Ce n'est qu'à titre exceptionnel que la Cour pourrait, par application d'un principe général de sécurité juridique inhérent à l'ordre juridique communautaire, en tenant compte des troubles graves que son arrêt pourrait entraîner pour le passé dans les relations juridiques établies de bonne foi, être amenée à limiter la possibilité pour tout intéressé d'invoquer la disposition ainsi interprétée en vue de remettre en cause ces relations juridiques.

2. Le système des dispositions financières du traité CEE est dominé par le principe général d'égalité, qui veut que les situations comparables ne soient pas traitées de manière différente à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée.

Il en résulte que les redevances qui alimentent le budget communautaire et les avantages financiers à charge de ce budget doivent être réglés et appliqués de façon à grever uniformément ou à faire bénéficier de façon uniforme tous ceux qui se trouvent dans les conditions déterminées par la réglementation communautaire pour en être frappés ou pour en bénéficier.

3. Il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre, dans la mesure où le droit communautaire n'a pas disposé en la matière, de déterminer les modalités et conditions de perception des charges financières communautaires en général et des prélèvements agricoles en particulier, ainsi que de désigner les autorités chargées de la perception et les juridictions compétentes pour trancher les litiges auxquels cette perception peut donner lieu, étant entendu toutefois que ces modalités et conditions ne peuvent rendre moins efficace le système de perception des taxes et redevances communautaires que celui des taxes et redevances nationales du même type.

Une réglementation nationale spéciale relative à la perception des taxes et redevances communautaires qui limiterait les pouvoirs accordés à l'administration nationale pour assurer la perception de ces taxes, par comparaison avec les pouvoirs accordés à cette même administration s'agissant de taxes ou redevances nationales du même type, ne serait donc pas conforme au droit communautaire.

Dans les affaires jointes 66, 127 et 128/79,

ayant pour objet des demandes adressées à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par la Corte suprema di cassazione, à Rome, et tendant à obtenir dans les litiges pendants devant elle entre

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE

et

S.R.L. MERIDIONALE INDUSTRIA SALUMI,

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE

et

FRATELLI VASANELLI,

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE

et

FRATELLI ULTROCCHI,

une décision à titre préjudiciel sur la portée dans le temps des arrêts d'interprétation rendus par la Cour de justice en vertu de l'article 177 du traité CEE,

LA COUR,

composée de: MM. H. Kutscher, président, A. O'Keeffe et A. Touffait, présidents de chambre, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans et O. Due, juges,

avocat général : M. G. Reischl
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

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

I — Faits et procédure

1. La plupart sinon tous les règlements du Conseil portant organisation commune des marchés agricoles qui prévoient la perception de prélèvements à l'importation disposent que le montant du prélèvement qui doit être perçu est celui applicable «au jour de l'importation». Dans son arrêt du 15 juin 1976 (affaire n° 113/75, *Frecassetti,* Recueil 1976, p. 983), la Cour de justice a interprété l'expression «jour de l'importation» comme étant celui «où la déclaration d'importation de la marchandise est acceptée par le service des douanes».

Cet arrêt a été rendu dans un litige portant sur la question de savoir si, en cas de variation en baisse du prélèvement après la date de la déclaration à l'importation, les administrations nationales pouvaient appliquer aux *prélèvements agricoles* la recommandation de la Commission du 25 mai 1962 (JO 1962, p. 1545) en matière de *droits de douane* qui, quant à elle, recommandait aux États membres, en cas de diminution du droit de douane après la déclaration à l'importation mais avant la mise en consommation, d'appliquer le droit de douane le plus favorable. Dans l'arrêt précité, la Cour a écarté l'application de cette règle en matière de prélèvements; le montant exigible de ceux-ci doit rester fixé, une fois pour toutes, au montant applicable à la date où la déclaration d'importation est acceptée par les services des douanes.

2. En droit italien, selon l'article 6, paragraphe 1, des «dispositions préliminaires du tarif douanier» approuvées par décret du président de la République n° 723 du 26 juin 1965 (Suppl. ord. alla Gazz. Uff., 1. 7. 1965, n° 160), le taux en matière de droits de douane appliqué aux marchandises importées est celui en vigueur «à la date où la déclaration d'importation est acceptée par la douane». Cette disposition correspond ainsi au sens que, dans l'arrêt *Frecassetti,* la Cour de justice a donné de la notion de jour de l'importation en matière de prélèvements. La règle énoncée par l'article 6, paragraphe 1, était appliquée par l'administration italienne, aussi bien pour déterminer le taux des *prélèvements agricoles* que pour déterminer celui des *droits de douane.* Ledit article 6 comporte toutefois également un paragraphe 2 selon lequel, en cas de changement de tarif après la date visée au paragraphe 1, la douane peut, sur demande de l'importateur, appliquer le taux le plus favorable tant que la marchandise n'a pas été mise à la disposition de l'importateur. Cette règle était, elle aussi, appliquée par l'administration italienne tant en matière de prélèvements agricoles que de droits de douane.

3. Lorsqu'est intervenu l'arrêt *Frecassetti,* le gouvernement italien a, pour s'y conformer, complété le paragraphe 2 de

l'article 6 des «dispositions préliminaires» précitées par un texte précisant que la possibilité d'appliquer le taux le plus favorable ne s'étend pas aux prélèvements agricoles ni aux autres impositions prévues dans le cadre de la politique agricole commune. Cette disposition nouvelle a été édictée par l'article 1, paragraphe 3, du décret du président de la République n° 695 du 22 septembre 1978 (GU 1978, n° 319, p. 8235). L'article 3 de ce même décret dispose que la disposition excluant les prélèvements de la possibilité de l'application du taux le plus favorable aura effet à partir du 11 septembre 1976, date à laquelle l'arrêt *Frecassetti* a été publié au Journal officiel des Communautés européennes.

4. Toutefois, dès avant la date de l'arrêt *Frecassetti,* l'administration des finances avait enjoint aux trois entreprises Salumi, Vasanelli et Ultrocchi de payer des suppléments sur des prélèvements relatifs à des importations de viande bovine, parce qu'il avait été fait application par erreur de la règle dite «du taux le plus favorable».

Dans un premier stade du litige, l'administration italienne invoquait, semble-t-il, en premier lieu sinon uniquement, la violation de la disposition de droit national suivant laquelle le «taux le plus favorable» ne peut être accordé que sur demande de l'importateur, demande qui n'aurait pas été formulée en l'espèce.

Après que l'opposition dirigée par les trois entreprises en cause contre les injonctions dont elles avaient fait l'objet eut été accueillie par le tribunal de Gênes, l'administration italienne a porté le litige devant la corte d'appello de Gênes. Cette juridiction a, par arrêts des 6 et 9 février 1976, rejeté les appels en faisant observer que la détermination du taux du prélèvement agricole relevait non des dispositions nationales en matière de droit de douane, mais des règlements communautaires, aux termes desquels le taux applicable est celui du jour de l'importation. La cour d'appel a estimé que le jour de l'importation coïncidait «avec celui où la marchandise est définitivement et irrévocablement introduite dans le territoire douanier et est mise en libre pratique» (in cui la merce viene definitivamente e irrevocabilmente introdotta nel territorio doganale e messa in libera circolazione). Cette interprétation ne coïncidait pas avec celle que la Cour de justice devait retenir par la suite dans l'arrêt *Frecassetti.* Le litige s'est poursuivi devant la Cour de cassation. Au cours de cette procédure est intervenu le décret du président de la République n° 695 du 22 septembre 1978 modifiant l'article 6 des «dispositions préliminaires du tarif douanier», mais limitant comme il a été exposé ci-dessus l'effet rétroactif de la disposition nouvelle à la période postérieure au 11 septembre 1976. Au niveau de la Cour de cassation, la controverse s'est étendue à la question de savoir si la limitation, par la mention de cette date, de l'effet déclaratif et «ex tunc» de l'arrêt *Frecassetti,* était ou non conforme au droit communautaire. L'administration italienne a soutenu le point de vue que cette limitation était entièrement conforme au droit communautaire, le législateur national n'ayant fait qu'accueillir un principe propre à l'ordre juri-

dique communautaire qui aurait inspiré la Cour de justice dans son arrêt du 8 avril 1976 (affaire n° 43/75, *Defrenne*, Recueil 1976, p. 455) et la Commission dans sa note n° 75425312 du 30 mai 1975 diffusée à la suite de l'arrêt rendu le 12 novembre 1974, dans l'affaire n° 34/74, *Roquette*, Recueil 1974, p. 1217.

Ainsi surgirait le problème de savoir si, lorsque l'interprétation d'une règle de droit communautaire est douteuse et lorsqu'une interprétation erronée partagée par les parties en cause a donné lieu entre-temps à des paiements indus ou à la non-perception de sommes dues, l'application correcte de la réglementation communautaire peut seulement être exigée à partir de la date à laquelle sont intervenues l'interprétation autorisée de la réglementation communautaire et la détermination, par l'autorité compétente, des éléments de conflit existant entre cette réglementation communautaire et les dispositions de droit interne.

