tions communes de marchés dont l'objet comporte précisément une constante adaptation en fonction des variations de la situation économique dans les différents secteurs agricoles.

2. L'examen des questions posées n'a pas révélé d'éléments de nature à mettre en cause la validité du règlement n° 2604/77 de la Commission, instaurant des montants compensatoires monétaires pour le froment dur et ses produits dérivés.

3. Sauf l'exception prévue par le règlement n° 2792/77, les montants compensatoires monétaires instaurés par le règlement n° 2604/77 sont applicables à l'exportation des pâtes alimentaires d'Italie vers les autres États membres et les pays tiers à partir du 2 janvier 1978, en exécution de contrats conclus antérieurement au 25 novembre 1977.

Dans l'affaire 84/78

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

DITTA ANGELO TOMADINI, S.N.C. avec l'intervention d'UNIONE INDUSTRIALI PASTAI ITALIANI (association des producteurs industriels de pâtes alimentaires)

et

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO

une décision à titre préjudiciel sur la validité du règlement (CEE) n° 2604/77 de la Commission, du 25 novembre 1977, instaurant des montants compensatoires monétaires pour le froment dur et ses produits dérivés (JO n° L 302, p. 40),

LA COUR,

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

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

rend le présent

ARRÊT

En fait

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

I — Faits et procédure écrite

A — Le cadre réglementaire

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

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

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

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

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

L'article 4 dudit règlement prévoit que:

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

Le régime des montants compensatoires monétaires a été appliqué au blé dur et aux produits dérivés jusqu'au 12 août 1974. Lesdits montants ont ensuite été supprimés: en effet, le prix du blé dur s'était élevé sur le marché mondial au-delà du prix de seuil et, d'autre part, l'écart entre le cours réel de la lire italienne et celui de la lire verte s'était réduit à 2,5 %.

Le prix du blé dur sur le marché mondial ayant diminué en 1975 et 1976, la Commission a instauré un prélèvement sur les importations en provenance des pays tiers. Sur le plan monétaire, la lire a continué à se déprécier et l'écart entre la lire verte et sa valeur réelle a atteint 21,6 % en mars 1976. Des plaintes des professionnels, spécialement italiens (importateurs, associations de minotiers et fabricants de pâtes alimentaires), ayant

été reçues à Bruxelles, un projet visant à réintroduire les montants compensatoires monétaires pour les produits en cause a été soumis, en avril 1976, au comité de gestion compétent. Le projet n'ayant pas été adopté, de nouvelles représentations auraient afflué (en particulier, des gouvernements belge, luxembourgeois et allemand), s'élevant contre la non-instauration de montants compensatoires monétaires pour le blé dur et/ou les pâtes alimentaires.

Considérant que l'absence de montants compensatoires monétaires avait créé dans les derniers mois (soit pendant l'été 1977) des difficultés tant pour le froment dur que pour ses produits dérivés, que, en effet, des détournements de trafic pour le froment dur ainsi que des distorsions de concurrence pour certains produits en cause avaient pu être constatés, et que ces problèmes étaient, en outre, aggravés par la forte réduction des disponibilités en froment dur indigène et le besoin accru d'importations en provenance des pays tiers, la Commission a, par le règlement n° 2604/77, instauré des montants compensatoires monétaires pour les produits relevant en particulier des sous-positions tarifaires 10.01 B (froment (blé) dur), 11.02 A I a) (gruaux, semoules, de froment (blé) dur), 19.03 A (pâtes alimentaires contenant des œufs), 19.03 B I (pâtes alimentaires ne contenant pas de farine ou de semoule de blé tendre) et 19.03 B II (pâtes alimentaires non dénommées).

Ce règlement a été arrêté sans que les comités de gestion compétents aient émis d'avis dans le délai imparti par leur président. Il s'applique depuis le 2 janvier 1978.

Par le règlement n° 2792/77, du 15 décembre 1977 (JO n° L 321, p. 29), la Commission a ajouté un alinéa à l'article 2 du règlement précédent, aux termes duquel les montants compensatoires instaurés par ce dernier ne s'appliquent pas «aux opérations effectuées sous couvert d'un certificat comportant une fixation à l'avance de la restitution à l'exportation ou du prélèvement à l'importation dont la demande a été déposée avant le 26 novembre 1977».

