ARRÊT DE LA COUR
27 février 1985 [1]

Dans l'affaire 112/83,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en vertu de l'article 177 du traité CEE, par le tribunal d'instance de Paris 1er, et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Société des produits de maïs SA

et

Administration des douanes et droits indirects,

une décision à titre préjudiciel sur la validité du règlement n° 652/76 de la Commission, du 24 mars 1976, modifiant les montants compensatoires monétaires à la suite de l'évolution des taux de change du franc français,

LA COUR,

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, G. Bosco, O. Due et C. Kakouris, présidents de chambre, P. Pescatore, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann et Y. Galmot, juges,

avocat général: M. M. Darmon
greffier: Mlle D. Louterman, administrateur

rend le présent

1 — Langue de procédure: le français.

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations des parties présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne peuvent être résumés comme suit:

1. Faits et procédure

La Société des produits de maïs, demanderesse au principal, importe, exporte, achète, transforme et vend du maïs, ainsi que les divers produits qui en sont dérivés.

Elle a exporté de France vers d'autres États membres de la Communauté économique européenne divers produits issus de la transformation du maïs, à savoir:

— des brisures de maïs (position 10.05, devenue 23.02),
— du gluten (position 23.03),
— divers autres produits, tels que de l'amidon, du glucose, du dextrose, des produits dits « modifiés » (tels que l'amidon, mélangé à des produits chimiques) (entre autres, positions 11.08 A I, 17.02 B I a), 17.02 B I b), 17.02 B II a), 17.02 B II b), 17.02-23, 17.02-28.0, 17.02-28.1, 35.05 A, 29.04-77.001).

En application du règlement n° 652/76 de la Commission du 24 mars 1976 (JO L 79, p. 4) et des règlements modificatifs de ce règlement, des montants compensatoires monétaires ont été perçus sur ces exportations.

Le règlement n° 652/76 et les règlements modificatifs de ce règlement ayant été invalidés par la Cour de justice dans son arrêt du 15 octobre 1980 (Roquette, 145/79, Rec. p. 2917), la Société des produits de maïs a introduit devant le tribunal d'instance du premier arrondissement de Paris, par acte du 30 décembre 1980, contre l'administration des douanes et droits indirects, une action en répétition des montants compensatoires monétaires indûment perçus, pour défaut de base légale, à savoir:

— 598 212,48 FF en ce qui concerne les brisures de maïs (position 10.05, devenue 23.02),

— 1 008 731,36 FF en ce qui concerne le gluten (position 23.03),

— 3 443 653,01 FF en ce qui concerne divers autres produits issus de la transformation du maïs (amidon, glucose, dextrose, produits « modifiés », entre autres, positions: 11.08 A I, 17.02 B I a), 17.02 B I b), 17.02 B II a), 17.02 B II b), 17.02-23, 17.02-28.0, 17.02-28.1, 35.05 A, 29.04-77.001),

ainsi qu'au paiement des intérêts de droit sur ces sommes.

Dans sa défense, l'administration des douanes a fait valoir, d'une part, que la demanderesse n'avait pas établi que les montants compensatoires définis par le règlement en cause pour les produits dérivés auraient « nettement excédé » ceux établis sur la quantité de maïs utilisée pour la fabrication de ces produits dérivés et, d'autre part, que, dans l'arrêt précité du 15 octobre 1980, la Cour avait décidé que « l'invalidité du règlement n° 652/76 et des règlements ultérieurs ne permet pas de remettre en cause la perception ou le paiement des montants compensatoires monétaires effectués par les autorités nationales sur la base de ces dispositions pour la période antérieure » à l'arrêt.

Le tribunal d'instance, estimant, d'une part, que l'arrêt de la Cour, en décidant qu'il n'y aurait pas lieu à répétition des sommes perçues antérieurement à la date de son prononcé, vidait, en grande partie, l'intérêt de la décision d'invalidité prise par elle, d'autre part, que cet arrêt était totalement opposé à la jurisprudence antérieure de la Cour et, enfin, qu'il posait d'importantes questions sur l'application des articles 177 et 174, alinéa 2, du traité CEE, a, par jugement du 7 juin 1983, décidé, dans un souci de bonne administration de la justice et de clairvoyance, de surseoir à statuer et de soumettre à la Cour de justice les questions préjudicielles suivantes:

1) Les dispositions du règlement (CEE) n° 652/76 de la Commission, du 24 mars 1976, fixant les montants compensatoires monétaires applicables à l'exportation de brisures de maïs (position tarifaire 10.05, devenue 23.02), de gluten (position 23.03) et des produits relevant des positions 11.08 A I; 17.02 B I a); 17.02 B I b); 17.02 B II a); 17.02 B II b); 17.02-23; 17.02-28.0, 17.02-28.1; 35.05 A; 29.04-77.001 sont-elles valides?

2) En cas d'invalidité, dans quelle mesure doivent-elles être invalidées?

3) En cas d'invalidité, quelles sont les conséquences juridiques de cette invalidité, au regard d'une demande en remboursement de tout ou partie des montants compensatoires monétaires perçus par les autorités nationales sur la base des dispositions du règlement n° 652/76 de la Commission du 24 mars 1976?

4) A supposer que l'invalidité d'un règlement communautaire dûment constatée exclue pour le passé toute remise en cause des montants compensatoires monétaires perçus en vertu de ce règlement, cela exclut-il, et ce dans quelle mesure, tout paiement au titre des montants compensatoires monétaires considérés?

L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 16 juin 1983.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour CEE, des observations écrites ont été déposées par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique M. F. Lamoureux, et par la Société des produits de maïs, représentée par Me A. Desmazières de Séchelles, avocat au barreau de Paris.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Toutefois, elle a invité la Commission ainsi que la demanderesse au principal à répondre, par écrit, à un certain nombre de questions.

