CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GIUSEPPE TESAURO

présentées le 9 novembre 1989 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Par ordonnance de renvoi enregistrée au greffe le 22 novembre 1988, le tribunale civile de Gênes demande à la Cour de se prononcer sur la validité de l'article 20 du règlement (CEE) n° 49/81 de la Commission [1] et de l'article 6 du règlement (CEE) n° 57/81 de la Commission [2], dans la mesure où ces dispositions prévoient l'application rétroactive au 1er janvier 1981 des règlements en cause, publiés au *Journal officiel des Communautés européennes* du 1er janvier qui n'a été diffusé que le 23 janvier suivant.

2. Les faits qui sont à l'origine du recours faisant l'objet de la procédure au principal se sont déroulés au cours de la période comprise entre la fin de 1980 et le début de 1981, année de l'entrée en vigueur de l'acte relatif aux conditions d'adhésion de la République hellénique aux Communautés européennes [3] (ci-après « acte d'adhésion »).

3. Le cadre législatif: l'article 41, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion, inséré dans le titre II relatif à la libre circulation des marchandises, prévoyait que la Commission détermine les méthodes de coopération administrative destinées à assurer que, dès le 1er janvier 1981 — date de l'entrée en vigueur de l'acte d'adhésion —, les marchandises remplissant les conditions requises à cet effet bénéficient de l'élimination des droits de douane et taxes d'effet équivalent ainsi que des restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent.

Le 12 septembre 1980, la Commission s'est engagée à adopter, le 1er janvier 1981, une série de règlements fondés sur l'article 41 de l'acte d'adhésion.

Afin de porter les textes des projets en question à la connaissance des autorités nationales et des opérateurs économiques, elle les a publiés au JO du 6 octobre 1980 [4].

Le premier des textes précités est devenu par la suite le règlement n° 49/81 relatif aux méthodes de coopération administrative destinées à assurer, pendant la période de transition, la libre circulation des marchandises dans les échanges entre la Grèce et les autres États membres.

Les dispositions combinées des articles 1er et 18 du règlement en question prévoient de faire bénéficier du régime consistant dans l'élimination des droits de douane et taxes d'effet équivalent, prévu par l'acte d'adhésion, les marchandises pour lesquelles des certificats de circulation AG 1 ou AG 3 ont été délivrés et qui, au 1er janvier 1981, étaient soit en cours de route, soit placées sous le régime du dépôt provisoire, des entrepôts douaniers ou des zones franches. Il est utile de rappeler que les certificats AG 1 et AG 3 étaient les documents prévus

* Langue originale: l'italien.

1 — JO L 4, p. 1.

2 — JO L 4, p. 43.

3 — JO L 291 du 19.11.1979, p. 171.

4 — JO C 259, p. 1.

par l'accord d'association entre la Grèce et la Communauté des Neuf pour pouvoir bénéficier des conditions de cet accord.

En vertu de son article 20, le règlement n° 49/81 est entré en vigueur le 1er janvier 1981.

Il n'est par ailleurs pas contesté que le JO L 4 du 1er janvier 1981, dans lequel le règlement a été publié, n'est effectivement devenu disponible auprès de l'Office des publications des Communautés européennes qu'à la date du 23 janvier.

4. L'article 73, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion, qui figure dans le titre IV consacré à l'agriculture, est libellé comme suit:

« Si des mesures transitoires sont nécessaires pour faciliter le passage du régime existant en Grèce à celui résultant de l'application de l'organisation commune des marchés dans les conditions prévues au présent titre, notamment si la mise en application du nouveau régime à la date prévue se heurte, pour certains produits, à des difficultés sensibles, ces mesures sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 38 du règlement n° 136/66/CEE ou, selon le cas, aux articles correspondants des autres règlements portant organisation commune des marchés agricoles. Ces mesures peuvent être prises pendant une période expirant le 31 décembre 1982, leur application étant limitée à cette date. »

Un rappel succinct du contexte normatif et économique dans lequel se sont inscrits les échanges de produits agricoles entre la Grèce et la Communauté dans la période précédant l'adhésion aidera à mieux comprendre l'objectif poursuivi par le règlement n° 57/81, qui a été adopté sur la base de l'article précité.

Antérieurement à l'adhésion, les produits agricoles grecs, dont l'huile d'olive, étaient soumis, à l'importation dans la Communauté, au régime prévu par l'accord d'association entre la CEE et la Grèce. Ce régime était caractérisé par l'application de prélèvements.