Par le règlement n° 2917/77, du 28 décembre 1977, relatif à des mesures transitoires concernant l'application des montants compensatoires monétaires à certains produits relevant du secteur des céréales (JO n° L 340, p. 37), la Commission a décidé qu'au cours de la période du 2 janvier au 28 février 1978, les montants compensatoires prévus pour les produits relevant des sous-positions tarifaires 10.01 B et 11.02 A II a) ne seraient octroyés à certaines exportations et importations que dans des conditions déterminées.

B — Les faits

La société Tomadini a exporté en république fédérale d'Allemagne, en janvier 1978, 8 500 kilogrammes nets de pâtes aux œufs. Elle a payé pour cette exportation 724 200 lires au titre des montants compensatoires monétaires visés aux règlements n^{os} 2604/77 et 24/78 de la Commission, du 5 janvier 1978 (JO n° L 6, p. 1). Estimant illégale la perception de cette somme, la société Tomadini a demandé au Pretore de Trente de condamner l'Administration des finances au remboursement de la somme versée, en invoquant à l'appui de sa requête l'illégalité du règlement n° 2604/77 et son inapplicabilité aux exportations effectuées en exécution d'un contrat conclu en avril 1977, soit antérieurement à son adoption.

L'Administration des finances italienne a soulevé l'exception de l'incompétence ratione materiae du Pretore saisi par la société Tomadini et a conclu au rejet au fond de sa requête, mais ne s'est pas

opposée au renvoi devant la Cour, en faisant remarquer que celle-ci avait déjà été saisie d'une demande d'examen de la validité des dispositions communautaires en cause à la suite du recours formé par le gouvernement italien dans l'affaire 12/78, sub judice.

L'Unione Industriali Pastai Italiani (Un.I.P.I.) est intervenue dans le litige au principal en soutenant la thèse défendue par la société Tomadini.

C — Les questions préjudicielles

Par ordonnance du 16 mars 1978, le Pretore de Trente a soumis à la Cour, en vertu de l'article 177 du traité CEE, les questions préjudicielles suivantes:

1. Le règlement (CEE) n° 974/71 du Conseil (et ses modifications ultérieures) doit-il être interprété en ce sens que les institutions communautaires peuvent, après une période de trois années — durant lesquelles elles se sont abstenues d'appliquer des montants compensatoires à un produit agricole de base (blé dur) — introduire des montants compensatoires monétaires spécifiques sur les produits dérivés dudit produit de base (pâtes alimentaires) sans qu'au cours de ces trois années et a fortiori au cours de la dernière année (1977), aucune perturbation ne se soit produite sur le marché du produit agricole de base considéré (blé dur)?

2. En cas de réponse négative à la question n° 1 ci-dessus, le règlement (CEE) n° 2604/77 de la Commission doit-il être considéré comme nul, tout au moins dans la mesure où il introduit les montants compensatoires monétaires sur les exportations de pâtes alimentaires?

3. En cas de réponse positive à la question n° 1 ci-dessus, le règlement n° 2604/77, en référence au règlement n° 2792/77 et au règlement n° 2917/77, peut-il être considéré comme applicable à l'exportation de pâtes alimentaires de l'Italie vers les autres pays membres et vers des pays tiers après le 2 janvier 1978, en exécution de contrats conclus antérieurement au 25 novembre 1977, date d'adoption du règlement n° 2604/77, dans une période où l'introduction d'un montant compensatoire dans le secteur considéré n'était pas prévisible?

L'ordonnance du Pretore est parvenue à la Cour le 23 mars 1978.

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 en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice CEE

A — Observations présentées par la société Tomadini et l'Un.I.P.I.

D'après les motifs du règlement n° 2604/77, il apparaît à la société Tomadini et à l'Un.I.P.I. que la Commission a pris comme fondement de la mesure adoptée une perturbation concernant non seulement le produit de base (froment dur), mais également le produit non agricole qui en est dérivé (les pâtes alimentaires). Or, selon le règlement n° 974/71, la faculté d'appliquer des montants compensatoires monétaires ne pourrait être exercée que lorsque des perturbations surviennent dans les échanges agricoles. Les pâtes alimentaires

seraient des produits de seconde transformation: en l'espèce, il s'agirait même de pâtes aux œufs qui requièrent une préparation industrielle beaucoup plus élaborée. Il en découlerait donc la nullité du règlement n° 2604/77.

La perturbation estimée suffisante pour justifier l'introduction des montants compensatoires sur le froment dur aurait dû être relevée à l'été 1977. Or, une comparaison entre la situation existant à l'été 1976 et celle existant à l'été 1977 ne montrerait aucune perturbation ni même de variation particulière dans les importations et dans les prix du froment dur, qui puisse être attribuée exclusivement à une fluctuation monétaire. En effet, tandis que les importations de froment dur, effectuées en Italie au cours de l'été 1976 à partir de pays tiers, se seraient élevées à environ 143 000 quintaux (de juin à octobre 1976), elles se seraient élevées à environ 277 000 quintaux pour la même période de 1977.

