Dans l'affaire 127/78

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

HANS SPITTA & CO., Frankfurt/Main

et

HAUPTZOLLAMT FRANKFURT/MAIN-OST (bureau principal des douanes de Francfort-sur-le-Main-Est)

une décision à titre préjudiciel portant sur la validité du règlement (CEE) n° 3092/76 de la Commission, du 17 décembre 1976, relatif à l'application de montants compensatoires monétaires à certains produits du secteur de la viande bovine (JO n° L 348, p. 18),

LA COUR (première chambre),

composée de MM. J. Mertens de Wilmars, président de la 1re chambre, A. M. Donner et A. O'Keeffe, juges,

avocat général: M. H. Mayras
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 statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure écrite

La viande bovine fraîche ou simplement réfrigérée ou congelée relève de la sous-position 02.01 A II du tarif douanier

commun. Pour les produits de cette sous-position, des montants compensatoires monétaires ont été fixés dès 1971, lorsque le régime fut instauré par le règlement n° 974/71 du Conseil, du 12 mai 1971 (JO n° L 106, p. 1).

Toutefois, lorsque la viande bovine est «préparée», elle relève de la sous-position 16.02 B III b) 1 du tarif douanier commun («autres préparations et conserves de viande ou d'abats — autres, contenant de la viande ou des abats de l'espèce bovine»). Aucun montant compensatoire monétaire n'était applicable à ces produits avant l'entrée en vigueur du règlement n° 3092/76.

Ce règlement, qui a été publié le 18 décembre 1976, est entré en vigueur le 20 décembre suivant. Il soumet notamment les échanges intracommunautaires de «viande assaisonnée» au régime des montants compensatoires monétaires.

C'est ainsi que son article 1 dispose que

«Pour les produits frais, réfrigérés ou congelés, autres que les produits hachés, qui relèvent de la sous-position 16.02 B III b) 1 du tarif douanier commun et qui ne sont pas classés au chapitre 2 uniquement en raison de leur assaisonnement simple (par exemple, à l'aide de poivre et de sel) ou en raison de l'addition d'autres substances (huile, légumes, farines, par exemple), les montants compensatoires monétaires, applicables à ces produits dans les échanges entre États membres sont ceux applicables aux produits correspondants non assaisonnés ni additionnés d'autres substances relevant de la sous-position 02.01 A II du tarif douanier commun».

La firme Spitta, requérante au principal, a importé le 29 décembre 1976 et le 7 janvier 1977, de France en république fédérale d'Allemagne, «des quartiers avant et des morceaux désossés de viande bovine, assaisonnés de poivre, relevant de la sous-position 16.02 B III b) 1» du tarif douanier commun. La marchandise avait été achetée le 30 novembre 1976.

Le Hauptzollamt de Frankfurt/Main-Ost, défendeur au principal, a perçu une somme de 13 655,01 DM au titre des montants compensatoires monétaires. La firme Spitta a attaqué les avis de recouvrement correspondants devant le Finanzgericht de Hesse, au motif que la perception de ces montants était fondée sur une réglementation invalide, celle du règlement n° 3092/76.

Le Finanzgericht de Hesse, saisi par la firme Spitta d'un recours contre la perception desdits montants, a, par ordonnance du 3 mai 1978, décidé de surseoir à statuer et de soumettre à la Cour de justice, en application de l'article 177 du traité CEE, la question préjudicielle suivante:

«Le règlement (CEE) n° 3092/76 de la Commission du 17 décembre 1976, relatif à l'application de montants compensatoires monétaires à certains produits du secteur de la viande bovine (JO n° L 348, p. 18) est-il nul ou inapplicable

a) parce que les conditions visées à l'article 1, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 974/71 ne sont pas remplies,

b) parce qu'il n'est pas prévu de réglementation relative aux contrats en cours,

c) parce que cette disposition se limite aux échanges intracommunautaires?»

L'ordonnance du Finanzgericht de Hesse est parvenue à la Cour le 7 juin 1978.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalable, et de renvoyer l'affaire à la première chambre.

II — Résumé des observations écrites présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice CEE

A — Observations présentées par la firme Spitta

Selon la firme Spitta, le règlement n° 3092/76 serait illégal et, partant, nul et de nul effet, pour trois motifs.