2. Résumé des observations déposées devant la Cour

La *Commission*, tout en soulignant qu'il ne ressortait pas du dossier transmis à la Cour à quelle date les exportations litigieuses avaient eu lieu, estime nécessaire de préciser qu'à l'exception de l'amidon de maïs (sous-position 11.08 A I), les produits en cause dans l'instance principale seraient différents de ceux visés dans l'affaire 145/79 précitée et que, dans son jugement de renvoi, le tribunal s'était référé, pour certains produits, à des positions entières du tarif douanier commun et non à des sous-positions précises, alors que la réglementation contestée fixait des montants compensatoires monétaires pour des produits relevant de certaines sous-positions et non de positions entières. Par ailleurs, selon elle, certaines erreurs et confusions figuraient dans le jugement de renvoi: la sous-position 17.02-23 ne couvre aucun produit ni dans le TDC ni dans la Nimexe; les sous-positions 17.02-28.0 et 17.02-28.1 sont des positions

Nimexe qui correspondent à la sous-position du TDC 17.02 B II b); enfin, la position 29.04-77.001 est une position Nimexe qui correspond à la sous-position du TDC 29.04 C III b) 1.

Passant en revue les produits en cause, elle indique que les « brisures de maïs » relèvent de la sous-position 23.02 A I (son de maïs ou de riz) et que le « gluten » relève de la sous-position 23.03 A I. Pour ce qui est des « autres produits dérivés du maïs », la sous-position 11.08 A I englobe l'amidon de maïs, les sous-positions 17.02 B I a), 17.02 B II a) et 17.02 B II b) le glucose et le sirop de glucose, la sous-position 35.05 A la dextrine et la sous-position 29.04 C III b) 1 (correspondant à la position Nimexe 29.04-77.001) le glucitol (sorbitol).

Quant à la *première question*, la Commission rappelle que, dans l'affaire précitée 145/79, la Cour de justice avait invalidé le règlement n° 652/76 au motif notamment que la Commission avait outrepassé les limites que lui imposait le règlement n° 974/71 en fixant des montants compensatoires sur l'amidon de maïs sur la base du prix d'intervention du maïs sans déduction de la restitution à la production, tandis que les montants compensatoires sur d'autres produits transformés sur la base de maïs, pour lesquels aucune restitution à la production n'était prévue, avaient également été calculés sur la base du prix d'intervention du maïs et que, tirant les conséquences de cet arrêt, la Commission avait modifié avec effet à la date de son prononcé les montants compensatoires applicables aux produits pour lesquels il n'avait pas été tenu compte de l'incidence de la restitution à la production, en adoptant le règlement n° 3013/80 du 21 novembre 1980 (JO L 312, p. 12) en ce qui concerne les produits couverts par l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales et le règlement n° 3224/80 du 11 décembre 1980 (JO L 340, p. 1) en ce qui concerne les produits agricoles transformés ne relevant pas de l'annexe II du traité. Elle souligne que, pour tous les produits en cause, à l'exception de ceux relevant de la sous-position 23.02 A I, de nouveaux montants compensatoires avaient été fixés, la Commission ayant estimé que le motif d'invalidité retenu par la Cour pour la fixation des montants compensatoires sur l'amidon de maïs s'étendait à toute une série de produits pour lesquels le calcul des montants avait été fait sur une autre base que celle du prix d'intervention du maïs diminué de la restitution à la production. Il conviendrait dès lors de constater, en réponse à la première question, que, en ce qui concerne la fixation des montants compensatoires monétaires applicables aux produits relevant des sous-positions 11.08 A I, 17.02 B I, 17.02 B II, 23.03 A I, 29.04 C III b) 1 et 35.05 A, pour les motifs énoncés dans l'arrêt du 15 octobre 1980, le règlement n° 652/76 est invalide.

Pour ce qui est des produits relevant de la sous-position 23.02 A I (brisures de maïs), tout en rappelant que, dans l'affaire 145/79, la Cour avait décidé que le règlement n° 652/76 peut également être invalide dans la mesure où la somme des montants compensatoires monétaires sur les produits dérivés à partir d'une certaine quantité d'un produit de base dans un même processus de fabrication dépasse d'un « chiffre nettement supérieur » le montant compensatoire monétaire sur la quantité du produit de base dont ils proviennent, elle fait observer que la demanderesse ne précise pas le type de processus de fabrication à l'intérieur duquel les quantités de son litigieuses ont été obtenues en fonction du type et de la qualité des produits principaux recherchés et n'établit pas non plus que la somme des montants compensatoires monétaires applicables aux produits dérivés — y compris le son — ait excédé de façon nettement supérieure le montant compensatoire applicable à la quantité de maïs dont ils proviennent.

Il en résulterait, selon elle, que la Cour devrait également indiquer, en réponse à la première question, que l'examen des questions posées n'a relevé aucun élément de nature à affecter la validité du règlement n° 652/76 en ce qui concerne la fixation des montants compensatoires monétaires applicables aux produits relevant de la sous-position 23.02 A I.

Quant aux *deuxième, troisième et quatrième questions*, compte tenu de ce que la Cour avait, dans son arrêt du 15 octobre 1980, déjà déclaré que l'invalidité des dispositions ne permet pas de remettre en cause la perception ou le paiement des montants compensatoires monétaires effectués par les autorités nationales sur la base de ces dispositions pour la période antérieure à l'arrêt, la Commission estime, à la lumière des attendus du jugement de renvoi, que c'est moins le problème de l'applicabilité de la solution de la Cour à toutes les affaires de même nature que celui du bien-fondé de l'application par analogie de l'article 174, alinéa 2, dans le cadre d'un arrêt préjudiciel d'invalidité qui serait soulevé.