5. Après avoir relevé que la mention de la date du 11 septembre 1976 dans le décret du président de la République du 22 septembre 1978 est susceptible de deux interprétations différentes, soit qu'elle ne constitue qu'une opinion du législateur ne liant pas l'interprète de la loi, soit au contraire qu'elle ait valeur normative en ce sens que pour la période antérieure au 11 septembre 1976, malgré l'arrêt *Frecassetti*, l'administration italienne serait empêchée de récupérer la différence entre le montant du prélèvement en vigueur au jour de l'importation et le montant moins élevé qu'elle a effectivement perçu à l'époque où elle appliquait aux prélèvements la règle du «taux le plus favorable», la Cour de cassation a estimé que la seconde hypothèse est de nature «à mettre en discussion le cadre chronologique de validité des effets des arrêts en interprétation rendus par la Cour de justice».

6. Cette constatation amène la Cour de cassation à demander à la Cour de justice de statuer sur les deux questions préjudicielles suivantes:

«a) Si, aux termes de l'article 177 du traité CEE, lorsque les autorités d'un État membre, pour des rapports non encore définis selon leur propre droit interne, ont perçu en matière d'importation ce qu'elles auraient dû ne pas percevoir ou, au contraire, n'ont pas perçu ce qu'elles auraient dû percevoir en vertu de la réglementation communautaire s'appliquant au secteur considéré telle qu'elle a été interprétée par la suite par un arrêt de la Cour de justice, cet arrêt est également applicable ou non à ces rapports dans l'ordre interne des États membres, ou ne l'est que dans des limites déterminées et à des conditions données, que la Cour voudra bien définir;

b) Si, en tout état de cause, toujours en relation avec l'article 177 du traité CEE, le droit communautaire interdit ou, au contraire, impose, ou s'il est indifférent pour celui-ci que le droit national attribue aux intéressés, pour ces mêmes rapports, le pouvoir d'agir en justice afin d'exiger ou de répéter, sur la base de l'interprétation donnée par l'arrêt de la Cour de justice, ce qui est dû mais n'a pas été perçu ou, respectivement, ce qui a été indûment payé.»

Les ordonnances de renvoi ont été enregistrées au greffe de la Cour le 20 avril 1979 et le 9 août 1979.

Par ordonnance du 12 septembre 1979, la Cour a décidé de joindre les présentes affaires aux fins de la procédure et de l'arrêt.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice CEE, la Commission des Communautés européennes, représentée à ces fins par M. Gian Piero Alessi, membre du service juridique, en qualité d'agent, les parties défenderesses au principal, représentées à ces fins par M^{e} L. Cimaschi, avocat au barreau de Gênes et par M^{es} G. M. Ubertazzi et F. Capelli, avocats au barreau de Milan, et le gouvernement italien, représenté à ces fins par l'ambassadeur Adolfo Maresca, en qualité d'agent, assisté de M. A. Marzano, avvocato dello Stato, ont présenté des observations écrites.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans qu'il y ait lieu de procéder à des mesures d'instruction préalable.

II — Observations écrites présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour CEE

A — Observations des défenderesses au principal (Salumi, Vasanelli et Ultrocchi)

Après avoir rappelé les faits de la cause et le déroulement des procédures devant les juridictions nationales, les défenderesses soulignent, à titre d'observation préliminaire, la différence fondamentale qui existerait entre, d'une part, les conditions juridiques qui ont été à la base des arrêts rendus par la Cour de justice relativement à des taxes nationales reconnues comme étant d'effet équivalant à des droits de douane — arrêts qui ont donné lieu à des actions en répétition de l'indu dirigées contre les administrations nationales — et, d'autre part, celles qui ont amené la Cour de justice à interpréter la notion de «jour de l'importation» dans l'arrêt *Frecassetti.*

Les observations présentées par les défenderesses ont pour objet d'examiner si ces différences doivent aboutir à donner dans l'un et l'autre cas une solution différente au problème de l'effet dans le temps des arrêts d'interprétation rendus par la Cour de justice dans le cadre de l'article 177 du traité.

Comme les textes communautaires ne consacrent aucune disposition spéciale à l'effet «ratione temporis» des arrêts préjudiciels, les critères de celui-ci devraient être trouvés dans la jurisprudence de la Cour. Cette jurisprudence comprendrait de nombreux arrêts qui établissent à partir de quelle date une règle communautaire a un effet direct et à partir de quelle date les particuliers acquièrent «des droits subjectifs que les juridictions doivent sauvegarder». Mais ce ne serait qu'à partir de l'arrêt rendu le 8 avril 1976 (affaire n° 43/75, *Defrenne,* Recueil 1976, p. 455) que la Cour aurait été amenée à s'interroger sur la portée dans le temps de ses arrêts. Soulignant les incertitudes que soulèvent, pour les autorités nationales, l'effet dans le temps des arrêts en interprétation rendus à titre préjudiciel, les défenderesses font observer que l'alternative entre l'effet «ex tunc» ou l'effet «ex nunc» d'un arrêt est moins schématique qu'il n'apparaît à première vue. En effet, l'effet à rebours

pourrait être entendu comme contemporain: a) de la règle interprétée, b) de sa prise d'effet direct, c) d'autres faits en relation avec la disposition en cause, d) de la naissance du litige ou de la demande en justice, ou encore e) de la demande de renvoi à titre préjudiciel. D'autre part, la formule de l'effet «ex nunc» pourrait viser le jour de la lecture de l'arrêt à l'audience, celui de sa communication au juge a quo ou encore celui de la publication de son dispositif au Journal officiel des Communautés européennes.

Les défenderesses se borneraient toutefois à l'examen des critères à prendre en considération à l'appui de l'une ou de l'autre des deux solutions principales, à savoir l'effet «ex tunc» ou l'effet «ex nunc», et à envisager les problèmes qu'elles suscitent.

a) Discussion relative à l'effet «ex tunc»

Un premier élément à l'appui de la thèse de l'effet «ex tunc» des arrêts rendus à titre préjudiciel découlerait directement de la fonction d'interprétation confiée à la Cour. Interpréter serait reconnaître et rendre manifeste le sens d'un texte, et le sens ainsi dégagé adhérerait dès le début aux textes interprétés. Cette opinion, qui découle de la nature déclarative de l'arrêt, aurait souvent été utilisée par la doctrine en droit interne et il ne serait pas surprenant que les auteurs de droit communautaire aient recouru au même type d'argumentation; néanmoins, on négligerait ainsi l'expérience tirée de la procédure fondée sur l'article 177 et la diversité que présentent les arrêts de la Cour tant sous l'aspect des critères d'interprétation que sous celui des résultats de celle-ci.

En ce qui concerne les critères d'interprétation, une revue rapide des cas d'espèce devrait mettre en garde contre des simplifications excessives.

Lorsque les questions posées à la Cour par les juges nationaux ont pu être résolues soit sur la base des travaux préparatoires, soit sur la base des motifs de l'acte interprété ou de ses différentes rédactions linguistiques, ou encore par référence au sens naturel des mots, la Cour se serait limitée à déclarer le contenu du texte en cause et aurait exprimé «la volonté» du législateur communautaire à l'époque de l'adoption de la règle.

En cas d'interprétation systématique, si celle-ci se fonde sur des éléments du système antérieurs au texte en cause ou contemporains de celui-ci, il serait permis de supposer, du moins dans l'abstrait, que l'interprétation porte également sur l'unique signification à laquelle le «législateur communautaire» a pu, à l'époque, se référer. Si la méthode systématique se réfère, par contre, au système en vigueur au moment où la Cour rend sa décision et si le système a subi des modifications dont l'arrêt en interprétation tient compte, seul un artifice permettrait de considérer cet arrêt comme une déclaration du contenu initial du texte interprété.

Le recours à l'analogie, à l'équité, à la méthode comparative et au rappel des

principes généraux des ordres juridiques des États membres poserait également des problèmes.

Certains critères aboutiraient ainsi à une simple déclaration du contenu des dispositions interprétées, qui suggérerait l'effet «ex tunc», mais d'autres viseraient à développer et à compléter l'ordre juridique communautaire et, dans ce cas, si l'arrêt de la Cour n'est pas purement déclaratif, il serait difficile d'admettre qu'il doive nécessairement avoir des effets rétroactifs.

Le résultat des arrêts rendus à titre préjudiciel serait également très divers. Certains établiraient notamment le sens d'un texte en termes extensifs ou restrictifs, d'autres consacreraient l'effet obligatoire d'un acte communautaire ou l'applicabilité directe d'une règle communautaire ou encore reconnaîtraient à une norme communautaire des effets, non seulement entre les États membres ou les institutions communautaires, d'une part, et des particuliers, d'autre part, mais également entre les particuliers. Si, lorsque la Cour se limite à déclarer le sens d'une disposition, il est légitime de penser spontanément que l'interprétation vaut à partir du moment où la disposition en cause est entrée en vigueur, il en irait toutefois autrement lorsque l'arrêt comble les lacunes du système en se présentant comme une sorte de droit prétorien. Dans la première hypothèse, rien ne s'opposerait à ce que l'arrêt interprétatif ait un effet rétroactif lorsqu'il fait naître, pour les particuliers à l'égard des États membres, des droits subjectifs que les juridictions nationales doivent sauvegarder, mais s'il fait naître des obligations incombant aux particuliers, il faudrait vérifier si l'effet «ex tunc» de l'arrêt en cause n'est pas en contradiction avec des exigences élémentaires de certitude du droit. L'effet rétroactif de l'arrêt en interprétation ne soulèverait pas de difficulté dans la mesure où le sens attribué par la Cour à la norme en cause constituerait un des sens possibles dégagés sur la base de l'expérience commune. En dehors de ce cas, l'effet «ex tunc» de l'arrêt ne serait admissible que dans la mesure où le droit communautaire n'exclut pas, à certaines conditions, l'effet rétroactif de ses actes normatifs.