En ce qui concerne les prix du froment dur, il semblerait que si des augmentations de 6 % n'avaient pas paru suffisantes pour justifier l'introduction de montants compensatoires en 1976, elles n'étaient pas plus justifiées à l'été 1977, alors que les augmentations de prix oscillaient autour des mêmes valeurs, et étaient en outre compensées par des augmentations accordées dans les prix officiels des pâtes alimentaires.

Si l'augmentation des prix ou le renchérissement des importations avait été considéré somme «sensible» au cours de l'été 1977, au point de faire estimer nécessaire un accroissement des importations en provenance de pays tiers, on aurait dû alors adopter un règlement spécial pour faciliter l'importation du froment dur dans toute la Communauté; c'est-à-dire recourir à une manœuvre commerciale normale pour faciliter toutes les importations et non pas seulement celles effectuées en Italie.

En réalité, les montants compensatoires appliqués aux importations en Italie, en provenance de pays tiers, prendraient la forme de subventions à l'importation qui viennent en déduction des prélèvements communautaires en rendant moins coûteuses les importations elles-mêmes. En revanche, en ce qui concerne les pays à monnaie appréciée, ces montants compensatoires prendraient la forme de véritables taxes à l'importation et ne faciliteraient donc certainement pas l'accroissement des importations en provenance des pays tiers.

La Commission aurait reconnu que les perturbations existant sur le marché italien étaient dues à l'intervention des pouvoirs publics (l'AIMA), qui achetaient directement le froment dur sur le marché mondial pour le revendre ensuite à l'intérieur de l'Italie, et à l'existence en Italie du blocage des prix des pâtes. Mais la Commission accepterait passivement ces violations à la réglementation communautaire.

Il n'y aurait pas eu de perturbations dans les échanges de pâtes alimentaires au cours de l'été 1977 plus qu'à l'été 1976, et il n'aurait donc pas été possible plus qu'alors de justifier un recours aux montants compensatoires. Les exportations de pâtes alimentaires d'Italie vers les autres pays du marché commun auraient été en progression constante, indépendamment de l'application des montants compensatoires, jusqu'à la date d'entrée en vigueur du règlement n° 2604/77. On pourrait donc en déduire que, pour les pâtes alimentaires italiennes, les variations dans leur commerce dépendent également des préférences manifestées par les consommateurs.

La Commission aurait accepté la réintroduction des montants compensatoires

dans le secteur considéré à la suite de pressions politiques exercées sur intervention directe des industriels allemands des pâtes alimentaires, concurrents des industriels italiens. Elle admettrait elle-même expressément ces pressions dans le document du 13 février 1978 consacré aux «effets économiques du système agri-monétaire» (COM 78-20 def.): «Le système agri-monétaire tel qu'il a été appliqué s'est révélé néfaste parce qu'il a soustrait d'une façon prolongée le secteur agricole — déjà partiellement détaché des lois du marché — aux conséquences normales que des événements monétaires exercent sur les autres secteurs de l'économie».

Si la Cour n'estimait pas devoir déclarer la nullité du règlement, elle devrait certainement le déclarer inapplicable aux contrats conclus, à une date certaine, antérieurement à son entrée en vigueur. En effet, si l'existence des perturbations invoquées dans le règlement n° 2604/77 apparaît douteuse, étant donné que pendant trois ans, en présence de variations semblables, aucune mesure n'a été adoptée, comment serait-il possible de faire peser inconsidérément les conséquences dommageables de ces montants compensatoires sur des opérateurs qui ont conclu des contrats normaux à une date certaine, à une époque très antérieure à l'entrée en vigueur du règlement attaqué? De là découlerait la nécessité de protéger les intérêts des opérateurs qui ont placé leur confiance dans l'immutabilité de la situation juridique existant au moment de la conclusion du contrat.

La société Tomadini entreprend ensuite une très longue analyse de la jurisprudence de la Cour en matière de protection des droits acquis et de la confiance légitime.