A cet égard, elle rappelle que le tribunal d'instance de Lille, juge « a quo » dans l'affaire 145/79, s'était opposé aux limites fixées par la Cour à l'invalidité du règlement n° 652/76, en faisant valoir, dans son jugement du 15 juillet 1981, à propos de l'application par analogie de l'article 174, alinéa 2, que « c'est sans fondement légal qu'après avoir interprété le droit communautaire afin de répondre aux questions préjudicielles, la Cour, qui avait épuisé sa compétence, a pris l'initiative d'ajouter à la consultation ainsi délivrée une observation basée sur un texte inapplicable à la situation considérée. Loin d'apparaître comme une précision supplémentaire utile à son œuvre d'interprétation, l'initiative de la Cour se présente comme la manifestation délibérée d'un choix faisant prévaloir le principe de la sécurité juridique sur celui de la légalité et l'autorité de l'ordre communautaire sur l'ordre juridique national ». Selon elle, les questions posées par l'ordonnance de renvoi auraient pour mérite de permettre de débattre devant la Cour la question de l'application par analogie de l'article 174, alinéa 2, ce qui n'avait pas été le cas dans le cadre de l'affaire 145/79 puisque cette question n'avait été soulevée par la Commission qu'au moment de l'audience.

Faisant observer qu'à plusieurs reprises elle avait demandé à la Cour de faire application de l'article 174, alinéa 2, elle considère suffisant, d'une part, de rappeler les raisons générales pour lesquelles se justifie la solution retenue par la Cour dans le cadre d'un arrêt de déclaration d'invalidité, et, d'autre part, de souligner que la limitation des effets d'une déclaration d'invalidité doit, en principe, réserver le cas des réclamations présentées aux autorités nationales avant la date de l'arrêt de la Cour.

Pour ce qui est de la justification de l'application analogique de l'article 174, alinéa 2, dans les arrêts déclaratifs d'invalidité, elle répondrait, selon elle, à une double nécessité: assurer l'application uniforme du droit communautaire et sauvegarder la sécurité juridique. A cet égard, elle souligne que la reconnaissance d'effets généraux — ou en tout cas dépassant le cas d'espèce — aux arrêts préjudiciels en interprétation ou en appréciation de la validité est conforme aux objectifs de l'article 177 qui vise à garantir une application uniforme du droit communautaire par les juridictions nationales. Quant aux arrêts déclaratifs d'invalidité,

comme la Cour l'a affirmé dans son arrêt du 13 avril 1981 (International Chemical Corporation, 66/80, Rec. p. 1191), « des exigences particulièrement impérieuses de sécurité juridique s'ajoutent à celles concernant l'application uniforme du droit communautaire ».

La conception selon laquelle les décisions préjudicielles dépassent le cadre du litige au principal implique la reconnaissance d'un effet « ex tunc ». Cette solution dégagée à propos des effets des arrêts d'interprétation a été également consacrée pour les arrêts d'invalidité. La reconnaissance d'un effet « ex tunc » aux déclarations d'invalidité, si elle pousse encore davantage à l'assimilation entre arrêts d'annulation et arrêts d'invalidité, peut comporter de graves et parfois imprévisibles conséquences pour le passé, en remettant en cause des rapports juridiques déjà accomplis, en particulier dans les États membres où la législation prévoit de longs délais de prescription.

Le bouleversement de rapports juridiques préétablis à la suite d'un arrêt d'invalidité peut être identique à celui résultant d'un arrêt d'annulation et il n'existe, dans ces conditions, aucune raison pour que le juge, à l'instar de ce qu'il peut faire en matière d'annulation, ne limite pas, si cela est nécessaire, les effets rétroactifs de sa décision.

En insérant l'article 174, alinéa 2, les auteurs du traité ont, conformément à ce qui existe dans la plupart des systèmes juridiques, admis qu'à titre exceptionnel le conflit immanant à tout système de droit entre la sécurité juridique et l'équité puisse trouver sa solution dans la sauvegarde des rapports formés sous l'empire de la loi ancienne, même illégale. L'article 174 jouerait ainsi un rôle de « soupape de sécurité ». Ce mode de solution dépasse, en réalité, selon elle, le strict cadre du contentieux de l'annulation et doit guider la Cour lorsqu'elle est confrontée au risque de difficultés parfois inextricables résultant de la remise en cause pour le passé d'une situation de droit.

Elle souligne que les motifs généraux de sécurité juridique qui sont à la base de l'article 174, alinéa 2, ont déjà conduit la Cour, dans l'affaire 43/75 (arrêt du 8 avril 1976, Defrenne II, Rec. p. 455), à décider que l'effet direct de l'article 119 ne pouvait pas être invoqué à l'appui de revendications antérieures à la date de l'arrêt. C'est la même technique que la Cour a suivie dans l'affaire Roquette. Dans l'affaire Defrenne II, la Cour avait souligné que « si les conséquences pratiques de toute décision juridictionnelle doivent être pesées avec soin, on ne saurait cependant aller jusqu'à infléchir l'objectivité du droit et compromettre son application future en raison des répercussions qu'une décision de justice peut entraîner pour le passé ».

La circonstance que le traité n'a pas expressément prévu la possibilité de limiter dans le temps les effets des déclarations d'invalidité ne saurait être invoquée pour en tirer la conclusion que la Cour aurait, dans l'affaire Roquette, transgressé ses compétences juridictionnelles pour se substituer au législateur. Une telle analyse, outre qu'elle fait fi de la possibilité pour la Cour de combler une lacune du traité conformément au système du droit communautaire, reviendrait en réalité à remettre en cause tout le système de protection juridique contre l'illégalité du pouvoir normatif auquel tend le mécanisme de collaboration, institué par l'article 177, entre la Cour de justice et les juridictions nationales.

Enfin, elle estime que la critique faite par la doctrine française à l'égard de l'application analogique de l'article 174, alinéa 2, reposerait en réalité sur une confusion entre, d'une part, les objectifs de l'exception d'illégalité telle qu'organisée en droit français pour garantir la stricte séparation des compétences des différents ordres de juridiction et, d'autre part, les objectifs de l'article 177, qui vise non pas à la séparation des compétences, mais à la collaboration en vue d'assurer l'application uniforme du droit communautaire.

La solution retenue par la Cour dans l'affaire Defrenne II et consacrée en droit allemand par l'article 79, paragraphe 2, dernière phrase, BVGG, et par l'article 183 du code allemand de procédure devant les juridictions administratives, selon laquelle l'application par analogie de l'article 174, alinéa 2, doit préserver la situation particulière des intéressés qui ont contesté, antérieurement à l'arrêt d'invalidation, la légalité du règlement invalidé, se justifie, selon elle, par la nécessité de sauvegarder une protection juridique effective aux particuliers qui ont engagé en temps utile une procédure contentieuse.