Selon les défenderesses au principal, il conviendrait également de vérifier si l'effet «ex tunc» de l'arrêt en interprétation se justifie au regard des rapports de structure entre la procédure nationale et la procédure préjudicielle ainsi qu'eu égard à la valeur «ultra partes» de l'arrêt rendu par la Cour.

Comme la procédure à titre préjudiciel n'est mise en œuvre qu'à la suite d'une décision de renvoi rendue par un juge national, il serait raisonnable d'en déduire que l'arrêt de la Cour doit rétroagir pour résoudre le litige existant entre les parties au principal. De cette première constatation il serait permis de confirmer le principe que les arrêts en interprétation rendus en vertu de l'article 177 ont en général un effet «ex tunc». Cette argumentation serait d'autant plus plausible qu'elle aurait été également évoquée à propos de l'effet dans le temps d'un arrêt par lequel la Cour constitutionnelle italienne déclare une loi interne inconstitutionnelle. Cette déclaration équivaudrait à une déclaration d'invalidité de la norme inconstitutionnelle et

cette invalidité serait originaire. Selon les défenderesses au principal, cette argumentation ne semblerait toutefois pas pouvoir être transposée à l'interprétation du droit communautaire, car l'arrêt de la Cour qui indique l'interprétation correcte de la disposition en cause entraîne l'illégalité d'une interprétation différente, mais ne permet pas d'inférer l'invalidité de la disposition si — et dans la mesure où — elle a été interprétée de la manière déclarée illégale.

L'effet «erga omnes» attribué, avec certaines réserves, à l'interprétation préjudicielle aurait conduit certains auteurs à attribuer une valeur «quasi authentique» à la jurisprudence relative à l'article 177. On pourrait dès lors être tenté d'attribuer un effet rétroactif à l'interprétation préjudicielle tout comme à l'interprétation authentique. Cette argumentation trouverait une confirmation dans certains arrêts de la Cour où, à la demande explicite du juge national, la Cour aurait, après avoir reconnu un effet direct à une disposition communautaire, indiqué qu'elle avait un effet «ex tunc». Il serait toutefois hasardeux de prétendre tirer de ces arrêts une indication péremptoire et de valeur générale. Non seulement ces arrêts concerneraient des dispositions particulières, mais il existerait également des indices en sens contraire, soit quant aux effets de la règle interprétée, soit quant à ceux de l'arrêt en interprétation. Interrogée à propos de la date précise à laquelle une disposition a acquis un effet direct, la Cour préférerait parfois employer une formule essentiellement ambiguë en précisant que l'effet direct de la norme interprétée remonte «au plus tard» à une certaine date. Quant aux effets de l'arrêt, la Cour a, dans l'affaire n° 43/75, *Defrenne*, précitée, après avoir relevé le caractère exceptionnel de certaines circonstances du cas d'espèce, indiqué que l'effet rétroactif de son arrêt était limité.

A ces doutes s'ajoutent ceux qui procèdent tant d'un rapprochement forcé entre l'interprétation préjudicielle et l'interprétation authentique que des effets qui sembleraient devoir être attribués à l'interprétation authentique; ce type d'argumentation ferait en effet trop largement appel à l'analogie et à la métaphore; l'effet rétroactif de l'interprétation authentique serait soumis à des limites et à des réserves.

b) Discussion relative à l'effet «ex nunc»

Selon les défenderesses au principal, il ne conviendrait pas non plus de poser comme principe que l'arrêt en interprétation rendu sur la base de l'article 177 du traité CEE a un effet «ex nunc», en l'absence de disposition expresse permettant à la Cour de rendre un arrêt en interprétation orienté uniquement vers l'avenir. Cette solution présenterait les plus graves inconvénients lorsque la Cour se limite à faire œuvre d'interprétation dans le sens le plus simple et le plus strict du terme. L'effet «ex nunc» d'un arrêt, loin d'être justifié par le recours à un principe général, ne pourrait par conséquent être

admis que sur la base des circonstances du cas d'espèce et il ne serait pas surprenant que, précisément dans l'affaire *Defrenne* précitée, la Cour ait pris soin de motiver sa décision.

c) Solution proposée

Les défenderesses au principal concluent de ce qui précède qu'il serait impossible de se prononcer, d'une façon générale, pour le principe de l'effet «ex tunc» ou celui de l'effet «ex nunc» des arrêts en interprétation rendus sur la base de l'article 177 du traité CEE. En revanche, la solution de ce problème dépendrait du caractère spécifique des différentes espèces dans lesquelles la Cour est appelée à interpréter le droit communautaire à titre préjudiciel et elles fondent leur thèse sur le passage de l'arrêt *Defrenne*, selon lequel les conséquences pratiques de toute décision juridictionnelle doivent être pesées avec soin (Recueil 1976, p. 477), et sur la circonstance qu'il convient d'adopter une approche pragmatique plutôt que dogmatique. Elles invoquent également les conclusions de l'avocat général Trabucchi dans l'affaire n° 2/73 (*Geddo*, Recueil 1973, p. 884), et celles de l'avocat général Capotorti dans l'affaire n° 50/76 (*Amsterdam Bulb*, Recueil 1977, p. 156). La détermination de l'effet «ratione temporis» de chaque arrêt en interprétation appartiendrait à la Cour de justice, comme il lui incomberait de déterminer le sens de la disposition interprétée.

Il conviendrait toutefois d'examiner si la solution proposée ne se heurte pas à des difficultés graves lors de l'application des arrêts en interprétation dans les ordres juridiques nationaux. Lorsque l'arrêt fixe lui-même ses effets dans le temps, il n'y aurait pas de problèmes particuliers, mais des difficultés pourraient surgir lorsque la Cour, comme c'est le plus souvent le cas, ne statue pas explicitement sur la date de prise d'effet de la norme interprétée. La réponse dépendrait des critères d'interprétation utilisés ou des résultats de l'interprétation elle-même. Une interprétation fondée sur les travaux préparatoires impliquerait que l'arrêt en cause a un effet «ex tunc», tandis qu'un effet «ex nunc» serait suggéré par une interprétation fondée sur l'évolution du contexte normatif et socio-économique. Un arrêt en interprétation purement déclaratif devrait avoir un effet «ex tunc», tandis qu'un arrêt qui introduit des règles nouvelles dans le système ou consacre des principes non écrits devrait en revanche avoir un effet «ex nunc». Le contexte dans lequel s'inscrit l'arrêt devrait également fournir des indications importantes.

Tout en admettant que la portée de l'arrêt dans l'affaire n° 113/75, *Frecassetti*, est purement déclarative et a un effet rétroactif, les défenderesses au principal estiment qu'il serait évident que l'extension de ses effets aux rapports antérieurs à celui-ci ne pourrait avoir lieu en violation du principe fondamental de la protection de la confiance légitime. Il serait inéquitable de réclamer, pendant le délai de prescription quinquennal après l'opération d'importation, le paiement d'une différence de prélèvement que l'opérateur économique ne peut plus récupérer à charge de ses ayants cause. Une analyse approfondie ne serait pas requise pour déterminer, d'une façon intuitive, que le principe de la protection de la confiance légitime, en l'absence d'une violation de la réglementation communautaire par l'opérateur écono-

mique de bonne foi, doit être appliqué aux faits de l'espèce. Eu égard toutefois à la gravité des conséquences économiques qui pourraient résulter d'une application non correcte de l'arrêt *Frecassetti*, les défenderesses estiment nécessaire d'examiner à fond le problème en cause. Après avoir rappelé que le principe de la protection de la confiance légitime fait partie de l'ordre juridique communautaire, elles font observer que l'avocat général Mayras aurait, dans ses conclusions prononcées dans les affaires jointes n[os] 44-51/77, *Union Malt/Commission*, Recueil 1978, p. 90, résumé de la façon suivante les conditions requises pour que les opérateurs économiques puissent se prévaloir du principe de la protection de la confiance légitime; il faudrait:

a) qu'ils puissent se prévaloir d'un droit acquis ou d'intérêts privés dignes de protection,

b) que les opérations commerciales pour lesquelles ils se prévalent de ce droit ou de ces intérêts aient été irrévocablement engagées,

c) que l'atteinte portée à ce droit ou à ces intérêts ait été imprévisible et qu'elle soit intervenue sans avertissement,

d) enfin, qu'aucun intérêt public péremptoire ne s'oppose à la prise en considération de ces intérêts privés.