Dans l'affaire 131/77 (Milac, Recueil 1978, p. 1041), l'avocat général Capotorti aurait souligné que les montants compensatoires monétaires ont été institués uniquement en vue d'une finalité bien précise, résidant dans la nécessité de «compenser l'incidence des mesures monétaires sur les prix des produits de base pour lesquels des mesures d'intervention sont prévues». Or, les mesures prises dans le règlement n° 2604/77 n'auraient aucune incidence directe en matière monétaire. Même si l'on jugeait que les montants monétaires sont des mesures licites ordonnées dans l'intérêt public, il faudrait en tout cas exclure qu'ils présentent une utilité si péremptoire et si inéluctable que — dans un certain contexte — elle pourrait justifier le sacrifice des droits et des attentes des particuliers. Ici, ce n'est pas un intérêt général de la Commission qui aurait été en jeu mais, tout au plus, celui de quelques opérateurs, concurrents, par ailleurs, de ceux qui ont été lésés par l'application des montants compensatoires.

Mieux encore, l'introduction des montants compensatoires dans le secteur des pâtes alimentaires n'aurait pas été prévisible. En effet, la demande que ces opérateurs avaient adressée précédemment à la Commission en vue d'obtenir l'introduction de montants compensatoires n'aurait même pas été accueillie. Pourtant, la situation aurait été caractérisée par les conditions monétaires et les poussées inflationnistes qui s'étaient produites au cours des années 1975 et 1976. Le refus persistant de la Commission d'introduire les montants compensatoires dans le secteur en question aurait pu apparaître comme le résultat d'un choix conscient dans la ligne de la jurisprudence de la Cour (cf. affaire 74/74 CNTA, Recueil 1975, p. 533).

B — Observations présentées par le gouvernement italien

Le gouvernement italien se réfère aux arguments et conclusions présentés dans l'affaire 12/78 précitée.

C — Observations présentées par la Commission

La Commission fait valoir que c'était à juste titre qu'elle aurait craint des perturbations dans les échanges (difficultés et détournements de trafic) par suite du niveau des prix exprimés en monnaie nationale, et fortement différenciés d'un État à un autre. L'existence de ces perturbations serait prouvée par les considérations suivantes:

— les importations de blé dur en Italie par les opérateurs économiques se seraient heurtées à des difficultés sans cesse croissantes. En effet: le prix caf du blé dur serait supérieur au prix de seuil: le blé dur aurait été vendu en Italie, en raison probablement de l'effet modérateur sur les prix des ventes effectuées par les pouvoirs publics (l'AIMA), à un prix proche du prix d'intervention, et donc de loin inférieur au prix indicatif;

— les importations de blé dur, quelle que fût leur destination à l'intérieur de la Communauté, auraient transité par le Royaume-Uni. Les importateurs belges, néerlandais et allemands notamment, auraient réalisé, grâce à ces détournements de trafic, des bénéfices substantiels; en effet, le prélèvement, exprimé en unités de compte et converti en livres sterling au «taux vert», aurait permis de réaliser un profit d'environ 30 %, eu égard à la charge à laquelle les importateurs belges, néerlandais et allemands auraient dû faire face si les importations avaient été effectuées directement. De cette façon, les importations de blé dur en provenance de France auraient été pénalisées. Les informations fournies par le Royaume-Uni révèleraient que, de janvier à novembre 1977, environ 112 000 tonnes de blé dur avaient été importées dans cet État, dont près de 53 000 auraient été réexportées vers d'autres États membres. Or, au cours de l'année précédente, il n'y aurait pas eu de telles réexportations;

— l'Italie se serait trouvée dans une situation particulière: d'une part, les importations de blé dur se seraient heurtées à l'absence de montants compensatoires monétaires et l'importateur n'aurait pas eu d'autre alternative que de renoncer aux importations ou de les effectuer à perte. D'autre part, les ventes de blé dur importé des pays tiers effectuées par l'AIMA se seraient élevées pour le premier semestre de 1977 à près de 200 000 tonnes. Le gouvernement italien aurait en outre acheté sur le marché mondial 300 000 tonnes de blé dur en juillet 1977 et 200 000 tonnes en octobre 1977. L'absence de montants compensatoires monétaires aurait même été jusqu'à susciter dans le nord de la Communauté la présentation à l'intervention de blé dur provenant de pays membres producteurs (il se serait agi de 3 500 tonnes de blé entreposé à Gand et provenant d'Italie).

Les circonstances décrites en ce qui concerne le blé dur auraient eu des consé-

quences sur le marché des pâtes alimentaires. Les exportations italiennes auraient augmenté en 1976 de 50 % par rapport à 1975, et auraient encore augmenté en 1977. Une crise dans les secteurs concurrents des autres pays membres aurait ainsi été provoquée.