Elle admet toutefois qu'il peut exister des limites à la prise en compte de cette exception à l'application par analogie de l'article 174, alinéa 2, que constituent les réclamations introduites avant l'arrêt d'invalidation. Il en est ainsi lorsque la limitation des effets dans le temps n'entraîne aucune charge réelle pour les intéressés ou lorsque la Cour constate, comme elle l'a fait dans les arrêts du 15 octobre 1980, que le remboursement des montants indûment payés « serait susceptible d'occasionner des différences de traitement considérables et, partant, de causer de nouvelles distorsions de concurrence ».

Compte tenu de ces observations, elle propose à la Cour de répondre aux deuxième, troisième et quatrième questions de la façon suivante:

« A l'exception des cas dans lesquels les dispositions invalidées du règlement n° 652/76 ont été attaquées dans les délais prescrits devant les autorités ou juridictions nationales et avant la date du prononcé de l'arrêt dans l'affaire 145/79, l'invalidité des dispositions réglementaires constatées dans l'arrêt précité et dans le présent arrêt ne permet pas de remettre en cause la perception ou le paiement des montants compensatoires monétaires effectués par les autorités nationales sur la base de ces dispositions, pour la période antérieure à la date de l'arrêt dans l'affaire 145/79. »

La *Société des produits de maïs*, demanderesse au principal, considère, pour ce qui est des *deux premières questions* soumises à la Cour, qu'elles ne nécessitent pas de grands développements, puisque la Cour de justice, dans son arrêt du 15 octobre 1980, a constaté l'invalidité du règlement n° 652/76, ainsi que des règlements subséquents:

— pour autant qu'ils fixent les montants compensatoires applicables à l'amidon de maïs sur une autre base que celle du prix d'intervention du maïs diminué de la restitution à la production de l'amidon;

— pour autant qu'ils fixent les montants compensatoires applicables à l'ensemble des différents produits, issus de la transformation d'une quantité donnée d'un même produit de base, tel le maïs, dans une filière de production déterminée, à un chiffre nettement supérieur au montant compensatoire établi sur cette quantité donnée du produit de base.

La solution dégagée dans cet arrêt s'applique, selon elle, également aux produits

mentionnés par elle dans sa citation en répétition de l'indu.

A cet égard, elle fait observer d'abord que les produits issus de la transformation du maïs sont des produits pratiquement standards, dont la fabrication exige une quantité de maïs qui est pratiquement invariable d'un fabricant à l'autre, ce qui explique que la Commission fixe, à partir des prix et des montants compensatoires concernant les produits de base, les prix et les montants compensatoires concernant les produits dérivés. Elle affirme ensuite que, comme tout autre exportateur de produits dérivés du maïs, elle est en mesure de justifier, d'une part, de ce que les montants compensatoires qui ont frappé ses exportations d'amidon de maïs et de glucose de maïs ont été fixés sur une autre base que celle du prix d'intervention du maïs diminué de la restitution à la production de l'amidon, et, d'autre part, de ce que les montants compensatoires qui ont frappé ses exportations de dextrose et de produits modifiés ont été fixés à un chiffre nettement supérieur au montant compensatoire établi sur la quantité de maïs de la transformation de laquelle ils sont issus. Enfin, bien que cela ne soit pas expressément visé dans l'arrêt Roquette, la règle selon laquelle les montants compensatoires applicables aux produits issus de la transformation d'une quantité donnée de maïs ne sauraient être supérieurs à celui établi sur cette quantité donnée doit-elle aussi trouver application aux exportations de gluten (position 23.03) et de brisures (position 10.05, devenue 23.02).

Elle souligne à ce propos que le gluten et les brisures sont des produits issus de la transformation du maïs, c'est-à-dire des sous-produits que l'on obtient dans le cadre de la fabrication de l'amidon, du glucose, du dextrose ou des produits modifiés et que, le produit noble étant frappé d'un montant compensatoire, il s'ensuit que, si l'on frappe aussi le sous-produit, on aboutit à un montant compensatoire global qui, par définition, excède manifestement le montant compensatoire frappant le produit de base mis en œuvre.

Elle estime, en conséquence, qu'il conviendrait de répondre au juge national en confirmant l'invalidité du règlement n° 652/76 constatée par l'arrêt du 15 octobre 1980, tout en précisant que ce règlement et les règlements qui l'ont modifié est aussi invalide:

— pour autant qu'il prévoit des montants compensatoires pour ce qui concerne les sous-produits, alors que la quantité correspondante de produit de base mise en œuvre se trouve déjà frappée par les montants compensatoires prévus pour le ou les produits nobles.

Pour ce qui est des *deux dernières questions*, la demanderesse au principal, à l'instar de la Commission, estime utile, nonobstant le point 3 du dispositif de l'arrêt Roquette, que l'épineux problème de l'effet dans le temps des arrêts préjudiciels d'invalidité fasse l'objet d'un débat devant la Cour.

Elle souligne à cet égard que la solution adoptée par la Cour dans cet arrêt a fait l'objet de vives critiques en doctrine (Dalloz 1981, jurisprudence p. 168, note Y.L; Dalloz 1982, jurisprudence p. 10, note Boulouis; Joliet, « Le droit institutionnel des Communautés européennes — Le Contentieux », p. 233; Labayle, R.T.D.E. 1982, p. 484, et « Actualité juridique du droit administratif 1983 », p. 168) et d'une importante résistance de la part des tribunaux français (tribunal d'instance de Lille, 15 juillet 1981, Dalloz 1982, jurisprudence p. 9; Douai, 19 janvier 1983, Gaz. Pal. 1er juin 1983, jurisprudence p. 3; T.A. Châlons-sur-Marne et T.A. Orléans inédits, voir 16e Rapport de la Commission sur l'activité des Communautés pour 1982, p. 341).