Les défenderesses estiment que toutes les conditions requises pour l'application du principe de la protection de la confiance légitime sont remplies en l'espèce. Elles ont un intérêt digne de protection et leurs opérations commerciales sont la conséquence d'engagements irrévocables contractés d'une manière ferme dans le passé, à une époque antérieure au prononcé de l'arrêt *Frecassetti*. Il ne serait pas possible de trouver une hypothèse dans laquelle la modification de la situation juridique ait pu être aussi imprévisible. Les défenderesses invoquent à cet égard la pratique administrative des autorités douanières italiennes et la jurisprudence constante de la Cour de cassation et des juridictions de fond italiennes jusqu'à l'arrêt *Frecassetti*. Elles invoquent également le mémoire déposé par la Commission dans cette affaire et le fait que l'institution communautaire avait approuvé la pratique des autorités italiennes. A titre d'argument péremptoire, elles font également référence à une série d'actes et de projets émanant des institutions communautaires, notamment un document du comité de législation douanière daté du 7 février 1972 (Gestion de l'union douanière 188/72), un avant-projet de directive du 27 décembre 1972 (GUD 1049/72), une note documentaire du 7 juin 1973 (GUD 461/73), un avant-projet du 24 juillet 1973 (GUD 569/73), une proposition de directive du Conseil du 21 décembre 1973 (JO 1974, n° C 14, p. 45) devenue entre-temps la directive du Conseil n° 79/695/CEE du 24 juillet 1979, relative à l'harmonisation des procédures de mise en libre pratique des marchandises (JO 1979, n° L 205, p. 19), des avis du Parlement européen et du Comité économique et social sur la proposition de directive (JO 1974, n° C 85, p. 24 et JO 1974, n° C 125, p. 10) et, finalement, des documents internes établis par les institutions après le prononcé de l'arrêt dans l'affaire n° 113/75, tels que la note du 23 août 1976 du «groupe problèmes économiques» (R/12002/76), une note du 12 avril 1977 (R/1771/77), une note du 16 mai 1977 (R/1161/77) et une proposition de directive du 28 juillet 1977

(R/1876/77), dont l'article 12, paragraphe 2, consacre entièrement le principe affirmé par la Cour de justice dans l'arrêt n° 113/75.

Pour le reste, les défenderesses au principal estiment que la responsabilité de la Commission est à ce point engagée par son comportement que si les opérateurs économiques ne devaient pas être protégés par le principe de la confiance légitime, ils pourraient lui demander l'indemnisation du préjudice qu'ils subiraient.

Enfin, la quatrième condition, à savoir qu'aucun intérêt public péremptoire ne s'oppose à la prise en considération de leurs intérêts privés, est également remplie en l'espèce. Les défenderesses au principal estiment qu'il n'y aurait en effet aucun problème pour appliquer dans le futur la réglementation communautaire dans le sens où elle a été interprétée par la Cour, puisque les opérations commerciales en cause ont toutes été réalisées et conclues avant le prononcé de l'arrêt *Frecassetti* et qu'à partir de celui-ci tous les États membres, y compris l'État italien, se sont tout de suite conformés au principe consacré par l'arrêt de la Cour de justice. Il résulterait de la proposition de règlement relative au recouvrement des droits à l'égard des opérateurs économiques, publiée au JO n° C 138 du 11 juin 1977, devenue entre-temps le règlement n° 1697/79 (JO n° L 97, p. 1), que la confiance légitime de l'opérateur économique de bonne foi est toujours protégée dans des cas analogues à celui de l'espèce. On pourrait déduire du deuxième considérant et plus spécialement de l'article 5 de cette proposition, qu'aucune action en recouvrement ne pourrait être engagée par les autorités compétentes lorsque les droits à l'importation ou les droits à l'exportation, dont il a été constaté qu'ils sont inférieurs aux montants légalement dus, ont été calculés sur la base d'éléments déterminés par les autorités compétentes elles-mêmes ou reconnus conformes par ces dernières, dès lors qu'il est établi que le déclarant a agi de bonne foi et a observé pour sa part toutes les dispositions prévues par la réglementation en vigueur.

Selon les défenderesses au principal, l'État italien se serait conformé à cette proposition de règlement en arrêtant l'article 3 du décret du président de la République n° 695 du 22 septembre 1978. Ce décret serait par conséquent entièrement compatible avec le droit communautaire.

En conclusion, elles soutiennent que, même si la Cour de justice devait décider qu'en principe ses arrêts en interprétation rendus sur la base de l'article 177 ont une portée déclarative et un effet «ex tunc» et qu'il en est ainsi en particulier de l'arrêt *Frecassetti*, il conviendrait qu'elle reconnaisse la nécessité de sauvegarder les droits des opérateurs économiques qui, de bonne foi, ont respecté scrupuleusement la réglementation en cause telle qu'elle était interprétée avant la décision juridictionnelle qui en a modifié l'orientation.

B — Observations du gouvernement italien

Après avoir rappelé les antécédents des présentes affaires au principal, le gouvernement italien attire l'attention de la Cour sur le lien entre celles-ci et l'affaire n° 61/79, *Amministrazione delle finanze dello Stato/Denkavit italiana*. Il souligne que les observations qu'il présente dans les présentes affaires valent également pour l'affaire n° 61/79.

La question de principe posée dans les deux groupes d'affaires en cause aurait déjà été évoquée à l'occasion de l'affaire n° 33/76, *Rewe,* Recueil 1976, p. 1989, du moins en ce qui concerne l'obligation de restituer des sommes indûment perçues. L'arrêt rendu le 16 décembre 1976 par la Cour n'aurait toutefois pas eu à se prononcer sur la question qui lui est explicitement déférée dans les présentes affaires.

— Sur la portée dans le temps d'un arrêt interprétatif

Rappelant et critiquant les thèses qui avaient été soumises à l'occasion de cette affaire n° 33/76, le gouvernement italien souligne notamment que la solution qu'il avait proposée découlait de l'arrêt rendu le 8 avril 1976 dans l'affaire n° 43/75, *Defrenne,* Recueil 1976, p. 455. Dans cet arrêt, la Cour aurait reconnu l'effet direct de l'article 119 du traité CEE, mais en aurait limité l'application dans le temps à la période postérieure à la date de son prononcé, sauf en ce qui concerne les travailleurs qui avaient introduit un recours en justice ou soulevé une réclamation équivalente.

Selon le gouvernement italien, les critères retenus dans l'affaire *Defrenne* seraient également décisifs dans des cas comme celui de l'espèce. Si la limitation de l'effet direct de l'article 119 n'a été décidée que pour des raisons d'opportunité, la reconnaissance d'un droit à la restitution de sommes acquittées à une époque où il n'était pas établi qu'il s'agissait de taxes d'effet équivalant à des droits de douane, mais où, au contraire, il était communément admis qu'elles n'avaient pas ce caractère, serait incompatible, non seulement avec les objectifs de l'article 13, paragraphe 2, du traité CEE, mais également avec ceux du droit communautaire dérivé en raison de l'altération supplémentaire qui en résulterait dans les échanges intracommunautaires.

Examinant l'opinion exprimée notamment par l'avocat général dans l'affaire n° 33/76 (Rewe, Recueil 1976, p. 2006), selon laquelle la situation dans cette affaire ne serait pas comparable à celle de l'affaire *Defrenne,* le gouvernement italien estime qu'il resterait à vérifier si, compte tenu des discriminations résultant des différents délais nationaux de forclusion et de prescription, l'on ne devrait pas, notamment au regard des dispositions de l'article 6, paragraphe 2, du traité, reconnaître à la charge financière consécutive à l'obligation de restitution la même importance que celle qui, dans l'affaire *Defrenne,* a été attribuée aux conséquences préjudiciables d'une rétroactivité totale.

Ainsi, il s'agirait d'examiner d'une part, si, à la suite d'un arrêt de la Cour écartant une interprétation jusque-là communément admise, les opérateurs économiques se voient reconnaître le droit, qu'ils n'avaient pas exercé précédemment, de ne pas payer certains droits et redevances. Dans le même ordre d'idées, il y a lieu de vérifier si, dans des circonstances analogues, les États membres se voient reconnaître le droit de réclamer des sommes auxquelles précédemment ils estimaient ne pas avoir droit, lorsqu'un arrêt de la Cour fait apparaître qu'en réalité ces montants étaient légalement dus.

En ce qui concerne la première hypothèse, on pourrait croire qu'une solution pourrait aisément être trouvée si on se réfère aux dispositions dans chaque ordre juridique national qui régissent la «condictio indebiti». Cette référence au droit national aboutirait toutefois à des

solutions divergentes, la possibilité d'une restitution pouvant même être totalement exclue par une législation nationale, comme l'arrêt du 26 juin 1979 (affaire n° 177/78, *Pigs and Bacon Commission/Mc Carren,* non encore publié) l'aurait révélé. La solution devrait dès lors être recherchée dans le cadre de l'ordre juridique communautaire. La restitution de sommes perçues au titre de droits reconnus comme ayant un effet équivalant à celui des droits de douane ne devrait être admise qu'à partir de l'arrêt de la Cour de justice qui a constaté que le droit perçu avait un effet équivalant à celui des droits de douane, ou éventuellement à partir de la date de la directive de la Commission au sens de l'article 13, paragraphe 2, du traité CEE.