Les perturbations propres au marché du blé dur ayant été vérifiées, la Commission aurait eu l'obligation de se préoccuper également des produits dérivés, en particulier des pâtes alimentaires, dont la valeur serait déterminée, principalement, par le coût du blé utilisé dans leur fabrication. Ce problème ne serait pas nouveau et aurait été examiné dans l'affaire 29/77 (Roquette, Recueil 1977, p. 1835), dans laquelle la Cour aurait déclaré qu'il était «loisible à la Commission d'apprécier les risques de perturbation existant soit pour les échanges de produits de base, soit pour les échanges de produits de base et dérivés».

La Commission fait remarquer que la réintroduction des montants compensatoires monétaires dans le secteur en cause n'aurait pas été décidée à la légère, mais au contraire, comme le montrerait la genèse laborieuse de la mesure attaquée, à l'issue d'un examen prolongé et de discussions approfondies.

Les distorsions de concurrence ayant affecté le marché des pâtes alimentaires dans la Communauté auraient été causées

— par la dépréciation considérable de la lire, mettant les producteurs de pâtes alimentaires des autres États membres dans l'impossibilité de soutenir la concurrence des producteurs italiens;

— par le bas niveau du prix, proche du prix d'intervention, du blé dur en Italie. La production de ce produit étant déficitaire à l'intérieur de la Communauté, les prix devraient se rapprocher du prix indicatif. La décision d'intervenir sur le marché du blé dur aurait été déterminée par la volonté des autorités italiennes de bloquer le prix maximum de vente des pâtes alimentaires au détail;

— par les conditions particulièrement favorables dans lesquelles se seraient trouvées les exportations par les États membres à monnaie dépréciée de pâtes alimentaires fabriquées à l'aide de blé tendre et non grevées de montants compensatoires, alors que les importations du produit de base auraient bénéficié de ces montants.

Ceux qui auraient lieu de se plaindre que les montants compensatoires monétaires n'aient pas été réintroduits en temps opportun seraient les importateurs italiens de blé dur. Les exportateurs de pâtes alimentaires, quant à eux, auraient tiré profit de ce retard, tout comme ils auraient bénéficié pendant de nombreuses années de l'existence des montants compensatoires monétaires frappant le blé tendre, alors qu'ils étaient exemptés du paiement de ces montants sur les pâtes alimentaires, qui étaient pourtant fabriquées en tout ou partie à partir de ce même blé tendre.

L'introduction des montants compensatoires monétaires serait justifiée lorsque les différences entre les taux verts et les taux réels font naître des risques de perturbation. En l'espèce, la Commission aurait prouvé l'existence concrète de perturbations, et en aurait en même temps démontré la gravité.

En matière de montants compensatoires monétaires, on ne saurait parler d'un espoir légitime de voir maintenue une réglementation, lorsque celle-ci n'est plus

justifiée par la situation monétaire existant dans un État membre déterminé (cf. jurisprudence de la Cour, en particulier l'affaire 74/74 précitée).

La thèse selon laquelle les produits dérivés pris comme référence pour l'appréciation des perturbations éventuelles doivent être exclusivement les produits agricoles et qu'il ne faut pas tenir compte des perturbations qui affectent les produits visés au règlement n° 1059/69 du Conseil, du 28 mai 1969, déterminant le régime d'échanges applicable à certaines marchandises résultant de la transformation de produits agricoles (JO n° L 141, p. 1), serait inacceptable pour les raisons suivantes:

— le règlement n° 974/71 serait également fondé sur l'article 235, et ses dispositions s'appliqueraient «aux produits qui sont régis par une réglementation spécifique fondée sur l'article 235 du traité»;

— les perturbations affectant le produit de base et les produits dérivés de nature agricole auraient une incidence directe sur les produits visés au règlement n° 1059/69. Affirmer qu'en ce qui concerne ces derniers, il ne faut pas tenir compte des perturbations auxquelles ils sont soumis, même si les échanges de ces produits sont justement perturbés par l'inégalité du coût des produits agricoles qui entrent dans leur composition, conduirait à une application aveugle des mécanismes prévus. On se trouverait alors en présence du dilemme suivant:

  — appliquer de manière automatique les montants compensatoires monétaires qui frappent les produits visés au règlement n° 1059/69, aussitôt que sont réunies les conditions requises pour l'application de ces montants sur les produits de base;

  — ou bien, ayant laissé passer l'occasion d'une extension automatique au moment de l'introduction des montants compensatoires monétaires frappant les produits agricoles de base, se trouver désormais dans l'impossibilité de les appliquer.