Les produits agricoles exportés de Grèce avant l'adhésion bénéficiaient en effet dans ce pays de restitutions à l'exportation ou d'autres avantages, tels que ceux résultant de ventes à bas prix des stocks d'intervention, comme dans le cas de l'huile d'olive.

A partir de l'adhésion, les importations dans la Communauté de produits agricoles provenant de Grèce étaient soumises, pendant la période de transition, non plus à des prélèvements, mais à des montants compensatoires « adhésion » prévus à l'article 61, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion.

La Commission a cependant considéré qu'il n'aurait pas été équitable d'appliquer les dispositions plus favorables résultant de l'adhésion aux produits agricoles exportés par la Grèce avant ladite adhésion, mais importés par la suite dans la Communauté. Cela aurait, en effet, conféré aux opérateurs intéressés un double avantage injustifié, c'est-à-dire, d'une part, la « prime » à l'exportation de la Grèce et, d'autre part, la suppression du prélèvement.

Elle a donc adopté le règlement n° 57/81 relatif aux mesures transitoires à prendre, du fait de l'adhésion de la Grèce, concernant les échanges de produits agricoles, dont l'article 2 dispose que les produits agricoles qui sont exportés de Grèce avant le 1er

janvier 1981 et qui sont importés dans la Communauté à Neuf à partir de cette date sont soumis, par dérogation aux dispositions du règlement n° 49/81, au régime applicable dans les échanges entre la Communauté à Neuf et la Grèce à la date du 31 décembre 1980, s'ils sont accompagnés d'un certificat de circulation AG 1 ou AG 3, en d'autres termes, au régime résultant de l'accord d'association.

Ce dernier règlement, qui, conformément à son article 6, était destiné à entrer en vigueur le 1er janvier 1981, a également été publié au JO L 4 du 1er janvier, qui, comme on l'a indiqué, n'est devenu disponible que le 23 janvier suivant.

L'adoption du règlement en cause n'avait cependant pas été annoncée à l'avance directement aux opérateurs, la Commission s'étant bornée à communiquer par télex le projet de règlement aux autorités douanières des États membres le 23 décembre 1980.

5. Les faits: la Società agricola fattoria alimentare SpA (ci-après: « SAFA ») avait exporté de Grèce et placé en entrepôt douanier à Gênes, antérieurement au 31 décembre 1980, un certain nombre de lots d'huile d'olive. Le 2 janvier 1981, soit le lendemain de l'entrée en vigueur de l'acte d'adhésion, la SAFA a mis cette huile d'olive à la consommation. En application du règlement n° 57/81, les autorités douanières italiennes ont exigé le paiement des prélèvements en vigueur au 31 décembre 1980. Toutefois, la SAFA, excipant de l'illégalité dudit règlement et réclamant par ailleurs l'application à son égard du règlement n° 49/81, a cité l'Amministrazione delle finanze à comparaître devant le tribunale civile de Gênes en vue d'obtenir la restitution de la somme versée.

En effet, selon la SAFA, le règlement n° 57/81, publié au JO du 1er janvier 1981 qui n'est devenu réellement disponible que le 23 janvier suivant, ne saurait être appliqué rétroactivement avec effet au 1er janvier.

6. Aux fins de statuer sur le litige, le tribunale de Gênes a estimé nécessaire de déférer à la Cour deux questions préjudicielles, dont la première concerne la validité de l'article 6 du règlement n° 57/81, en ce qu'il implique l'effet rétroactif du règlement au 1er janvier 1981, la seconde — dans l'hypothèse où la Cour constaterait l'illégalité de l'article précité — ayant trait à la validité de l'article 20 du règlement n° 49/81, en ce qu'il implique l'effet rétroactif au 1er janvier 1981 de ce règlement.

7. Le juge de renvoi ayant posé la question préjudicielle relative à la légalité de l'application rétroactive du règlement n° 49/81 uniquement dans l'hypothèse où la Cour constaterait l'invalidité de l'article 6 du règlement n° 57/81, nous concentrerons d'abord notre analyse sur ce dernier point.

A cet égard, nous observerons au préalable que le juge a quo parle à juste titre de rétroactivité du règlement n° 57/81 au 1er janvier 1981, puisqu'il apparaît comme établi que le JO dans lequel ce règlement a été publié n'est devenu disponible que le 23 janvier 1981.