A l'appui de cette thèse, le gouvernement italien fait valoir que la portée de la notion de taxe d'effet équivalent n'a pas été définie par le traité. En application de l'article 13, paragraphe 2, du traité, la suppression progressive des taxes d'effet équivalant aux droits de douane aurait dû être entreprise par les États membres au cours de la période de transition et selon un rythme fixé par la Commission par voie de directives inspirées des règles prévues à l'article 14, paragraphes 2 et 3, ainsi que des directives arrêtées par le Conseil en application de l'article 14, paragraphe 2. Or, il serait notoire que la Commission a procédé concrètement à la détermination des taxes d'effet équivalent dans un premier temps sur la base d'un examen analytique des renseignements fournis par les différents États membres en réponse à un questionnaire et ensuite sur la base d'un examen autonome; ce travail ne serait pas terminé en ce qui concerne les six anciens États membres, bien que la période de transition soit écoulée depuis plusieurs années, et il serait à peine entamé pour les impositions des nouveaux États membres.

En matière de politique agricole commune, les règlements auraient directement prévu l'incompatibilité de la perception des taxes d'effet équivalent avec l'application du régime des prélèvements avant même que la Commission n'adopte la première directive relative aux taxes d'effet équivalent, qui daterait du 15 octobre 1963, et sans fournir par conséquent d'indication ou précision permettant de déterminer celles-ci.

Le gouvernement italien insiste sur les hésitations des services de la Commission et sur le fait qu'il a été nécessaire que la Cour de justice précise, à travers une évolution constante de sa jurisprudence, quelles conditions devaient être réunies pour pouvoir reconnaître à une taxe ou à un droit perçu à l'importation un effet équivalant aux droits de douane. On ne pourrait dans ces circonstances imputer aux États membres la responsabilité du maintien, jusqu'à l'arrêt d'interprétation, des taxes d'effet équivalent ou, sinon, il faudrait considérer que chaque fonctionnaire des douanes aurait dû prendre, de façon autonome, la responsabilité de tirer les conséquences de l'effet direct de l'interdiction des taxes d'effet équivalent avant même que la Commission n'eût arrêté les directives appropriées et dès avant l'arrêt d'interprétation de la Cour.

Le gouvernement italien soutient également qu'il y aurait une différence entre le droit du particulier à ne pas payer une taxe d'effet équivalent, qui découle d'une disposition communautaire directement applicable et l'obligation de restitution de l'État qui résulte non de la disposition directement applicable, mais plutôt de la situation de «manquement» constaté. Il prétend que la notion de manquement

dans l'ordre juridique communautaire aurait, en raison des finalités institutionnelles des Communautés, une portée différente de celle de cette même notion en droit interne. L'État défaillant n'aurait pas été obligé par les institutions communautaires de récupérer les aides ou les ristournes à l'exportation accordées en violation du droit communautaire.

Il tire également argument de la note n° 75425312 de la Commission du 30 mai 1975, diffusée à la suite de l'arrêt rendu le 12 novembre 1974 dans l'affaire n° 34/74 (*Roquette*, Recueil 1974, p. 1217) et relatif à l'interprétation de l'article 4 bis, paragraphe 2, du règlement du Conseil n° 974/71. Dans cette note, la Commission aurait estimé qu'en raison des circonstances particulières de l'affaire, les États membres n'étaient pas obligés de récupérer les sommes qui n'auraient pas dû être versées, si l'article en cause avait été interprété dans le sens indiqué par la Cour. Il s'ensuivrait logiquement qu'un critère différent ne pourrait pas être utilisé dans le cadre d'un même rapport juridique et par référence à une même disposition, selon que certaines sommes doivent être récupérées ou restituées par les autorités nationales. Ainsi donc, l'obligation de restitution ne devrait pas nécessairement être considérée comme la conséquence de la perception indue.

Le gouvernement italien souligne que la solution qu'il propose est inspirée de l'arrêt rendu dans l'affaire n° 43/75 (*Defrenne*, précitée), dans lequel la Cour aurait explicitement, fût-ce à titre exceptionnel, fait une distinction entre la constatation de la situation de manquement et l'obligation de procéder à la suppression rétroactive des effets préjudiciables que ce manquement a produits. Les raisons qui auraient amené la Cour à s'écarter de l'effet purement déclaratif de ses arrêts, à savoir les conséquences de caractère économique, le comportement des États membres, l'absence d'initiative de la Commission et l'impression erronée sur l'effet de la réglementation communautaire applicable seraient également valables pour le domaine des taxes d'effet équivalant aux droits de douane et, en général, au cas des sommes perçues sur la base d'une interprétation erronée de la réglementation communautaire.

Les conséquences de caractère économique résulteraient d'une restitution simultanée de sommes perçues depuis des années, sans aucune contestation et dans la conviction qu'elles devaient être payées; ce préjudice serait variable et discriminatoire en fonction des délais de forclusion ou de prescription prévus par chaque législation nationale. Le comportement des États membres et le manque d'initiative de la Commission auraient été également décisifs, puisque le paiement et la perception des sommes en cause auraient été effectués dans la conviction commune et évidente qu'il n'y avait pas de violation de la réglementation communautaire. Cette argumentation serait particulièrement pertinente en ce qui concerne le régime des droits de contrôle sanitaire en raison de la complexité de celui-ci. Ce ne serait qu'en 1970, alors que la réglementation communautaire sur l'organisation commune des marchés dans le secteur des différents produits soumis aux contrôles sanitaires était déjà entrée en vigueur depuis plusieurs années, que la Commission aurait pris des initiatives à l'égard de deux États membres seulement, initiatives qui n'auraient pas eu de suite concrète

pendant environ sept ans et qui n'auraient été relancées qu'après les différents arrêts rendus par la Cour de justice.

— Sur la répercussion de la taxe litigieuse

Le gouvernement italien souligne ensuite que la restitution de sommes versées aux Communautés européennes ou aux États membres à la suite d'une interprétation erronée de la réglementation communautaire se traduirait par un enrichissement effectif des opérateurs économiques intéressés ou plus exactement par une marge bénéficiaire supérieure et imprévue, car ceux-ci auraient évidemment répercuté les montants correspondants dans le calcul de leurs coûts de production.

Une «restitutio in integrum» qui s'avérerait plus dommageable que le préjudice qu'elle devrait indemniser serait également exclue à la lumière de la réglementation communautaire en matière de concurrence. La restitution se traduirait en substance par une aide aux opérateurs nationaux qui ont répercuté sur leurs clients la charge qui leur a été indûment imposée et causerait un préjudice supplémentaire aux exportateurs des autres États membres qui ont déjà subi le dommage effectif d'une réduction de leurs opérations d'exportation. Selon le gouvernement italien, l'élimination rétroactive d'une disparité de traitement, qui a en fait déjà affecté de façon irréversible des relations commerciales en les soumettant à un régime différent de celui voulu par le législateur communautaire, produirait un effet contraire aux objectifs poursuivis par les dispositions communautaires, à savoir la libre circulation des marchandises sur le territoire communautaire et un régime de libre concurrence entre les opérateurs économiques intéressés. Il y aurait par conséquent lieu de reconnaître la pertinence du principe «cessante ratione legis, cessat et ipsa lex» et de ne pas appliquer les dispositions communautaires en contradiction avec les objectifs qu'elles poursuivent.

En ce qui concerne l'hypothèse analogue, mais inverse, dans laquelle l'interprétation erronée de la réglementation communautaire n'a pas donné lieu à la perception de droits qui étaient au contraire dus, il serait, selon le gouvernement italien, certainement moins facile de considérer comme pertinents les arguments qu'il a fait valoir à propos de la première hypothèse. Il y aurait une différence fondamentale en ce que la perception de sommes dues qui n'ont toutefois pas été, par erreur, liquidées et perçues serait conforme à la fonction et aux finalités de la réglementation interprétée d'une façon erronée et parce que l'erreur de l'administration constituerait précisément la condition normale et nécessaire de la demande de paiement supplémentaire. Toutefois, on ne pourrait pas exclure «a priori» que le principe «cessante ratione legis, cessat et ipsa lex» puisse également entrer en ligne de compte lorsqu'il s'agit de récupérer, après des années et avec un éventuel préjudice irréversible au détriment des intéressés, des droits de douane qui auraient dû être perçus. Des arguments en ce sens pourraient être tirés de la note précitée de la Commission et des dispositions de certaines propositions de règlement déjà présentées à cet égard par la Commission. La conviction commune des opérateurs économiques et des autorités douanières pourrait également être prise

en considération, puisque, dans ce cas, seules les charges considérées comme dues selon l'interprétation erronée ont été prises en considération par les opérateurs économiques en cause pour répercuter les coûts correspondants sur les tiers et déterminer leurs prix.

