CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MICHAEL B. ELMER

présentées le 12 juin 1997 *

1. Dans la présente affaire, la Corte d'appello di Venezia (Italie) a invité la Cour à se prononcer, à titre préjudiciel, sur l'interprétation de l'article 2 du règlement (CEE) 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 [1] (ci-après: le « règlement »).

Cadre juridique du litige

2. Le règlement contient notamment les dispositions suivantes:

« *Article 2*

1. Lorsque les autorités compétentes constatent que tout ou partie du montant des droits à l'importation ou des droits à l'exportation légalement dus pour une marchandise déclarée pour un régime douanier comportant l'obligation de payer de tels droits n'a pas été exigé du redevable, elles engagent une action en recouvrement des droits non perçus.

Toutefois, cette action ne peut plus être engagée après l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la date de la prise en compte du montant primitivement exigé du redevable, ou, s'il n'y a pas eu de prise en compte, à compter de la date de la naissance de la dette douanière relative à la marchandise en cause.

...

Article 11

Le présent règlement entre en vigueur le 1er juillet 1980. »

* Langue originale: le danois.

1 — JO L 197, p. 1.

Le litige devant la juridiction nationale et la question préjudicielle

3. Conserchimica Srl a, entre mai 1978 et octobre 1980, acquis auprès d'importateurs italiens des produits pétroliers qui avaient été importés au bénéfice d'un régime tarifaire favorable à l'importation. Conserchimica a revendu ces produits à des tiers.

4. Le 28 avril 1986, à la suite de plusieurs avis de liquidation notifiés entre février 1981 et mai 1984, l'Amministrazione delle Finanze dello Stato a adressé une injonction fiscale à Conserchimica par laquelle elle lui a ordonné de payer la TVA et les droits de douane, en faisant valoir à cet effet que Conserchimica n'était pas en possession de l'autorisation nécessaire pour acheter des marchandises importées au bénéfice d'un régime tarifaire favorable.

5. Conserchimica s'est opposée à l'injonction fiscale devant le Tribunale di Venezia, qui, après avoir adressé à la Cour une question préjudicielle [2], a donné raison à l'Amministrazione delle Finanze dello Stato.

2 — Arrêt du 13 juillet 1989, Chimica del Friuli e. a. (248/88, 254/88, 255/88, 256/88, 257/88, 258/88, 309/88 et 316/88, Rec. p. 2837).

6. Conserchimica a interjeté appel contre la décision du Tribunale di Venezia devant la Corte d'appello di Venezia au motif, notamment, que l'injonction n'avait pas été adressée dans le délai de trois ans que prévoit l'article 2 du règlement pour le recouvrement des droits à l'importation ou des droits à l'exportation.

7. Par ordonnance du 9 mai 1996, la Corte d'appello di Venezia a décidé que le dossier serait transmis, en vertu de l'article 177, premier alinéa, sous b), du traité, à la Cour de justice des Communautés européennes qui est invitée à se prononcer à titre préjudiciel sur la question suivante:

« L'article 2 du règlement (CEE) n° 1697/79 du Conseil, du 24 juillet 1979, qui prévoit un délai de trois ans pour l'engagement de l'action en recouvrement des droits non perçus, s'applique-t-il aussi à des cas apparus à une date antérieure au 1er juillet 1980, date de l'entrée en vigueur de ce règlement en vertu de son article 11? »

En droit

8. Conserchimica fait valoir que le délai de trois ans prévu par l'article 2 du règlement avait été substitué au délai de cinq ans fixé par la législation interne antérieure également

en ce qui concerne les situations en cours au moment de l'entrée en vigueur du règlement.

9. Le gouvernement italien fait valoir que la Cour a déjà répondu à la question par ses arrêts du 12 novembre 1981, Salumi e. a. [3], et du 9 décembre 1982, Italgrani [4], en jugeant que le règlement ne s'applique pas aux liquidations des droits à l'importation ou des droits à l'exportation effectuées antérieurement à la date de son entrée en vigueur, soit le 1er juillet 1980.

10. La Commission fait valoir que l'affaire Salumi e. a. concernait la liquidation de droits effectuée avant l'entrée en vigueur du règlement, alors que, en revanche, la présente affaire concerne des dettes douanières n'ayant pas encore fait l'objet d'une liquidation lors de l'entrée en vigueur du règlement, mais qui avaient déjà pris naissance à ce moment. Le raisonnement exposé par la Cour dans l'affaire Salumi e. a. doit cependant s'appliquer également à la présente affaire.

11. On observera, ainsi que la Commission l'a indiqué, que la présente affaire, contrairement aux affaires Salumi e. a. et Italgrani, concerne des droits qui ont été liquidés après l'entrée en vigueur du règlement. Les droits ont trait cependant à des opérations antérieures à l'entrée en vigueur du règlement.