Dans le règlement n° 2792/77, il serait tenu compte des transactions couvertes par des certificats assortis d'une préfixation de la restitution à l'exportation ou du prélèvement à l'importation. Les raisons qui se seraient opposées à l'extension de l'exemption aux exportations vers les autres États membres pourraient être résumées de la manière suivante:

— l'intention de la Commission aurait été bien connue des opérateurs économiques, qui n'auraient pas été pris de court et pouvaient par conséquent prendre des dispositions adéquates;

— il existerait en outre une exigence impérative de contrôle: pour ne pas ouvrir la porte à des fraudes trop aisées, la mesure n'aurait pas été prévue dans les échanges intracommunautaires, pour lesquels, en l'absence de restitutions ou de prélèvements, il ne saurait manifestement y avoir de préfixations;

— vu l'impossibilité de disposer de certificats de préfixation, il n'aurait pas été opportun de renoncer à appliquer les montants compensatoires et d'accorder ainsi des avantages non justifiés. Il suffirait à cet égard de penser aux pâtes alimentaires fabriquées à partir de blé tendre, produit qui

aurait toujours bénéficié des montants compensatoires à l'importation;

— l'exemption du paiement des montants compensatoires n'aurait pas été justifiée si les produits avaient été exportés vers un État membre à monnaie dépréciée, tenu, comme on le sait, d'accorder des montants compensatoires à l'importation.

Par le règlement n° 2917/77, la Commission aurait entendu prévenir des mouvements spéculatifs propres à provoquer des détournements de trafic et des distorsions de la concurrence.

La Commission estime que la Cour peut répondre que l'examen des questions posées n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité des règlements n^{os} 2604/77, 2792/77 et 2917/77.

Attendu que la société Tomadini et l'Un.I.P.I., représentées par M^{es} G. M. Ubertazzi et F. Capelli, avocats au barreau de Milan, le gouvernement italien, représenté par M. O. Fiumara, avvocato dello Stato, et la Commission des CE, représentée par son conseiller juridique, M. C. Maestripieri, en qualité d'agent, ont été entendus en leurs observations orales à l'audience du 13 décembre 1978;

que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 31 janvier 1979;

En droit

1 Attendu que, par ordonnance du 16 mars 1978, parvenue à la Cour le 23 mars suivant, le Pretore di Trento a posé à la Cour de justice, en application de l'article 177 du traité CEE, plusieurs questions préjudicielles relatives à la validité du règlement n° 2604/77 de la Commission, du 25 novembre 1977, instaurant des montants compensatoires monétaires pour le froment dur et ses produits dérivés (JO n° L 302, p. 40);

2 que ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige portant sur la perception de montants compensatoires monétaires s'élevant à 724 200 lires pour l'exportation de 8 500 kilogrammes nets de pâtes aux œufs effectuée par la société Tomadini, requérante au principal, d'Italie vers la république fédérale d'Allemagne au cours du mois de janvier 1978;

3 que la requérante au principal a demandé au Pretore de Trento de déclarer illégale la perception par l'Administration des finances, défenderesse au principal, d'un montant compensatoire sur ces marchandises en application du règlement n° 2604/77;

4 que l'Administration des finances a excipé de l'incompétence ratione materiae du Pretore, et conclu au rejet au fond de la requête de la société Tomadini, mais ne s'est pas opposée au renvoi devant la Cour, faisant remarquer que celle-ci avait déjà été saisie d'une demande d'examen de la validité des dispositions communautaires en cause à la suite du recours formé par le gouvernement italien dans l'affaire 12/78;

5 que l'Unione Industriali Pastai Italiani est intervenue dans le litige au principal en soutenant la thèse défendue par la société Tomandini;

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

7 que la Commission a estimé que l'absence de montants compensatoires monétaires avait créé, pendant l'été 1977, des difficultés tant pour le froment dur que pour ses produits dérivés, que des détournements de trafic pour le froment dur ainsi que des distorsions de concurrence pour certains produits dérivés avaient été constatés, et que ces problèmes étaient, en outre, aggravés par la forte réduction des disponibilités en froment dur indigène et le besoin accru d'importations en provenance des pays tiers;

8 qu'elle a, en conséquence, par le règlement n° 2604/77, instauré des montants compensatoires monétaires pour les produits relevant en particulier des sous-positions tarifaires 10.01 B (froment (blé) dur), 11.02 A I a) (gruaux, semoules de froment (blé) dur), 19.03 A (pâtes alimentaires contenant des œufs), 19.03 B I (pâtes alimentaires ne contenant pas de farine ou de semoule de blé tendre) et 19.03 B II (pâtes alimentaires non dénommées);