Selon le gouvernement italien, le principe de la protection de la confiance légitime, ne pourrait toutefois pas fonder cette solution, parce que: 1) les États membres n'assumeraient aucune obligation d'interprétation correcte plus étendue ou différente de celle qui incomberait à tout autre sujet de droit, 2) on ne pourrait envisager aucune obligation juridique à la charge de l'opérateur intéressé de se conformer à une interprétation par hypothèse inexacte et 3) le principe de la confiance légitime ne pourrait pas être invoqué à propos de l'application de dispositions qui ont la même force obligatoire tant pour les États que pour les particuliers.

En conclusion, le gouvernement italien propose à la Cour de dire pour droit que, dans l'ordre juridique communautaire, l'obligation de restituer et, respectivement, l'obligation de procéder à la récupération des sommes non perçues ne correspond pas nécessairement au droit de ne pas les payer et au devoir de les percevoir, et que l'application rétroactive correcte de la réglementation communautaire ne peut être exigée lorsqu'une interprétation erronée, de caractère général et commune aux deux parties au rapport juridique douanier, n'a donné lieu «medio tempore» à des paiements indus ou à l'absence de perception de sommes dues, qu'à compter des dates auxquelles sont intervenues l'interprétation autorisée de la réglementation communautaire et la détermination autorisée des aspects du conflit entre cette réglementation et les dispositions du droit national.

C — *Observations de la Commission*

Après avoir précisé que la première question devrait être comprise en ce sens qu'elle concerne le problème de savoir si une disposition de droit communautaire doit être appliquée aux faits antérieurs à un arrêt de la Cour de justice en respectant l'interprétation donnée par celle-ci, la Commission soutient qu'une réponse affirmative apparaît inéluctable dans l'optique de la nature et des finalités mêmes du renvoi préjudiciel. En vertu de l'article 164 du traité CEE, la Cour aurait un rôle typiquement juridictionnel, à l'exclusion de toute activité de type normatif. Cette disposition serait l'expression du principe de légalité, en vertu duquel la Cour doit décider selon le droit et non sur la base de considérations d'opportunité. Dans ce cadre, l'article 177 organiserait une étroite collaboration entre la Cour et les juges nationaux; la Cour procéderait à l'interprétation de la norme, d'une façon générale et abstraite, tandis qu'il appartiendrait au juge national de l'appliquer au cas concret.

Les arrêts rendus par la Cour en vertu de l'article 177 lieraient nécessairement le juge national saisi de l'affaire au principal pour permettre d'atteindre l'objectif dans lequel le renvoi préjudiciel a été institué, comme la Cour l'aurait expressément rappelé dans ses arrêts rendus le 3 février 1977 dans l'affaire n° 52/76 (*Benedetti/Munari,* Recueil 1976, p. 163) et le 24 juin 1969 dans l'affaire n° 29/68

(Milch-, Fett- und Eier-Kontor GmbH/ Hauptzollamt Saarbrücken, Recueil 1959, p. 165).

Sur le plan juridique, l'arrêt rendu par la Cour en vertu de l'article 177 ne serait pas sans importance aussi pour d'autres affaires de même nature portées devant les tribunaux nationaux. Pour ceux-ci, l'importance de l'interprétation donnée par la Cour résulterait, d'une part, de ce que les juridictions nationales supérieures qui entendent s'y conformer sont dispensées de l'obligation de procéder à un nouveau renvoi préjudiciel, conformément à l'arrêt de la Cour rendu le 27 mars 1963 dans les affaires n^{os} 28 à 30/62 (*Da Costa*, Recueil 1963, p. 59), et, d'autre part, de ce que les juridictions nationales inférieures ne pourraient pas, sous peine d'appliquer d'une façon erronée le droit communautaire, adopter une interprétation différente, sauf à provoquer une nouvelle intervention de la Cour en application de l'article 177.

Ainsi, l'interprétation retenue par la Cour influerait nécessairement sur la disposition communautaire en cause, en ce sens que celle-ci devrait être appliquée ultérieurement par tout juge national conformément à cette interprétation chaque fois qu'elle serait invoquée en justice, sous réserve d'une modification par suite d'un nouveau renvoi à titre préjudiciel.

Le fait que le juge serait saisi d'un litige relatif à des faits antérieurs à l'arrêt de la Cour ne pourrait avoir aucune importance en la matière.

Cette conception, selon laquelle les arrêts de la Cour rendus en vertu de l'article 177 dépasseraient le cas d'espèce et feraient corps avec la disposition communautaire elle-même, objet de l'interprétation, se trouverait, selon la Commission, confirmée par la jurisprudence de la Cour sur la base des finalités du renvoi à titre préjudiciel, de la participation des États membres et des institutions à la procédure et, enfin, de l'absence des parties, au sens propre du terme, à l'affaire a quo.

La validité «ex tunc» de l'interprétation de la Cour dériverait également du caractère essentiellement déclaratif des arrêts en question. L'interprétation de la Cour serait, en substance, voisine de l'interprétation authentique, laquelle s'applique généralement aux faits antérieurs. Ne pas appliquer l'interprétation de la Cour à des faits antérieurs à l'arrêt équivaudrait à rendre sans effet ou à donner pour le passé une signification différente à une disposition en fractionnant ainsi le droit communautaire dans le temps. Cette prérogative n'appartiendrait qu'au pouvoir normatif et non au pouvoir judiciaire.

L'effet «ex tunc» de l'interprétation donnée par la Cour de justice dans un arrêt rendu en vertu de l'article 177 se heurterait toutefois à un obstacle infranchissable en ce qui concerne les faits juridiques qui ont développé tous leurs effets. Les situations devenues intangibles, par exemple pour cause de prescription, de déchéance ou d'autorité de la chose jugée, ne sauraient être remises en question. Celles-ci seraient dans l'état actuel du droit communautaire régies par les différents droits nationaux.

La Commission examine ensuite la question de savoir si le principe de l'effet «ex tunc» des arrêts d'interprétation ne serait pas, en tout ou en partie, paralysé par d'autres principes de droit communau-

taire, étrangers au renvoi à titre préjudiciel, mais procédant de raisons supérieures de sécurité juridique, de protection de la confiance légitime et de stabilité des rapports juridiques. Ces principes se fonderaient sur la nécessité de ne pas perturber des rapports désormais consolidés sur le plan économique, même s'ils n'ont pas encore développés tous leurs effets sur le plan juridique, de manière à éviter un préjudice plus grave encore que celui résultant de l'application erronée d'une norme déterminée. Ce principe serait consacré notamment par le deuxième alinéa de l'article 174 du traité, qui aurait fait l'objet d'une interprétation extensive de la part de la Cour dans l'arrêt qu'elle a rendu le 5 juin 1973 dans l'affaire n° 81/72 (*Conseil/Commission*, Recueil 1973, p. 575).

La Commission estime toutefois que cette orientation ne pourrait être appliquée au renvoi préjudiciel en vertu de l'article 177 pour justifier l'effet «ex nunc» des arrêts en interprétation. Bien qu'il n'y aurait pas lieu de sous-estimer l'importance des principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime, ceux-ci devraient toutefois être nécessairement coordonnés avec le principe de légalité, qui comporte une application correcte et uniforme du droit communautaire. L'absence d'une disposition expresse à cet égard dans le traité ne semblerait pas autoriser de reconnaître un effet «ex nunc» aux arrêts en interprétation rendus sur la base de l'article 177.

On ne pourrait toutefois pas exclure la possibilité de situations exceptionnelles dans lesquelles, soit en raison de l'importance de la perturbation des rapports économiques, soit en raison des incidences particulières sur la confiance légitime, il paraîtrait opportun de privilégier le principe de la sécurité juridique, en retardant ainsi les effets de l'interprétation de la Cour en vertu de l'article 177. La Cour devrait pouvoir, dans ces cas, constater une lacune dans la procédure préjudicielle et la combler en appliquant par analogie le principe repris à l'article 174, deuxième alinéa, du traité.

En appliquant ces principes aux litiges dont est saisie la juridiction nationale et qui concernent des importations de produits agricoles et des prélèvements agricoles, la Commission estime indubitable que la notion de «jour de l'importation» utilisée par les règlements communautaires en la matière, doit être entendue, conformément à la jurisprudence de la Cour, comme la date d'acceptation de la déclaration d'importation. Il n'y aurait aucune raison de faire une distinction entre les opérations antérieures à l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire n° 113/75 et celles qui lui sont postérieures.