Le règlement n° 3092/76 serait fondé sur le règlement n° 974/71, et notamment l'article 6. Or, l'application du règlement n° 974/71 serait subordonnée à la condition qu'un État membre connaisse une modification du cours de change supérieure à la marge de fluctuation autorisée par la réglementation internationale en vigueur le 12 mai 1971. L'habilitation donnée à l'article 6 ne jouerait que pour des mesures qui constituent des modalités d'application du règlement. Le règlement n° 3092/76 serait donc uniquement couvert par la norme d'habilitation de l'article 6 du règlement n° 974/71 lorsqu'un État membre a connu une fluctuation du cours de change supérieure à la marge autorisée. Or, ni en décembre 1976 ni au cours de la période antérieure, depuis le mois d'octobre 1976, il n'y aurait eu en république fédérale d'Allemagne de modification de la parité de la monnaie.

Deuxièmement, le règlement n° 3092/76 ne prévoirait aucune réglementation pour les contrats en cours et violerait ainsi le principe de protection de la bonne foi et de la confiance légitime. Il est vrai que, dans certaines affaires ayant pour objet des contrats à long terme, la Cour de justice aurait déclaré qu'il incombait à un importateur de trouver lui-même des remèdes sous une forme appropriée (cf. l'affaire 68/77, IFG, Recueil 1978, p. 354), mais cette opinion ne saurait être étendue à des contrats qui sont exécutés dans un délai très bref. Il ne serait en effet pas raisonnable de mettre tout le risque commercial d'une intervention de l'autorité à la charge de l'importateur. Lorsqu'un importateur doit craindre que la marchandise achetée par lui soit du jour au lendemain frappée de taxes qu'il ne peut répercuter sur son client, il ne lui resterait pas d'autre solution que de renoncer à toute opération d'importation.

Troisièmement, les échanges intracommunautaires des produits énumérés à l'article 1 du règlement n° 3092/76 auraient été discriminés par rapport aux échanges avec les pays tiers qui n'ont été soumis au régime des montants compensatoires que par le règlement n° 425/77 du 14 février 1977, qui a donné à la sous-position tarifaire 16.02 B III b) 1 concernant la viande bovine une nouvelle formulation. Il s'agirait là d'une infraction à l'article 9, paragraphe 1, du traité qui interdit entre les États membres tout droit de douane à l'importation et à l'exportation et toute taxe d'effet équivalent. On se trouverait ici en présence d'une discrimination générale des échanges intracommunautaires par rapport aux échanges avec les pays tiers. Or, telle serait précisément la caractéristique d'une taxe d'effet équivalent à l'intérieur de la Communauté.

B — Observations présentées par la Commission

Selon la Commission, toutes les conditions énumérées par le règlement n° 974/71 pour la fixation de montants compensatoires monétaires dans les échanges intracommunautaires auraient été réunies, en ce qui concerne les produits visés en l'espèce, lorsque le règlement n° 3092/76 a été arrêté.

La firme Spitta se tromperait en particulier sur le sens de l'article premier, paragraphe 1, du règlement n° 974/71, lorsqu'elle estime que l'inclusion d'un produit dans le champ d'application du régime des montants compensatoires monétaires suppose une «modification du taux de change». L'application du régime ne serait soumise qu'à la condition que le taux de change d'une monnaie déterminée soit supérieur à la limite de fluctuation. Les fluctuations monétaires elles-mêmes, c'est-à-dire les variations du taux de change, influeraient sur l'importance des montants, ainsi qu'il résulte de l'article 2 du règlement n° 974/71.

La viande «assaisonnée» n'étant que de la viande fraîche relevant du chapitre 2 du tarif douanier commun quand elle n'a été additionnée que d'un peu d'épices ou d'une autre substance, les fluctuations monétaires auraient eu une répercussion identique sur les prix de cette viande. Il y aurait donc eu aussi un risque de perturbation des échanges de ces produits en raison des mesures monétaires. La Commission aurait agi dans le cadre du vaste pouvoir d'appréciation dont elle disposerait dans ce domaine, en incluant la viande «assaisonnée» dans le champ d'application du régime de la compensation monétaire.