Selon elle, il serait souhaitable que la Cour révise sa position en revenant à sa jurisprudence antérieure (notamment arrêt du 12

juin 1980, 130/79, Express Dairy Foods, Rec. p. 1887), sur conclusions conformes de l'avocat général Capotorti.

L'article 174, alinéa 2, du traité CEE ne devrait pas être appliqué par analogie dans le cadre d'une procédure de l'article 177 du traité. Une fois l'invalidité constatée par l'arrêt préjudiciel, le règlement invalidé ne peut être que nul et non avenu tant à l'égard des parties qu'à l'égard du juge national qui a posé la question préjudicielle.

Selon elle, cette position est justifiée par les considérations suivantes.

1. Le régime direct en annulation et le régime préjudiciel de l'invalidité sont foncièrement différents, notamment sur le plan des délais, de la qualité pour agir et des tribunaux compétents. En présence de deux régimes rigoureusement indépendants, parfaitement cohérents et complets, il n'y a pas lieu d'appliquer par analogie au régime préjudiciel de l'invalidité ce qui est prévu dans le cadre du régime du recours en annulation. Cela est d'autant plus net que l'article 174, alinéa 2, est, au sein du régime de l'annulation, une disposition très exceptionnelle dont la Cour ne peut faire application que « si elle l'estime nécessaire » et uniquement pour les « règlements ». Disposition exceptionnelle, exorbitante du droit commun, prévue pour pallier en cas de nécessité les difficultés transitoires qui pourraient découler de l'annulation d'un règlement, l'article 174, alinéa 2, doit être appliqué de façon restrictive. Cela exclut tant son application extensive dans le cadre du régime de l'annulation que son application par analogie dans le cadre du régime préjudiciel de l'invalidité.

2. L'application par analogie de l'article 174, alinéa 2, assure la survie d'un règlement non conforme au droit communautaire et des montants compensatoires perçus en exécution de ce règlement. Le patrimoine des entreprises, qui pâtissent de cette situation, se trouve ainsi confisqué d'une façon peu compatible avec l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Si de tels effets sont admissibles dans le contexte de l'action directe en annulation, c'est uniquement parce qu'ils sont fortement atténués. La Cour, dans le cadre d'une telle action, est saisie à bref délai, ce qui implique que si, en cas de nécessité, elle fait usage de l'article 174, alinéa 2, les effets en seront limités dans le temps, et ce, de façon uniforme à l'égard de toutes les entreprises placées dans la même situation. En revanche, dans le cadre d'une procédure préjudicielle, l'utilisation de l'article 174, alinéa 2, aboutit à la survie d'une illégalité qui s'est étendue sur plusieurs années.

3. L'application par analogie de l'article 174, alinéa 2, est critiquable en ce qu'elle crée de graves incertitudes. Les montants compensatoires n'étant répétibles qu'à partir de l'arrêt de constatation d'invalidité, plus l'arrêt sera tardif, moins les autorités nationales et communautaires seront appelées à rembourser. Les sommes restituées risquent donc de varier au gré de la date où l'action en justice aura été intentée, de la longueur de la procédure, de l'épuisement des voies de recours, de la saisine ou de la non-saisine de la Cour de justice par le juge national, ainsi que de la date de cette saisine. Le montant restitué risque donc d'acquérir ainsi un caractère contingent, incompatible

notamment avec le principe de sécurité juridique.

4. L'application par analogie aboutit à la violation du principe de l'immédiateté du droit communautaire, en créant ainsi une discrimination du droit national au profit du droit communautaire. Lorsqu'un texte de droit national n'est pas conforme au droit communautaire, le droit communautaire prime tout de suite et de plein droit. Il n'est pas besoin d'attendre un texte modificatif ou une décision de justice préalable constatant la non-conformité et fixant la date de prise d'effet de cette non-conformité du texte national par rapport au droit communautaire. Si l'article 174, alinéa 2, était applicable au contentieux préjudiciel, l'invalidité d'un règlement contraire au droit communautaire supérieur ne prendrait effet qu'au jour de l'arrêt de constatation de l'invalidité, et ce uniquement pour l'avenir. La suprématie de la norme communautaire supérieure sur la norme communautaire inférieure dépendrait donc d'un acte nouveau, d'un acte juridictionnel constatant l'invalidité et ne faisant sortir que pour l'avenir les effets de la suprématie de la norme communautaire supérieure. Cette extension violerait le principe de l'immédiateté du droit communautaire et serait choquante 1) en discriminant le droit national non conforme au droit communautaire par rapport au droit communautaire inférieur non conforme au droit communautaire supérieur, 2) en permettant à la Commission, gardienne des traités, d'être moins respectueuse du droit communautaire que ne doivent l'être les États membres eux-mêmes, 3) en rendant, somme toute, les autorités communautaires irresponsables de leurs actes.

5. L'application par analogie de l'article 174, alinéa 2, aboutit à vider l'article 177 de sa substance. D'après le texte de cet article, le problème de la validité d'un règlement communautaire devant le juge national est une question préalable au principal, qui devient préjudicielle lorsque le juge national saisit la Cour de justice. Pour qu'une telle question soit recevable, il faut que l'action principale soit elle-même recevable. Cela pourra être fortement mis en doute si, par généralisation des dispositions de l'article 174, alinéa 2, on aboutit à un système où l'invalidité ne sortira ses effets que pour la période postérieure à sa constatation. En effet, dans un tel système, le règlement prévoyant les montants compensatoires étant valide jusqu'au jour de l'arrêt d'invalidation, ce, sans invalidité rétroactive, ces montants n'auront pas, au jour où l'action est intentée devant le juge national, vocation à être restitués. Le juge national devra donc constater, en se plaçant nécessairement au jour de sa saisine, l'absence d'intérêt du demandeur à agir en remboursement des montants acquittés et, partant, déclarer l'action principale irrecevable. Or, en l'absence de litige, le juge national ne peut pas poser de question préjudicielle. Cela aboutit à exclure toute exception et tout examen préjudiciel d'invalidité pour ce qui concerne les règlements portant obligation pécuniaire. Une telle conséquence est incompatible avec l'article 177 du traité qui ne prévoit pas de telles restrictions et qui se trouverait ainsi vidé de sa substance.