A propos de la deuxième question préjudicielle, la Commission estime qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour, notamment de l'arrêt rendu dans l'affaire n° 33/76 (*Rewe*, précitée), que celle-ci admet que, lorsque le droit communautaire confère des droits aux particuliers, les juridictions nationales sont tenues d'assurer leur protection et que, si les procédures et les délais des actions y afférentes sont, dans l'état actuel du droit communautaire, régis par le droit interne, ils ne devraient pas être susceptibles de rendre pratiquement impossible la protection des droits en question, ni en

aucun cas être moins favorables que ceux applicables à des actions analogues afférentes à des rapports internes. Il ne devrait pas s'agir de dispositions arrêtées spécifiquement pour le droit communautaire, afin d'en limiter l'application. Sur la base des considérations qu'elle a développées à propos de la première question, la Commission estime que la circonstance qu'il s'agit de faits antérieurs à un arrêt interprétatif de la Cour est sans importance quant au pouvoir des intéressés d'agir en justice pour obtenir l'application correcte des dispositions communautaires en cause. Toutefois, en vertu du principe de la confiance légitime et uniquement en ce qui concerne les actions de l'État visant à exiger les sommes qu'il aurait dû percevoir sur la base d'une interprétation correcte d'une disposition communautaire, il y aurait lieu d'admettre que le droit interne peut, dans certaines circonstances, restreindre le pouvoir de l'État d'agir en justice. La proposition de règlement (JO n° C 138 du 11. 6. 1977, p. 13), devenue entretemps le règlement n° 1697/79 du Conseil du 24 juillet 1979 concernant le recouvrement «a posteriori» des droits à l'importation ou des droits à l'exportation qui n'ont pas été exigés du redevable pour des marchandises déclarées pour un régime douanier comportant l'obligation de payer de tels droits, présentée au Conseil par la Commission en vue de régler d'une manière uniforme les perceptions *a posteriori* de la part des États membres, irait en ce sens. Selon la Commission il serait justifié de recourir au principe de la protection de la confiance légitime, lorsque la taxation insuffisante est due soit aux informations communiquées par les autorités compétentes, soit à des dispositions générales ultérieurement annulées ou invalidées par des décisions judiciaires, soit enfin à une erreur des autorités compétentes, non identifiable par le particulier de bonne foi.

Dans l'état actuel du droit communautaire, il serait licite, mais non obligatoire, pour le droit interne, de limiter, pour des raisons de confiance légitime, le droit d'agir de l'État.

Sur la base de ces considérations, la Commission propose à la Cour de répondre de la façon suivante aux questions préjudicielles:

«1) Aux termes de l'article 177 du traité, lorsque les autorités d'un État membre, pour des rapports non encore définis suivant le droit interne, ont, en matière d'importations, perçu ce qu'elles auraient dû ne pas percevoir, ou, au contraire, n'ont pas perçu ce qu'elles auraient dû percevoir en vertu du droit communautaire, ainsi qu'il a été ultérieurement interprété par un arrêt de la Cour de justice, les dispositions communautaires pertinentes doivent être appliquées par les juges nationaux conformément à cet arrêt également pour ces rapports, sauf nouveau renvoi à la Cour et sauf circonstances exceptionnelles résultant de l'arrêt même;

2) Pour ces mêmes rapports, le droit interne doit reconnaître aux intéressés le pouvoir d'agir en justice pour exiger ou pour répéter, sur la base du droit communautaire ainsi qu'il a été interprété par la Cour de justice, ce qui, respectivement, était dû et n'a pas été perçu ou ce qui a été indûment payé, sauf restrictions apportées au pouvoir d'agir en justice de l'État que le droit interne peut prévoir pour protéger la confiance légitime des particuliers.»

III — Procédure orale

A l'audience du 25 octobre 1979, le gouvernement italien, représenté par M. A. Marzano, avvocato dello Stato, les

défenderesses au principal, représentées par M. G. M. Ubertazzi et M. F. Capelli, avocats au barreau de Milan, et la Commission des Communautés européennes, représentée par M. G. P. Alessi, membre de son service juridique, ont été entendus en leurs observations orales.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 9 janvier 1980.

En droit

1 Par trois ordonnances du 11 janvier 1979, enregistrées au greffe de la Cour de justice, la première le 20 avril 1979 (affaire n° 66/79, *Meridionale Salumi),* les deux autres le 9 août 1979 (affaires n° 127/79, *Vasanelli,* et n° 128/79, *Ultrocchi),* la Corte suprema di cassazione, à Rome, a, en vertu de l'article 177 du traité CEE, posé deux questions relatives à l'interprétation de l'article 177 du traité CEE en ce qui concerne la portée des arrêts d'interprétation rendus par la Cour de justice dans le cadre de cette disposition.

2 Par ces questions, formulées en termes identiques dans les trois ordonnances de renvoi, il est demandé:

«a) si, aux termes de l'article 177 du traité CEE, lorsque les autorités d'un État membre, pour des rapports non encore définis selon leur propre droit interne, ont perçu en matière d'importation ce qu'elles auraient dû ne pas percevoir ou, au contraire, n'ont pas perçu ce qu'elles auraient dû percevoir en vertu de la réglementation communautaire s'appliquant au secteur considéré telle qu'elle a été interprétée par la suite par un arrêt de la Cour de justice, cet arrêt est également applicable ou non à ces rapports dans l'ordre interne des États membres, ou ne l'est que dans les limites déterminées et à des conditions données, que la Cour voudra bien définir;

b) si, en tout état de cause, toujours en relation avec l'article 177 du traité CEE, le droit communautaire interdit ou, au contraire, impose, ou s'il est indifférent pour celui-ci que le droit national attribue aux intéressés, pour ces mêmes rapports, le pouvoir d'agir en justice afin d'exiger ou de répéter, sur la base de l'interprétation donnée par l'arrêt de la Cour de justice, ce qui est dû mais n'a pas été perçu ou, respectivement, ce qui a été indûment payé.»

3 Les questions sont posées dans le cadre de litiges opposant des opérateurs économiques à l'administration italienne compétente, qui leur réclame, pour des importations de viandes bovines effectuées en 1968, des suppléments de prélèvements agricoles à l'importation dus en vertu du règlement n° 14/64 du Conseil du 5 février 1964 portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine (JO 1964, p. 562) et du règlement du Conseil n° 805/68 du 27 juin 1968 portant organisation commune des marchés dans le même secteur (JO n° L 148, p. 24).

4 Le montant de ces prélèvements avait, à l'époque, été calculé par l'administration douanière italienne en appliquant la méthode, d'ailleurs recommandée par la Commission en matière douanière, selon laquelle, en cas de diminution d'un droit de douane après la déclaration à l'importation, mais avant la mise en consommation de la marchandise, il y avait lieu sur demande de l'importateur intéressé d'appliquer le taux le plus favorable.

5 Par un arrêt du 15 juin 1976 (affaire n° 113/75, *Frecassetti,* Recueil 1976, p. 983), la Cour de justice a toutefois déclaré que cette méthode ne pouvait être appliquée aux prélèvements agricoles à l'importation en provenance de pays tiers, qui devaient être uniformément calculés suivant le taux du prélèvement au jour de l'acceptation par le service des douanes de la déclaration d'importation. Il en résultait que les opérateurs économiques concernés auraient dû payer des prélèvements d'un montant plus élevé.

6 Déjà avant l'arrêt *Frecassetti,* l'administration italienne avait réclamé ces suppléments en faisant valoir, semble-t-il, que les opérateurs n'avaient, en tout cas, pas satisfait à une formalité imposée par la législation italienne pour bénéficier du taux plus favorable, mais en cours d'instance la question a surgi de savoir dans quelle mesure l'interprétation donnée par l'arrêt *Frecassetti* fournissait, pour les situations nées avant la date de cet arrêt, un fondement de droit communautaire à la réclamation des suppléments litigieux, compte tenu par ailleurs de ce que, entre-temps, un décret, n° 695, du président de la République du 22 septembre 1978, avait modifié un décret antérieur de façon à le mettre en concordance, en ce qui concerne le calcul des prélèvements agricoles, avec l'arrêt *Frecassetti,* mais avait en même temps précisé que cette modification ne prenait effet qu'au 11 septembre 1976, avec la conséquence

que des suppléments de prélèvements ne seraient réclamés que pour les produits déclarés après cette date. La date du 11 septembre 1976 a été choisie parce qu'elle correspond à celle de la publication du dispositif de l'arrêt *Frecassetti* au Journal officiel des Communautés européennes n° C 214 du 11 septembre 1976.

Sur la première question

Cette question vise en substance à savoir si, particulièrement en matière de taxes et redevances dues en vertu du droit communautaire, lorsque l'interprétation d'une disposition du droit communautaire par la Cour de justice dans le cadre de l'article 177 du traité fait apparaître que l'application donnée à cette disposition, par les autorités nationales, n'était pas compatible avec la disposition en cause telle que la Cour en a précisé la portée, la disposition ainsi interprétée doit être appliquée par les juridictions nationales régulièrement saisies de litiges auxquels cette application donne lieu, même à des rapports juridiques nés et constitués antérieurement à la date de l'arrêt statuant sur la demande d'interprétation.

L'article 177 du traité dispose que la Cour de justice est compétente pour statuer à titre préjudiciel notamment sur l'interprétation du traité et des actes pris par les institutions. Cette compétence a pour objet d'assurer une interprétation et une application uniformes du droit communautaire et, en particulier, des dispositions ayant effet direct par les juridictions nationales.