3 — 212/80 à 217/80, Rec. p. 2735.
4 — 82/82, Rec. p. 4323.

12. Dans l'affaire Salumi e. a., la Cour a jugé que:

« Si les règles de procédure sont généralement censées s'appliquer à tous les litiges pendants au moment où elles entrent en vigueur, il n'en est pas de même des règles de fond. Au contraire, ces dernières sont habituellement interprétées comme ne visant des situations acquises antérieurement à leur entrée en vigueur que dans la mesure où il ressort clairement de leurs termes, finalités ou économie, qu'un tel effet doit leur être attribué [point 9].

Cette interprétation garantit le respect des principes de sécurité juridique et de confiance légitime en vertu desquels la législation communautaire doit être claire et prévisible pour les justiciables. La Cour a itérativement souligné l'importance que revêtent ces principes, en particulier dans les arrêts du 25 janvier 1979 (Racke, 98/78, Rec. p. 69; Decker 99/78, Rec. p. 101), dans lesquels elle a déclaré qu'en règle générale, le principe de la sécurité des situations juridiques s'oppose à ce que la portée dans le temps d'un acte communautaire voie son point de départ fixé à une date antérieure à sa publication et qu'il ne peut en être autrement qu'à titre exceptionnel, lorsque le but à atteindre l'exige et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée [point 10].

A cet égard, il convient de constater d'abord que le texte en cause vise à une réglementation d'ensemble du recouvrement a posteriori des droits à l'importation et des droits à l'exportation, qu'ils résultent de l'application de la politique agricole commune ou des dis-

positions du traité relatives à l'union douanière. Remplaçant les réglementations nationales en la matière par une réglementation communautaire, ce texte comporte des règles tant de procédure que de fond, qui forment un tout indissociable et dont les dispositions particulières ne peuvent être considérées isolément, quant à leur effet dans le temps [point 11].

Dès lors, un effet rétroactif ne saurait être reconnu aux dispositions du règlement, à moins que des indications suffisamment claires conduisent à une telle conclusion. Or, il est à noter que tant les termes que l'économie générale du règlement, loin d'indiquer un effet rétroactif, amènent au contraire à conclure que le règlement ne dispose que pour l'avenir [point 12].

Cela résulte, en premier lieu, du libellé même des dispositions du règlement qui prévoient soit l'obligation soit l'interdiction d'"engager' des actions en recouvrement et qui ne sont, dès lors, pas de nature à concerner des actions déjà en cours à la date d'entrée en vigueur du règlement. Cela découle aussi, en second lieu, du délai qui a séparé l'adoption du règlement, le 24 juillet 1979, de son entrée en vigueur, le 1er juillet 1980, délai qui démontre que le Conseil ne jugeait pas urgent de mettre en œuvre la réglementation communautaire [point 13].

Au surplus, si l'on étendait le champ d'application du règlement à l'ensemble des litiges pendants devant les juridictions nationales à la date de son entrée en vigueur, l'application, soit du droit national, soit de la réglementation communautaire, dépendrait du comportement des autorités nationales, et, plus particulièrement, de leur célérité à engager et conclure une procédure judiciaire. Ceci pourrait aboutir à une différence de traitement non justifiée à l'égard d'opérations effectuées dans des situations comparables et serait incompatible avec les principes d'égalité et de justice. Il convient donc, pour délimiter le champ d'application dans le temps du règlement, de prendre en considération la date de la liquidation primitive des droits [point 14].

Il ressort de l'ensemble de ces considérations que le règlement ne vise que les opérations d'importation ou d'exportation pour lesquelles les liquidations des droits ont été effectuées à compter du 1er juillet 1980 » (point 15).

13. Selon nous, ce raisonnement s'applique également à la présente affaire, qui concerne bien le recouvrement de droits qui auraient dû être acquittés au moment, antérieur à l'entrée en vigueur du règlement, où Conserchimica a acheté les produits en cause. Nous renvoyons à cet égard à l'arrêt que la Cour a rendu le 1er avril 1993, dans les affaires Lageder e. a. [5]:

« Toutefois, ce règlement n'était pas en vigueur à l'époque des faits du litige au principal et ne lui est, dès lors, pas applicable (voir arrêt du 12 novembre 1981, Meridionale Industria Salumi e. a., 212/80 à 217/80, Rec. p. 2735, point 15) » (point 26).

5 — C-31/91 à C-44/91, Rec. p. I-1761, point 26.

Conclusion

14. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre de la manière suivante à la question posée par la Corte d'appello di Venezia:

« L'article 2 du règlement (CEE) 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, doit être interprété en ce sens que cette disposition ne s'applique pas au recouvrement a posteriori de droits qui auraient dû être acquittés au titre d'opérations qui se sont déroulées avant le 1er juillet 1980. »