6. L'application par analogie de l'article 174, alinéa 2, n'apparaît pas justifiée par les précédents relatifs à l'application par analogie de l'article 176 (arrêts du

19 octobre 1977, 117/76 et 16/77, Ruckdeschel, Rec. p. 1753, et 124/76 et 20/77, Moulins Pont-à-Mousson, Rec. p. 1795). Ni l'article 176, alinéa 1, ni la jurisprudence précitée ne dérogent au principe de l'immédiateté du droit communautaire ni ne le contredisent. Au contraire, l'application analogique de l'article 176 aboutit à un renforcement de l'immédiateté. Par ailleurs, cette application par analogie ne semble pas susceptible de mettre en péril l'application pleine, entière et harmonieuse de l'article 177.

7. L'application par analogie n'est pas non plus justifiée par la jurisprudence Defrenne II de la Cour de justice (arrêt du 8 avril 1976, 43/75, Rec. p. 455) ou Marckx de la Cour européenne des droits de l'homme (arrêt du 13 juin 1979). A la différence de l'article 119 du traité relatif à l'égalité des rémunérations ou de certaines dispositions du droit belge relatives au statut des enfants naturels, les normes de droit communautaire supérieur, qui ont été violées par le règlement n° 652/76 et les règlements qui lui ont fait suite, ne sont pas des règles de droit communautaire nouvellement interprétées ou dont on aurait récemment constaté l'effet direct, puisqu'il s'agit du règlement n° 974/71 du Conseil.

A titre subsidiaire, la demanderesse fait valoir, pour ce qui est de la *quatrième question*, qu'en faisant application par analogie de l'article 174, alinéa 2, et en interdisant le remboursement des montants payés antérieurement à l'arrêt d'invalidité en invoquant, comme c'est le cas dans l'arrêt Roquette, que la remise en cause desdits montants aurait, sur un plan économique global, plus d'inconvénients que d'avantages, on impose aux entreprises concernées un sacrifice dans l'intérêt général de la Communauté. Compte tenu de ce fait et de la jurisprudence française qui reconnaît dans un tel cas un droit à indemnisation, on ne saurait exclure tout paiement, ne serait-ce qu'indemnitaire, au titre des montants compensatoires considérés.

Compte tenu de ces considérations, la demanderesse propose à la Cour de répondre aux deux dernières questions de la manière suivante:

— l'invalidité du règlement n° 652/76 a pour conséquence qu'il doit être considéré comme nul et non avenu,

ou, subsidiairement,

— l'exclusion de toute remise en cause des montants compensatoires perçus, en vertu d'un règlement invalidé, antérieurement à la date de l'arrêt d'invalidité n'exclut pas que les entreprises, auxquelles un sacrifice est ainsi demandé dans l'intérêt général, soient indemnisées en conséquence.

3. Procédure orale

La requérante au principal, la Société des produits de maïs SA, représentée par Me A. Desmazières de Séchelles, et la Commission des Communautés européennes, représentée par M. F. Lamoureux, en qualité d'agent, ont été entendues en leurs observations orales à l'audience du 11 juillet 1984.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 14 novembre 1984.

En droit

1 Par jugement du 7 juin 1983, parvenu à la Cour le 16 juin suivant, le tribunal d'instance de Paris 1er a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, plusieurs questions préjudicielles relatives à la validité du règlement n° 652/76 de la Commission, du 24 mars 1976, modifiant les montants compensatoires monétaires à la suite de l'évolution du taux de change du franc français (JO L 79, p. 4).

2 Ces questions sont posées dans le cadre d'un litige qui oppose à l'administration française des douanes la Société des produits de maïs, demanderesse au principal, qui fabrique en France des produits transformés à base de maïs.

3 Par arrêt du 15 octobre 1980 (Roquette, 145/79, Rec. p. 2917), la Cour, statuant sur les questions à elle soumises par le tribunal d'instance de Lille par jugement du 29 juin 1979, a, au point 1 du dispositif de cet arrêt, constaté l'invalidité du règlement n° 652/76 de la Commission du 24 mars 1976:

« — pour autant qu'il fixe les montants compensatoires applicables à l'amidon de maïs sur une autre base que celle du prix d'intervention du maïs diminué de la restitution à la production de l'amidon;

— pour autant qu'il fixe les montants compensatoires applicables à l'amidon de blé sur une autre base que celle du prix de référence du blé diminué de la restitution à la production de l'amidon;

— pour autant qu'il fixe les montants compensatoires applicables à l'ensemble des différents produits, issus de la transformation d'une quantité donnée d'un même produit de base, tel que le maïs ou le blé, dans une filière de fabrication déterminée, à un chiffre nettement supérieur au montant compensatoire établi sur cette quantité donnée du produit de base;

— pour autant qu'il fixe des montants compensatoires applicables à la fécule de pomme de terre qui dépassent ceux applicables à l'amidon de maïs ».

Toutefois, pour les raisons exposées aux paragraphes 51 et 52 de son arrêt, la Cour a, au point 3 du dispositif de cet arrêt, dit pour droit que:

« l'invalidité des dispositions réglementaires susvisées ne permet pas de remettre en cause la perception ou le paiement des montants compensatoires monétaires effectués par les autorités nationales sur la base de ces dispositions, pour la période antérieure à la date du présent arrêt ».

4 Statuant en considération de cet arrêt, le tribunal d'instance de Lille, par jugement du 15 juillet 1981, a néanmoins condamné l'administration des douanes à rembourser à la société Roquette les sommes indûment payées en application des montants compensatoires monétaires sur ses exportations depuis le 25 mars 1976. Selon le tribunal, le point 3 de l'arrêt de la Cour ne pouvait le lier dans la mesure où c'était « sans fondement légal qu'après avoir interprété le droit communautaire afin de répondre aux questions préjudicielles, la Cour, qui avait épuisé sa compétence, a pris l'initiative d'ajouter à la consultation ainsi délivrée une observation basée sur un texte inapplicable à la situation considérée ». Le tribunal relève par ailleurs que, la Cour n'étant pas investie d'un pouvoir réglementaire à l'égard de la Communauté, son initiative n'avait pu modifier la répartition des compétences entre elle-même et les juridictions nationales et qu'il appartenait à ces seules dernières de tirer dans leur ordre juridique interne les conséquences de l'invalidité constatée par la Cour.