Les mesures monétaires frappant les viandes fraîches auraient conduit, dans la Communauté, au développement anormal de courants d'échanges de viande «assaisonnée» non soumise au régime des montants compensatoires, qui constitueraient un danger pour le niveau des prix dans les États membres concernés. Ainsi, dans les derniers mois de 1976, les importations d'Irlande en République fédérale de produits de viande de la position 16.02, parmi lesquels figure également la viande «assaisonnée», auraient considérablement augmenté. Lorsqu'en janvier 1977, des montants compensatoires furent aussi appliqués à ces produits à la suite de l'adoption du règlement n° 3092/76, ces importations seraient revenues à un niveau normal.

La Commission doute qu'un examen de la nécessité de prévoir une réglementation transitoire visant à la protection des particuliers ait sa place dans une procédure de décision préjudicielle au titre de l'article 177 du traité portant sur la validité d'un règlement. Un règlement ne pourrait être que valide ou non valide. L'invalidité d'un règlement pourrait difficilement être limitée à certaines personnes dont la confiance légitime a été trompée. Pour ces personnes, il existerait toujours la possibilité de former un recours en indemnité conformément à l'article 215 du traité.

Quelle que soit la réponse au doute exprimé ci-dessus, les conditions qui, selon la jurisprudence de la Cour, doivent être réunies pour admettre une violation de ce principe, ne le seraient pas ici. Le principe selon lequel une législation produit en général des effets immédiats, sauf dispositions contraires expresses et exceptionnelles, s'appliquerait également aux effets futurs des situations nées sous l'empire de la loi ancienne. Des dérogations à ce principe ne seraient prévues que dans des circonstances tout à fait particulières, dont l'existence serait appréciée en fonction de critères très sévères.

La firme Spitta n'aurait pas conclu d'affaire «irrévocable» au sens de la jurisprudence de la Cour. Seraient considérées comme «irrévocablement engagées» au sens que l'opérateur «ne peut en fait plus y renoncer», des opérations pour la réalisation desquelles l'opérateur s'est définitivement engagé, également vis-à-vis des autorités compétentes.

L'adoption de la réglementation introduite par le règlement n° 3092/76 n'aurait pas été imprévisible pour la firme Spitta. Celle-ci devait savoir que les produits relevant de la sous-position 16.02 B III b) 1 du tarif douanier commun représentent un secteur sensible. Il suffirait à cet égard de se référer à l'évolution des réglementations applicables aux importations de viande assaisonnée en provenance des pays tiers (ces réglementations se seraient trouvées au centre des discussions dans les affaires 68/77 précitée, et 90/77, Stimming, Recueil 1978, p. 995). Les entreprises auraient été parfaitement conscientes du caractère particulier du produit qu'elles avaient baptisé «viande assaisonnée» et des «préparations» analogues. Elles n'auraient pas ignoré qu'il s'agissait d'un produit fait sur mesure, qui n'avait d'autre but que de leur permettre de se soustraire aux dispositions existantes applicables à la viande fraîche.

Qu'il en ait bien été ainsi pour la firme Spitta, le terme choisi par elle pour désigner les marchandises importées de France en Allemagne le montrerait clairement. Dans l'ordonnance de renvoi, elles seraient désignées comme «des quartiers avant et des morceaux désossés de viande bovine, assaisonnés de poivre, relevant de la sous-position 16.02 B III b)1». Or, c'est en vain que l'on chercherait dans toute la position 16.02 du tarif douanier commun de telles expressions. Lorsqu'il s'agit de viande bovine, on n'y trouverait que les expressions «autres préparations et conserves de viande ou d'abats — autres, contenant de la viande ou des abats de l'espèce bovine». Par contre, les expressions utilisées par la firme Spitta apparaîtraient dans la position 02.01 A II a), qui couvre la viande fraîche, réfrigérée ou congelée de l'espèce bovine domestique.

Enfin, la mesure adoptée par la Commission aurait été indispensable dans l'intérêt général. Une période transitoire plus ou moins longue aurait encore accru le danger, et aurait certainement incité les opérateurs à importer «à temps», c'est-à-dire avant l'application effective des montants compensatoires, d'autres quantités importantes. Il ne pouvait être envisagé d'exclure du champ d'application de la nouvelle réglementation toutes les livraisons faites en exécution d'anciens contrats. En pratique, la Commission aurait ainsi été privée de toute possibilité de réagir valablement à certaines tendances économiques.