L'interprétation que, dans l'exercice de la compétence que lui confère l'article 177, la Cour de justice donne d'une règle du droit communautaire, éclaire et précise, lorsque besoin en est, la signification et la portée de cette règle telle qu'elle doit ou aurait dû être comprise et appliquée depuis le moment de sa mise en vigueur. Il en résulte que la règle ainsi interprétée peut et doit être appliquée par le juge même à des rapports juridiques nés et constitués avant l'arrêt statuant sur la demande d'interprétation, si par ailleurs les conditions permettant de porter devant les juridictions compétentes un litige relatif à l'application de ladite règle se trouvent réunies.

10 Ce n'est qu'à titre exceptionnel que la Cour de justice, ainsi qu'elle l'a reconnu dans son arrêt du 8 avril 1976 (aff. 43/75, *Defrenne/Sabena*, Recueil 1976, p. 455), pourrait, par application d'un principe général de sécurité juridique inhérent à l'ordre juridique communautaire, en tenant compte des troubles graves que son arrêt pourrait entraîner pour le passé dans les relations juridiques établies de bonne foi, être amenée à limiter la possibilité pour tout intéressé d'invoquer la disposition ainsi interprétée en vue de remettre en cause ces relations juridiques.

11 Pareille limitation ne saurait toutefois être admise que dans l'arrêt même qui statue sur l'interprétation sollicitée. L'exigence fondamentale d'une application uniforme et générale du droit communautaire implique qu'il appartient à la seule Cour de justice de décider des limitations intratemporelles à apporter à l'interprétation qu'elle donne.

12 Enfin, compte tenu des précisions demandées par la juridiction nationale, il y a lieu d'observer que la règle de droit communautaire ainsi interprétée produit ses effets conformément à l'interprétation donnée à partir de sa mise en vigueur sans qu'il faille distinguer selon que les dispositions en cause imposent des charges ou procurent des avantages aux intéressés et, en particulier, sans qu'il faille distinguer s'il s'agit de montants que les administrations nationales auraient dû, mais ont omis de percevoir — en violation du droit communautaire — ou de montants qu'elles auraient perçus en violation de ce droit.

Sur la seconde question

13 Par la seconde question, il est en substance demandé si l'exercice des droits que les justiciables ou, selon le cas, les autorités publiques tirent de l'effet direct d'une disposition du droit communautaire interprétée dans les conditions et avec les conséquences ci-dessus décrites peut ou non être aménagé et éventuellement limité par le droit national. Cette question vise en particulier le pouvoir de l'administration d'agir en justice pour exiger des taxes ou redevances communautaires qui auraient dû être perçues.

14 Les règles relatives à la détermination et aux conditions de perception des charges financières que la Communauté est compétente pour établir et qui constituent spécifiquement des ressources propres communautaires, tels les droits de douane et les prélèvements agricoles, ont été établies par la décision du Conseil du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés (JO n° L 94, p. 19) et par les règlements édictés pour son exécution. Cet ensemble de règles doit être considéré dans le cadre du système général des dispositions financières du traité, lequel système, tout comme ceux correspondants des États membres, est dominé par le principe général d'égalité, qui veut que les situations comparables ne soient pas traitées de manière différente à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée.

15 Il en résulte que le système de redevances qui alimentent le budget communautaire doit être organisé de façon à grever uniformément tous ceux qui se trouvent dans les conditions déterminées par la réglementation communautaire pour en être frappés. Cette exigence devrait impliquer un traitement égal en ce qui concerne les conditions de forme et de fond dans lesquelles les opérateurs économiques peuvent contester les impositions communautaires mises à leur charge et en demander la restitution en cas de paiement indu. Elle devrait impliquer une égalisation analogue des conditions dans lesquelles les administrations des États membres, agissant pour compte de la Communauté, perçoivent lesdites impositions et, le cas échéant, récupèrent des avantages financiers qui auraient été irrégulièrement octroyés.

16 Le Conseil s'est engagé dans cette voie en édictant le règlement (CEE) n° 1430/79 du 2 juillet 1979 relatif au remboursement ou à la remise des droits à l'importation ou à l'exportation (JO n° L 175, p. 1) et le règlement (CEE) n° 1697/79 du 24 juillet 1979 concernant le recouvrement «a posteriori» des droits à l'importation ou des droits à l'exportation qui n'ont pas été exigés du redevable pour des marchandises déclarées pour un régime douanier comportant l'obligation de payer de tels droits (JO n° L 197, p. 1). Cette réglementation, non encore entrée en vigueur à la date du présent arrêt, ne résout toutefois que pour partie les problèmes relatifs à l'égalité des justiciables dans ce domaine et le caractère nécessairement technique de détaillé de ce type de réglementation ne permet de remédier que partiellement à son absence par voie d'interprétation jurisprudentielle.

17 Il résulte de cet état de choses que, ainsi que la Cour l'a reconnu, notamment dans son arrêt du 21 mai 1976 (aff. 26/74, *Roquette*, Recueil 1976, p. 677), les litiges relatifs à la restitution de montants perçus pour compte de la Communauté relèvent de la compétence des juridictions nationales et doivent être tranchés par celles-ci en application du droit national dans la mesure où le droit communautaire n'a pas disposé en la matière. Il en est de même pour les mêmes motifs dans les procédures et litiges concernant les charges financières que les administrations des États membres sont chargées de percevoir pour le compte des Communautés.

18 Il appartient dès lors à l'ordre juridique interne de chaque État membre, dans la mesure où le droit communautaire n'a pas disposé en la matière, de déterminer les modalités et conditions de perception des charges financières communautaires en général et des prélèvements agricoles en particulier, ainsi que de désigner les autorités chargées de la perception et les juridictions compétentes pour trancher les litiges auxquels cette perception peut donner lieu, étant entendu toutefois que ces modalités et conditions ne peuvent rendre moins efficace le système de perception des taxes et redevances communautaires que celui des taxes et redevances nationales du même type.

19 Cette considération a trouvé son expression dans la décision du Conseil du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés (déjà citée), dont l'article 6 prévoit en termes explicites que les ressources propres — parmi lesquelles les prélèvements agricoles — «sont perçues par les États membres conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales qui sont modifiées, le cas échéant, à cet effet».

20 Ce renvoi explicite aux législations nationales est toutefois soumis aux mêmes limites que celles qui affectent le renvoi implicite dont la nécessité a été reconnue en l'absence de réglementation communautaire, en ce sens que l'application de la législation nationale doit se faire de façon non discriminatoire par rapport aux procédures visant à trancher des litiges du même type, mais purement nationaux, et que les modalités de procédure ne peuvent aboutir à rendre pratiquement impossible l'exercice des droits conférés par le droit communautaire.

21 Une réglementation nationale spéciale relative à la perception des taxes et redevances communautaires qui limiterait les pouvoirs accordés à l'administration nationale pour assurer la perception de ces taxes, par comparaison avec les pouvoirs accordés à cette même administration s'agissant de taxes ou redevances nationales du même type, ne serait donc pas conforme au droit communautaire.

Sur les dépens

22 Les frais exposés par le gouvernement italien et la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet de remboursement. 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 la Corte suprema di cassazione, à Rome, par ordonnances du 11 janvier 1979, enregistrées le 20 avril 1979 et le 9 août 1979, dit pour droit:

1) **L'interprétation que, dans l'exercice des compétences que lui confère l'article 177 CEE, la Cour de justice donne d'une règle de droit communautaire, éclaire et précise, lorsque besoin en est, la signification et la portée de cette règle telle qu'elle doit ou aurait dû être comprise et appliquée depuis le moment de sa mise en vigueur. Il en résulte que la règle ainsi interprétée peut et doit être appliquée par le juge même à des rapports juridiques nés et constitués avant l'arrêt statuant sur la demande d'interprétation, si par ailleurs les conditions permettant de porter devant les juridictions compétentes un litige relatif à l'application de ladite règle se trouvent réunies. Ce n'est qu'à titre exceptionnel que la Cour peut être amenée, dans l'arrêt même qui statue la demande d'interprétation, à limiter pour tout intéressé la**

possibilité d'invoquer la disposition ainsi interprétée en vue de remettre en cause des relations juridiques antérieurement nées et constituées.

2) Une réglementation nationale spéciale relative à la perception des taxes et redevances communautaires qui limiterait les pouvoirs accordés à l'administration nationale pour assurer la perception de ces taxes, par comparaison avec les pouvoirs accordés à cette même administration s'agissant de taxes ou redevances nationales du même type, ne serait pas conforme au droit communautaire.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 27 mars 1980.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 9 JANVIER 1980 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Les litiges qui sont à l'origine de ces procédures préjudicielles concernent la perception de suppléments de prélèvements sur des importations de viande bovine en Italie. Pour comprendre la controverse, il faut savoir ce qui suit.

En droit italien, notamment selon l'article 6, paragraphe 1, des dispositions préliminaires du tarif douanier (décret du président de la République n° 723 du 26. 6. 1965), le taux des droits de douane à appliquer aux marchandises importées est celui en vigueur à la date où la déclaration d'importation a été acceptée par la douane. D'après le paragraphe 2 du même article dans sa version originaire, en cas de changement de tarif après la date visée au paragraphe 1, l'administration des douanes pouvait, sur demande de l'importateur, appliquer le taux d'imposition le plus bas tant que la marchandise n'avait pas été mise à la disposition

1 — Traduit de l'allemand.