5 Se basant, d'une part, sur l'invalidité du règlement n° 652/76 de la Commission et des règlements ultérieurs telle qu'elle avait été constatée par la Cour dans l'arrêt précité du 15 octobre 1980 et se prévalant, d'autre part, du jugement du tribunal d'instance de Lille du 15 juillet 1981, la Société des produits de maïs, par acte du 30 décembre 1981, a assigné le directeur général des douanes et droits indirects devant le tribunal d'instance de Paris aux fins d'obtenir le remboursement des montants compensatoires indûment perçus par l'administration française des douanes, en application du règlement précité n° 652/76, sur les exportations d'un certain nombre de produits dérivés du maïs effectuées par elle à destination des autres États membres.

6 La défenderesse au principal a opposé à cette demande une fin de non-recevoir tirée du point 3 du dispositif de l'arrêt précité du 15 octobre 1980. D'autre part, elle a fait valoir, toujours par référence au contenu de cet arrêt, que la demanderesse n'avait pas établi que les montants compensatoires fixés par le règlement en cause sur les produits issus de la transformation du maïs excédaient nettement ceux établis sur la quantité de maïs utilisée pour leur fabrication.

7 La défenderesse ayant toutefois suggéré à la juridiction nationale de saisir la Cour si elle s'estimait insuffisamment éclairée par l'arrêt du 15 octobre 1980, celle-ci, dans un souci de bonne administration de la justice et de clairvoyance, compte tenu des explications et des pièces produites par les parties, a estimé nécessaire de surseoir à statuer et a saisi la Cour des questions préjudicielles suivantes.

1) Les dispositions du règlement (CEE) n° 652/76 de la Commission, du 24 mars 1976, fixant les montants compensatoires monétaires applicables à l'exportation de brisures de maïs (position tarifaire 10.05, devenue 23.02), de gluten (position 23.03) et des produits relevant des positions 11.08 A I; 17.02 B I a); 17.02 B I b); 17.02 B II a), 17.02 B II b); 17.02-23; 17.02-28.0; 17.02-28.1; 35.05 A; 29.04-77.001 sont-elles valides?

2) En cas d'invalidité, dans quelle mesure doivent-elles être invalidées?

3) En cas d'invalidité, quelles sont les conséquences juridiques de cette invalidité, au regard d'une demande en remboursement de tout ou partie des montants compensatoires monétaires perçus par les autorités nationales sur la base des dispositions du règlement n° 652/76 de la Commission du 24 mars 1976?

4) A supposer que l'invalidité d'un règlement communautaire dûment constatée exclut pour le passé toute remise en cause des montants compensatoires monétaires perçus en vertu de ce règlement, cela exclut-il, et ce dans quelle mesure, tout paiement au titre des montants compensatoires monétaires considérés?

Sur la première question

8 Par la première question, il est demandé si les dispositions du règlement n° 652/76 de la Commission fixant les montants compensatoires monétaires applicables à l'exportation de brisures de maïs (position tarifaire 10.05, devenue 23.02), de gluten (position 23.03) et des produits relevant des positions 11.08 A I; 17.02 B I a); 17.02 B I b); 17.02 B II a); 17.02 B II b); 17.02-23; 17.02-28.0; 17.02-28.1; 35.05 A; 29.04-77.001 sont valides.

9 En cours de procédure, il est toutefois apparu que les dispositions en cause dans l'instance au principal sont celles du règlement n° 652/76 qui fixent les montants compensatoires applicables aux produits relevant des sous-positions 23.02 A I (sons

de maïs ou de riz), 23.03 A I (gluten), 11.08 A I (amidon de maïs), 17.02 B I a) (glucose et sirop de glucose), 17.02 B I b) (glucose et sirop de glucose), 17.02 B II a) (glucose et sirop de glucose), 17.02 B II b) (glucose et sirop de glucose), 35.05 A (dextrine), 29.04 C III b) 1 (glucitol ou sorbitol).

A — *Montants compensatoires applicables aux produits autres que les sons — ou brisures — de maïs*

10 La Commission ayant admis que les motifs d'invalidité retenus par la Cour dans son arrêt du 15 octobre 1980 s'appliquaient à toutes les dispositions en cause, à l'exception de celle fixant les montants compensatoires applicables aux sons — ou brisures — de maïs (sous-position 23.02 A I), il suffit de constater qu'en ce qui concerne la fixation des montants compensatoires monétaires applicables aux produits relevant des sous-positions 11.08 A I, 17.02 B I, 17.02 B II, 23.03 A I, 29.04 C III b) 1 et 35.05 A, le règlement n° 652/76 de la Commission du 24 mars 1976 est invalide pour les motifs déjà énoncés dans l'arrêt rendu le 15 octobre 1980.

B — *Montants compensatoires applicables aux sons — ou brisures — de maïs*

11 En ce qui concerne les sons — ou brisures — de maïs, il y a lieu tout d'abord de relever, ainsi que la Commission l'a fait remarquer à juste titre, que, ces produits ne bénéficiant pas de restitution à l'exportation, le motif d'invalidité retenu par la Cour dans son arrêt du 15 octobre 1980 pour la fixation des montants compensatoires sur l'amidon de maïs lui est inapplicable.

12 Quant au motif d'invalidité tiré de ce que la somme des montants compensatoires monétaires appliqués à l'ensemble des produits et sous-produits résultant de la transformation d'une même quantité de maïs excéderait nettement le montant compensatoire applicable à cette quantité de maïs, il convient de relever que la Commission a contesté, de façon motivée, que les sons — ou brisures — de maïs soient issus de la transformation de maïs. Selon elle, il ne s'agirait que de simples déchets auxquels le motif d'invalidité sus-indiqué ne saurait s'appliquer.