En matière de commerce intracommunautaire, les opérateurs seraient libres de conclure des contrats portant sur n'importe quelle quantité et de n'importe quelle durée. L'exécution ou la non-exécution de ces contrats ne serait pas sanctionnée par le droit communautaire, étant donné qu'il n'existerait aucun régime de licences et de cautionnement.

Enfin, il aurait été très simple d'exporter d'Allemagne dans un autre État membre de la viande relevant de la position 02.01, de bénéficier ainsi de montants compensatoires monétaires élevés, de réintroduire ensuite la marchandise en République fédérale sous la position 16.02, après l'avoir «préparée» en y ajoutant quelques grains de poivre, sans devoir acquitter de montant compensatoire monétaire.

Le fait que la viande «assaisonnée» et les produits analogues aient été soumis au régime des montants compensatoires monétaires seulement dans les échanges entre États membres se justifierait par des raisons objectives. Juridiquement, des situations différentes devraient être traitées différemment. Lorsque le règlement n° 3092/76 avait été adopté, la viande «assaisonnée» n'aurait joué pratiquement plus aucun rôle dans les échanges avec

les pays tiers, ce produit ayant été inclus dans le champ d'application des mesures de sauvegarde alors en vigueur, et il n'y aurait donc eu aucun risque que les mesures monétaires entraînent des perturbations des échanges avec les pays tiers.

La Commission propose par conséquent de répondre que l'examen de la question posée n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité du règlement n° 3092/76;

Attendu que la firme Spitta, représentée par M[e] G. Breit, avocat au barreau de Francfort-sur-le-Main, et la Commission des CE, représentée par M. G. zur Hausen, en qualité d'agent, ont été entendues en leurs observations orales à l'audience du 9 novembre 1978;

que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 14 décembre 1978;

En droit

1 Attendu que, par ordonnance du 3 mai 1978, parvenue à la Cour le 7 juin suivant, le Hessisches Finanzgericht a posé à la Cour de justice, en application de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle relative à la validité du règlement (CEE) n° 3092/76 de la Commission, du 17 décembre 1976, relatif à l'application de montants compensatoires monétaires à certains produits du secteur de la viande bovine (JO n° L 348, p. 18);

2 que cette question a été soulevée dans le cadre d'un litige portant sur la perception de montants compensatoires monétaires pour des importations de quartiers avant et de morceaux désossés de viande bovine, assaisonnés de poivre, relevant de la sous-position 16.02 B III b) 1 du tarif douanier commun, effectuées par la firme Spitta, requérante au principal, de France en république fédérale d'Allemagne, le 29 décembre 1976 et le 7 janvier 1977;

que le bureau des douanes compétent, défendeur au principal, a, en application du règlement n° 3092/76, perçu une somme de 13 655,01 DM au titre des montants compensatoires monétaires;

que la firme Spitta a attaqué les avis de recouvrement correspondants devant le Finanzgericht de Hesse, au motif que le règlement n° 3092/76 serait invalide;

3 attendu que la question posée par le Finanzgericht de Hesse tend à savoir si le règlement n° 3092/76 est nul ou inapplicable

a) parce que les conditions visées à l'article 1, paragraphe 1, du règlement n° 974/71 ne seraient pas remplies,

b) parce qu'il n'est pas prévu de réglementation relative aux contrats en cours,

c) parce que cette disposition se limite aux échanges intracommunautaires;

Sur la première partie de la question

4 attendu que la viande bovine fraîche ou simplement réfrigérée ou congelée, relevant de la sous-position 02.01 A II (Chapitre 2: «Viandes et abats comestibles») du tarif douanier commun, a été soumise dès 1971 au régime des montants compensatoires monétaires instauré par le règlement n° 974/71 du Conseil, du 12 mai 1971 (JO n° L 106, p. 1);

qu'en revanche, ce régime n'a été rendu applicable aux marchandises relevant de la sous-position 16.02 B III b) 1 du tarif douanier commun (Chapitre 16: «autres préparations et conserves de viande ou d'abats — autres, contenant de la viande ou des abats de l'espèce bovine») que par le règlement n° 3092/76, dont la validité est mise en cause;