9 que, peu de jours après, par le règlement n° 2792/77, du 15 décembre 1977, la Commission a ajouté un alinéa à l'article 2 du règlement précédent, aux termes duquel les montants compensatoires instaurés par ce dernier ne s'appliquent pas «aux opérations effectuées sous couvert d'un certificat comportant une fixation à l'avance de la restitution à l'exportation ou du prélèvement à l'importation dont la demande a été déposée avant le 26 novembre 1977»;

10 que, deux semaines plus tard, par le règlement n° 2917/77, la Commission a décidé qu'au cours de la période du 2 janvier au 28 février 1978, les montants compensatoires prévus pour les produits relevant des sous-positions tarifaires 10.01 B (froment (blé) dur) et 11.02 A I a) (gruaux, semoules de froment (blé) dur) ne seraient octroyés à certaines exportations et importations que dans des conditions déterminées;

11 attendu que les questions posées par le Pretore de Trente sont les suivantes:

'1. Le règlement (CEE) n° 974/71 du Conseil (et ses modifications ultérieures) doit-il être interprété en ce sens que les institutions communautaires peuvent, après une période de trois années — durant lesquelles elles se sont abstenues d'appliquer des montants compensatoires à un produit agricole de base (blé dur) —, introduire des montants compensatoires monétaires spécifiques sur les produits dérivés dudit produit de base (pâtes alimentaires) sans qu'au cours de ces trois années et a fortiori au cours de la dernière année (1977), aucune perturbation ne se soit produite sur le marché du produit agricole de base considéré (blé dur)?

2. En cas de réponse négative à la question n° 1 ci-dessus, le règlement (CEE) n° 2604/77 de la Commission doit-il être considéré comme nul, tout au moins dans la mesure où il introduit les montants compensatoires monétaires sur les exportations de pâtes alimentaires?

3. En cas de réponse positive à la question n° 1 ci-dessus, le règlement n° 2604/77, en référence au règlement n° 2792/77 et au règlement n° 2917/77, peut-il être considéré comme applicable à l'exportation de pâtes alimentaires de l'Italie vers les autres pays membres et vers des pays tiers après le 2 janvier 1978, en exécution de contrats conclus antérieurement au 25 novembre 1977, date d'adoption du règlement n° 2604/77, dans une période où l'introduction d'un montant compensatoire dans le secteur considéré n'était pas prévisible?

Sur les deux premières questions

12 Attendu que les problèmes juridiques soulevés par les deux premières questions du Pretore de Trente sont identiques à ceux examinés dans le cadre du recours en annulation du 25 janvier 1978, du gouvernement italien contre la Commission (affaire 12/78);

13 que, par arrêt du 10 mai 1979, ce recours a été rejeté;

14 qu'il suffit, dès lors, de renvoyer à l'arrêt dans l'affaire 12/78, dont le texte est joint au présent arrêt, et de dire pour droit que l'examen des questions n'a pas révélé d'éléments de nature à mettre en cause la validité du règlement n° 2604/77;

Sur la troisième question

15 Attendu que la requérante au principal fait valoir que, dans le cas où le règlement n° 2604/77 serait valide, les montants compensatoires monétaires ne devraient pas être appliqués aux exportations de pâtes alimentaires en provenance d'Italie vers les autres États membres effectuées sur la base de contrats conclus avant le 25 novembre 1977, date de l'adoption du règlement n° 2604/77;

16 que, pour mieux écouler leur production sur les marchés des autres États membres, les exportateurs italiens auraient conclu des contrats à long terme;

17 qu'à l'époque où le contrat en vertu duquel ont été réalisées les exportations en cause dans le litige au principal aurait été conclu, le producteur italien n'aurait pu raisonnablement prévoir l'introduction de montants compensatoires monétaires sur les pâtes alimentaires;

18 que les producteurs italiens de pâtes alimentaires ont, en 1976, demandé la réintroduction des montants compensatoires monétaires sur le froment dur et les pâtes alimentaires, mais que la Commission a, par lettre du 9 août 1976, rejeté cette demande;