13 Il n'appartient pas à la Cour, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 177 du traité, mais à la seule juridiction nationale de procéder aux constatations de fait nécessaires à la solution de ce problème. Dans l'état actuel du dossier, il n'y a, par conséquent, pas lieu d'étendre l'invalidité prononcée par l'arrêt du 15 octobre 1980 aux brisures de maïs (sous-position 23.02 A I). Il appartiendrait au juge national,

dans le cas où il constaterait que les sons — ou brisures — ne sont pas de simples déchets mais constituent un sous-produit du maïs, d'interroger à nouveau la Cour.

14 Il y a donc lieu de répondre à la première question que les dispositions du règlement n° 652/76 de la Commission sont invalides pour autant qu'elles fixent les montants compensatoires monétaires applicables à l'exportation de gluten de maïs (position 23.03) et des produits relevant des positions 11.08 A I; 17.02 B I a); 17.02 B I b); 17.02 B II a); 17.02 B II b); 17.02-23; 17.02-28.0; 17.02-28.1; 35.05 A; 29.04-77.001.

Sur les deuxième, troisième et quatrième questions

15 Par ces questions, la juridiction nationale demande en substance à la Cour de préciser les limites et les conséquences de l'invalidité du règlement n° 652/76, telle qu'elle a été constatée par l'arrêt précité du 15 octobre 1980, compte tenu, plus particulièrement, de ce qui est dit au point 3 du dispositif de cet arrêt.

16 Il convient de rappeler à ce sujet, en premier lieu, que la Cour a déjà dit pour droit dans son arrêt du 13 mai 1981 (International Chemical Corporation, 66/80, Rec. p. 1191) qu'un arrêt de la Cour constant, en vertu de l'article 177 du traité, l'invalidité d'un acte d'une institution, en particulier d'un règlement du Conseil ou de la Commission, bien qu'il ne soit adressé directement qu'au juge qui a saisi la Cour, constitue une raison suffisante pour tout autre juge de considérer cet acte comme non valide pour les besoins d'une décision qu'il doit rendre.

17 En second lieu, il convient de souligner que la possibilité, pour la Cour, de limiter dans le temps les effets d'une déclaration d'invalidité d'un acte réglementaire, dans le cadre du recours préjudiciel prévu par l'alinéa 1, sous b), de l'article 177, est justifiée par l'interprétation de l'article 174 du traité au regard de la nécessaire cohérence entre le renvoi préjudiciel et le recours en annulation organisé par les articles 173, 174 et 176 du traité qui constituent deux modalités du contrôle de légalité organisé par le traité. La faculté de limiter, dans le temps, les effets de l'invalidité d'un règlement communautaire, que ce soit dans le cadre de l'article 173 ou dans celui de l'article 177, est une compétence réservée à la Cour par le traité, dans l'intérêt de l'application uniforme du droit communautaire dans l'ensemble de la Communauté. Dans le cas particulier de l'arrêt du 15 octobre 1980, visé par la juridiction nationale, le recours à la faculté prévue par l'article 174,

alinéa 2, se fonde sur des considérations tirées des exigences de la sécurité juridique plus amplement exposées à l'alinéa 52 de la motivation de l'arrêt en question.

18 Il est à préciser, à ce sujet, que lorsque d'impérieuses considérations le justifient, l'article 174, alinéa 2, réserve à la Cour un pouvoir d'appréciation pour déterminer concrètement, dans chaque cas particulier, les effets d'un acte réglementaire déclaré nul qui doivent être maintenus. Il appartient par conséquent à la Cour, au cas où elle fait usage de la possibilité de limiter l'effet dans le passé d'une constatation d'invalidité dans le cadre de l'article 177, de déterminer si une exception à cette limitation de l'effet dans le temps, conférée à son arrêt, peut être prévue en faveur soit de la partie qui a introduit le recours devant la juridiction nationale, soit de tout autre opérateur économique qui aurait agi de manière analogue avant la constatation d'invalidité, ou si, à l'inverse, même pour des opérateurs économiques qui auraient pris en temps utile des initiatives en vue de sauvegarder leurs droits, une déclaration d'invalidité ayant effet seulement pour l'avenir constitue un remède adéquat.

19 Cette question, qui concerne la détermination de la portée de l'arrêt du 15 octobre 1980, est toutefois dépourvue d'intérêt aux fins de la présente affaire, introduite le 30 décembre 1981 devant la juridiction nationale, donc postérieurement à la déclaration d'invalidité des dispositions visées dans la première question.

20 Il y a donc lieu de répondre aux questions posées par la juridiction nationale qu'il convient de reconnaître, à l'instar de ce que la Cour a déjà dit pour droit dans l'arrêt précité du 15 octobre 1980, que l'invalidité constatée des dispositions du règlement n° 652/76 de la Commission du 24 mars 1976 ne permet pas de remettre en cause la perception ou le paiement des montants compensatoires monétaires effectués par les autorités nationales sur la base de ces dispositions, pour la période antérieure à la date de l'arrêt d'invalidation.

Sur les dépens

21 Les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un 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 le tribunal d'instance de Paris 1er, par jugement du 7 juin 1983, dit pour droit:

1) **Les dispositions du règlement n° 652/76 de la Commission sont invalides pour autant qu'elles fixent les montants compensatoires monétaires applicables à l'exportation de gluten de maïs (position 23.03) et des produits relevant des positions 11.08 A I; 17.02 B I a); 17.02 B I b); 17.02 B II a); 17.02 B II b); 17.02-23; 17.02-28.0; 17.02-28.1; 35.05 A; 29.04-77.001.**

2) **L'invalidité constatée des dispositions du règlement n° 652/76 de la Commission du 24 mars 1976 ne permet pas de remettre en cause la perception ou le paiement des montants compensatoires monétaires effectués par les autorités nationales sur la base de ces dispositions, pour la période antérieure à la date de l'arrêt d'invalidation.**

Mackenzie Stuart Bosco Due Kakouris

Pescatore Koopmans Everling Bahlmann Galmot

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 27 février 1985.

Le greffier

P. Heim

Le président

A. J. Mackenzie Stuart