Il résulte, en effet, de la jurisprudence de la Cour que, dans l'éventualité où la preuve serait apportée de ce que la date qui figure sur le numéro du JO ne correspond pas à la date à laquelle ce même numéro était effectivement disponible, il doit être tenu compte de la date de publication effective [5].

5 — Voir arrêts du 25 janvier 1979, Racke, point 15 (98/78, Rec. 1979, p. 69), et du 25 janvier 1979, Decker, point 3, (99/78, Rec. 1979, p. 101).

La Cour a eu, en outre, l'occasion de préciser que si, 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, il peut en être autrement, à titre exceptionnel, lorsque le but à atteindre l'exige et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée [6].

8. Cela dit, il conviendra de vérifier si les deux conditions indiquées sont réunies en l'espèce.

En ce qui concerne la première d'entre elles, il nous semble qu'il ressort avec suffisamment de clarté de l'examen du contexte général dans lequel le règlement litigieux s'inscrit que le résultat auquel il visait consistait à combler une lacune du système et à éviter que certains importateurs puissent tirer de cette situation un gain injustifié qui les aurait placés dans une situation avantageuse par rapport à d'autres opérateurs.

En raison de l'objectif poursuivi, il était indispensable que les dispositions en cause fussent en tout cas rendues applicables à partir du 1er janvier 1981, malgré le retard dû à des difficultés d'ordre pratique (masse importante de textes périodiques à échéance annuelle devant être publiés dans un bref laps de temps, auxquels s'ajoutaient les nombreux textes rendus nécessaires par l'adhésion grecque) qui était intervenu dans la publication du règlement.

Ce n'est, en effet, que de cette manière que l'on pouvait assurer au régime applicable sa continuité et sa cohérence, et empêcher en même temps d'éventuelles spéculations.

Comme la Commission l'a souligné à juste titre, il s'agissait, en l'occurrence, de régler un problème de transition délicat dont l'acuité était particulièrement vive dans les premiers jours suivant l'adhésion. Si elles n'avaient pas été applicables à dater du 1er janvier 1981, les règles en question auraient pratiquement perdu leur sens.

Il est d'ailleurs utile de rappeler que, dans la mesure où il était fondé sur l'acte d'adhésion, le règlement en cause ne pouvait être adopté qu'après l'entrée en vigueur de ce dernier, c'est-à-dire le 1er janvier 1981.

9. Ensuite, quant à la question du respect de la confiance légitime des particuliers, nous dirons d'emblée que ce principe ne nous paraît pas avoir été violé par l'application rétroactive du règlement litigieux.

Il ressort en effet d'une jurisprudence aussi abondante qu'articulée que la confiance légitime digne de protection est quelque chose de substantiellement différent d'une quelconque aspiration ou d'un quelconque espoir de l'intéressé [7].

Pour qu'il y ait violation d'un tel principe, il faut que la modification apportée à l'ordre juridique soit subite et inattendue, c'est-à-dire de nature à léser précisément la

6 — Voir arrêt du 14 juillet 1983, Meiko-Konservenfabrik, point 12 (224/82, Rec. 1983, p. 2539); arrêt du 30 septembre 1982, Tunnel Refineries, point 4 (114/81, Rec. 1982, p. 3189); arrêt du 30 septembre 1982, Roquette Frères, point 5 (110/81, Rec. 1982, p. 3159); arrêt du 30 septembre 1982, Amylum, point 4 (108/81, Rec. 1982, p. 3107); arrêt du 19 mai 1982, Stample Dairy Products, point 12 (84/81, Rec. 1982, p. 1763); arrêt du 12 novembre 1981, Salumi, point 10 (212/80 à 217/80, Rec. 1981, p. 2735); arrêt 99/78, précité, point 8, et arrêt 98/78, précité, point 20.

7 — Voir, en particulier, arrêt du 28 octobre 1982, Faust, point 27 (52/81, Rec. 1982, p. 3745); arrêt du 15 juillet 1982, Edeka, point 27 (245/81, Rec. 1982, p. 2745); arrêt 84/81, précité, point 15; arrêt du 13 juin 1978, British Beef Company, point 13 (146/77, Rec. 1978, p. 1347); arrêt du 1er février 1978, Lührs, point 6 (78/77, Rec. 1978, p. 169), et arrêt du 8 juin 1977, Merkur, point 9 (97/76, Rec. 1977, p. 1063).

confiance des particuliers et leur droit à opérer dans un cadre normatif sûr.