19 que l'adoption du règlement n° 2604/77, sans que soit prévu un régime transitoire pour les échanges intracommunautaires, violerait le principe de la confiance légitime, d'autant plus que le règlement n° 2792/77 du 15 décembre 1977 aurait exempté les opérations effectuées sous couvert d'un certificat comportant une fixation à l'avance de la restitution à l'exportation ou du prélèvement à l'importation dont la demande avait été déposée avant le 26 novembre 1977, exemption qui ne s'appliquerait qu'aux échanges avec les pays tiers;

20 attendu que, dans le cadre d'une réglementation économique telle que celle des organisations communes des marchés agricoles, le principe du respect de

la confiance légitime interdit aux institutions communautaires — lorsqu'elles ont, en vue de tenir compte de situations individuelles, édicté une réglementation spécifique permettant aux opérateurs économiques, moyennant certaines obligations assumées par eux à l'égard de l'autorité publique de se garantir, en ce qui concerne des opérations définitivement engagées contre les effets des variations, nécessairement fréquentes, des modalités d'application de l'organisation commune — de modifier cette réglementation sans l'assortir de mesures transitoires si un intérêt public péremptoire ne s'oppose pas à l'adoption de pareille mesure;

21 que le champ d'application de ce principe ne saurait, par contre, être étendu jusqu'à empêcher, de façon générale, une réglementation nouvelle de s'appliquer aux effets futurs de situations nées sous l'empire de la réglementation antérieure en l'absence d'obligations assumées à l'égard de l'autorité publique;

22 qu'il en est spécialement ainsi dans un domaine comme celui des organisations communes de marchés dont l'objet comporte précisément une constante adaptation en fonction des variations de la situation économique dans les différents secteurs agricoles;

23 attendu que la Commission a, pour satisfaire au principe du respect de la confiance légitime, prévu à l'article 2, dernier alinéa, du règlement n° 2604/77, tel que modifié par l'article 1 du règlement n° 2792/77 du 15 décembre 1977, que sur demande des intéressés les montants compensatoires monétaires nouvellement instaurés ne seraient pas appliqués aux opérations effectuées sous le couvert d'un certificat comportant une fixation à l'avance de la restitution à l'exportation ou du prélèvement à l'importation dont la demande a été déposée avant le 26 novembre 1977, date de la publication et de l'entrée en vigueur du règlement n° 2604/77;

24 qu'il est exact que cette exonération est liée à la circonstance que l'opérateur économique intéressé a demandé et obtenu un certificat de préfixation du prélèvement ou de la restitution, ce qui limite le bénéfice de l'exonération aux échanges avec les pays tiers et en exclut les échanges intracommunautaires pour lesquels il n'existe ni restitution ni prélèvement ni, par conséquent, de préfixation;

25 que toutefois, pour les motifs ci-dessus indiqués, ni le principe général du respect des droits acquis ni celui du respect de la confiance légitime n'imposaient l'extension de pareille exonération à l'ensemble des contrats en cours au 26 novembre 1977;

26 qu'au surplus, en publiant dès le 26 novembre 1977 le règlement n° 2604/77, destiné à ne devenir applicable qu'à partir du 2 janvier 1978, la Commission atténuait, dans la mesure compatible avec le maintien des objectifs visés par la réinstauration des montants compensatoires monétaires, les effets de la réglementation nouvelle sur les opérations en cours d'exécution;

27 que le moyen tiré de la violation du respect de la confiance légitime doit dès lors être rejeté;

28 que, dès lors, il y a lieu de répondre à la troisième question que, sauf l'exception prévue par le règlement n° 2792/77, les montants compensatoires monétaires instaurés par le règlement n° 2604/77 sont applicables à l'exportation des pâtes alimentaires d'Italie vers les autres États membres et les pays tiers à partir du 2 janvier 1978, en exécution de contrats conclus antérieurement au 25 novembre 1977;

Sur les dépens

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

30 que la procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant le Pretore di Trento, il appartient à cette juridiction de statuer sur les dépens;

par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Pretore di Trento par ordonnance du 16 mars 1978, dit pour droit:

1) L'examen des deux premières questions posées par le Pretore di Trento n'a pas révélé d'éléments de nature à mettre en cause la validité du règlement n° 2604/77.

2) Sauf l'exception prévue par le règlement n° 2792/77, les montants compensatoires monétaires instaurés par le règlement n° 2604/77 sont

applicables à l'exportation des pâtes alimentaires d'Italie vers les autres États membres et les pays tiers à partir du 2 janvier 1978, en exécution de contrats conclus antérieurement au 25 novembre 1977.

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 16 mai 1979.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président de la première chambre faisant fonction de président

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. JEAN-PIERRE WARNER
(voir affaire 12/78, p. 1751)