, dans le cas de l'importation de viande bovine d'une valeur supérieure à la moyenne des prix mondiaux qui détermine les montants de base et les ajustements, il se créerait un écart, aboutissant à l'obligation pour l'importateur de payer une partie des droits de douane, quoique la valeur réelle de la marchandise devrait lui donner droit à un calcul plus favorable des montants compensatoires;

19 attendu que tout le système des montants compensatoires monétaires est fondé sur le principe que ces montants ne sont pas basés sur les prix des marchandises effectivement payés, mais sur des montants de base fixés par la Commission de semaine en semaine;

que, si ce principe est susceptible de créer des désavantages dans des cas individuels non seulement en ce qui concerne le secteur de la viande bovine, mais en ce qui concerne tous les secteurs de produits agricoles envisagés, il s'impose néanmoins par la nécessité de maintenir l'uniformité de son application et d'en assurer une exécution administrative aussi expéditive que possible;

que d'ailleurs ce principe répond mieux aux objectifs du système qui n'est pas d'indemniser les intéressés des conséquences de la perturbation du marché mondial des changes, mais de rendre le fonctionnement des organisations communes des marchés agricoles possible, nonobstant les variations des monnaies des États membres;

21 qu'au surplus une exception telle que suggérée par le requérant se heurterait à de grandes difficultés, la valeur de la marchandise étant, dans les échanges intracommunautaires, encore constatée d'après des critères qui ne sont pas uniformes;

22 attendu qu'il résulte de ce qui précède que les questions du juge national n'ont pas fait ressortir des considérations de nature à mettre en doute la validité des règlements n^{os} 648/73 et 905/73;

23 attendu que, par la première question, il est demandé si le règlement n° 905/73 publié au Journal officiel du 7 avril 1973 pouvait être appliqué à une importation faite le 22 mars précédent et, en cas de réponse affirmative, s'il existe dans l'ordre communautaire un principe ou une règle qui admet la rétroactivité des dispositions de l'autorité communautaire;

24 attendu que les objectifs et l'organisation du système des montants compensatoires monétaires rendent inévitable que fréquemment les montants applicables pour une certaine période ne soient fixés qu'après coup, les éléments décisifs ne pouvant, par la nature des choses, en général être constatés que vers la fin de cette période;

que tel sera notamment le cas en ce qui concerne les périodes pendant lesquelles soit les taux de change, soit les prix mondiaux sont sujets à des variations considérables;

qu'une telle fixation des montants compensatoires pour des périodes déjà révolues au moment de la fixation ne saurait donc être qualifiée d'application rétroactive;

qu'au surplus, la réglementation antérieure dans cette matière confirme ce qui précède et démontre que les intéressés doivent depuis longtemps avoir été conscients des nécessités du mécanisme institué;

25 attendu qu'il y a lieu d'observer que le système des montants compensatoires n'a pas été institué mais seulement modifié par les règlements n^{os} 509/73 et 648/73;

que la dernière application du système antérieur, à savoir le règlement n° 450/73 de la Commission du 6 février 1973, fixant les montants compensatoires pour certains produits agricoles, doit avoir cessé ses effets par l'entrée en vigueur, le 26 février 1973, de la modification du règlement n° 974/71 apportée par le règlement n° 509/73;

26 qu'il fallait donc, afin d'éviter des lacunes dans l'application d'un système qui était devenu essentiel au fonctionnement de la politique agricole commune, adopter des règles et fixer des montants pour la période postérieure à cette date;

que, dans ces circonstances, les règlements n^{os} 648/73 et 649/73 ne pouvaient que prévoir leur applicabilité à partir du 26 février 1973;

que d'ailleurs, comme il vient d'être dit, une telle fixation des montants compensatoires après coup relevait de la nature même du système;

27 attendu cependant que les montants prévus par le règlement n° 649/73 devaient être ajustés conformément à l'article 4 bis du règlement n° 974/71, ainsi que le prévoit expressément l'article 1 de ce premier règlement;

que ces ajustements faisaient partie intégrante des montants fixés par le règlement n° 649/73 et les règlements qui l'ont suivi, même si leur fixation s'est faite avec un certain retard explicable;

28 que si, dans ces circonstances, il y a lieu de reconnaître que le règlement n° 649/73 s'appliquait valablement dès le 26 février 1973 quoiqu'il n'ait été publié que le 9 mars 1973, il s'ensuit qu'il doit en être de même du règlement n° 905/73 qui en constitue le complément nécessaire et, dès la publication du règlement n° 509/73, prévisible;

29 attendu qu'il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu d'estimer qu'en matière de montants compensatoires monétaires la circonstance que les éléments nécessaires à leur calcul ne sont fixés qu'après la période pendant laquelle ces montants sont applicables est fréquemment, surtout à l'époque de changements subits et imprévisibles des données des marchés, inhérente au système même et ne saurait donc être considérée en tant que telle comme conférant à la réglementation un effet rétroactif;

Sur les dépens

30 Attendu que les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet de remboursement;

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;

par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par l'Ufficio di conciliazione de Rome par ordonnance du 22 janvier 1976, dit pour droit:

1) **En matière de montants compensatoires monétaires, la circonstance que les éléments nécessaires à leur calcul ne sont fixés qu'après la période pendant laquelle ces montants sont applicables est inhérente au système même et ne saurait être considérée en tant que telle comme conférant à la réglementation un effet rétroactif.**

2) **Les questions posées n'ont pas fait ressortir des considérations de nature à mettre en doute la validité des règlements n^os^ 648/73 et 905/73.**

Lecourt Kutscher O'Keeffe Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart Capotorti

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 7 juillet 1976.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN-PIERRE WARNER, PRÉSENTÉES LE 22 JUIN 1976 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Cette affaire concerne la validité d'un règlement de la Commission du 23 mars 1973 fixant ou censé fixer les montants dont devaient être ajustés les montants compensatoires monétaires applicables notamment aux échanges dans le secteur de la viande bovine. Cette affaire est pour

1 — Traduit de l'anglais.