Pour reprendre une image pertinente utilisée par l'avocat général M. Mayras, la mesure de l'autorité doit intervenir comme « un coup de tonnerre dans un ciel serein » [8].

En d'autres termes, on ne saurait admettre que l'on place une confiance légitime dans le fait que les institutions communautaires ne modifient pas une réglementation déterminée — fût-ce rétroactivement lorsque cela est nécessaire — dès lors que la possibilité d'une modification normative est raisonnablement prévisible par un opérateur avisé.

Or, ce qui a été exposé précédemment en ce qui concerne le contexte économique et normatif dans lequel le règlement n° 57/81 s'inscrit montre, nous semble-t-il, à suffisance que la mesure adoptée, loin d'être imprévisible, était parfaitement dans la logique du système, voire nécessaire pour assurer le déroulement correct des transactions commerciales.

Un opérateur avisé ne pouvait pas ne pas considérer comme à tout le moins étrange une situation dans laquelle il lui aurait été permis d'acquérir un produit à des conditions particulièrement avantageuses, comme celles existant en Grèce avant l'adhésion, pour l'importer ensuite dans la Communauté en exemption du prélèvement, dans le cadre des mesures plus favorables prévues par l'acte d'adhésion. Cela, surtout, dans un secteur, celui des produits agricoles, dans lequel les mesures publiques d'intervention revêtent une importance particulière dans la formation des prix et où la libération des échanges ne peut pas faire abstraction d'une harmonisation plus générale desdites mesures.

La SAFA ne pouvait donc pas estimer à bon droit que les institutions communautaires ne seraient pas amenées à adopter des mesures, éventuellement même rétroactives, pour remédier à une situation anormale qui lui aurait permis d'obtenir un avantage injustifié, faussant en même temps le déroulement correct des opérations commerciales.

10. A notre avis, même l'adoption annoncée à l'avance du règlement n° 49/81, relatif aux méthodes de coopération administrative destinées à assurer, pendant la période de transition, la libre circulation des marchandises dans les échanges entre la Grèce et les autres États membres, règlement fondé sur l'article 41 de l'acte d'adhésion et ayant une portée générale, n'était pas de nature à susciter auprès des particuliers une confiance légitime quant à la non-adoption, de la part de la Commission, de mesures spécifiques concernant certains produits, mesures justifiées par un contexte économique particulier et fondées sur différentes dispositions de l'acte d'adhésion.

Certes, on ne peut pas exclure que la SAFA ait pu nourrir l'espoir que le régime qui semblait à certains égards s'annoncer pour le début du mois de janvier resterait tel quel et ne serait pas modifié avec effet rétroactif. Toutefois, nous ne pensons pas que l'espoir d'une inattention ou carence de la part de la Commission puisse constituer en droit une confiance légitime digne de protection.

11. Enfin, quant à la demande de la SAFA visant à ce que la Cour se prononce à titre subsidiaire sur la restitution des prélèvements en application de l'article 13 du règlement n° 1430/79 du Conseil, du 2 juillet

8 — Voir les conclusions relatives à l'arrêt du 26 janvier 1978, Union Malt, p. 91 (44/77 à 51/77, Rec. 1978, p. 57).

1979, relatif au remboursement ou à la remise des droits à l'importation ou à l'exportation [9], il suffit de rappeler qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour que selon la répartition des compétences opérée par l'article 177 du traité CEE dans le cadre de la procédure préjudicielle il appartient à la seule juridiction nationale de définir l'objet des questions qu'elle entend soumettre à la Cour. Celle-ci ne peut donc pas, à la demande d'une partie au litige au principal, examiner des questions qui ne lui ont pas été posées par la juridiction de renvoi [10].

12. En conclusion, eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre à la question préjudicielle déférée par le tribunale de Gênes en ce sens que l'examen de la question posée n'a pas mis en évidence des éléments susceptibles d'invalider l'article 6 du règlement n° 57/81 en ce qu'il implique l'effet rétroactif au 1er janvier 1981 de ce même règlement.

9 — JO L 175, p. 1.

10 — Arrêts du 14 novembre 1985, Neumann, point 12 (299/84, Rec. 1985, p. 3663), et du 3 octobre 1985, CBEM, point 10 (311/84, Rec. 1985, p. 3261).