que l'article 1 de ce règlement dispose que

«Pour les produits frais, réfrigérés ou congelés, autres que les produits hachés, qui relèvent de la sous-position 16.02 B III b) 1 du tarif douanier commun et qui ne sont pas classés au chapitre 2 uniquement en raison de leur assaisonnement simple (par exemple, à l'aide de poivre et de sel) ou en raison de l'addition d'autres substances (huile, légumes, farines, par exemple), les montants compensatoires monétaires applicables à ces produits dans les échanges entre États membres sont ceux applicables aux produits correspondants non assaisonnés ni additionnés d'autres substances relevant de la sous-position 02.01 A II du tarif douanier commun»;

5 attendu que l'instauration de montants compensatoires monétaires est subordonnée à la condition, prévue à l'article 1, paragraphe 1, du règlement n° 974/71, tel que modifié par le règlement n° 509/73 du Conseil, du 22 février 1973 (JO n° L 50, p. 1), qu'un État membre admet pour sa monnaie un taux de change supérieur à la limite de fluctuation autorisée par la réglementation internationale en vigueur le 12 mai 1971;

que, contrairement à ce que prétend la requérante au principal, cette disposition ne subordonne pas l'instauration de montants compensatoires monétaires à une modification récente du taux de change de la monnaie de l'État membre en cause;

qu'il suffit qu'au moment où les montants compensatoires sont instaurés le taux de change soit supérieur à la limite de fluctuation autorisée par la réglementation internationale en vigueur le 12 mai 1971;

qu'il est constant qu'à l'époque où la Commission a arrêté le règlement n° 3092/76, les monnaies continuaient de connaître des fluctuations supérieures à la limite précisée à l'article 1, paragraphe 1, du règlement n° 974/71;

6 attendu que, selon l'article 1, paragraphe 3, du règlement n° 974/71, tel qu'il a été modifié par le règlement n° 2746/72 du Conseil, du 19 décembre 1972 (JO n° L 291, p. 148), des montants compensatoires monétaires ne peuvent être instaurés que si les mesures monétaires, visées au paragraphe 1, sont susceptibles d'entraîner des perturbations dans les échanges de produits agricoles, condition qui, selon la requérante, n'aurait pas été réalisée au moment où a été édicté le règlement n° 3092/76;

que, selon la Commission, la viande assaisonnée n'étant en réalité que de la viande fraîche relevant du chapitre 2 du tarif douanier commun, assaisonnée d'un peu d'épices ou d'une autre substance, un courant anormal d'échanges de viande «assaisonnée» échappant aux montants compensatoires monétaires se serait développé, en particulier en provenance d'Irlande et du Royaume-Uni vers la république fédérale d'Allemagne, à la fin de l'année 1976;

que, lorsqu'en janvier 1977 des montants compensatoires furent appliqués audit produit à la suite de l'adoption du règlement n° 3092/76, ces importations seraient revenues à un niveau normal;

7 que, sur la base de ces considérations, la Commission pouvait valablement fixer des montants compensatoires monétaires pour les produits dont il s'agit;

Sur la deuxième partie de la question

8 attendu que la requérante au principal fait valoir que le règlement n° 3092/76 ne prévoirait aucun régime d'exemption pour les contrats en cours et violerait ainsi le principe de protection de la bonne foi et de la confiance légitime;

qu'en effet, elle aurait conclu le contrat d'achat de la marchandise en cause le 30 novembre 1976, soit antérieurement à la publication du règlement n° 3092/76;

9 attendu, cependant, que le régime d'importation existant en l'espèce n'exigeait ni autorisation préalable, ni engagement définitif de l'intéressé vis-à-vis des autorités chargées de la gestion de l'organisation des marchés en cause, et que la Commission n'a fourni aux importateurs aucun indice qui aurait pu justifier leur confiance dans le maintien sans modification de la situation antérieure, nonobstant l'évolution des conditions du marché;

que, d'autre part, la mesure prise par la Commission ne pouvait surprendre des opérateurs économiques avisés, qui ne pouvaient ignorer que les produits en cause relevant de la sous-position 16.02 B III b) 1 constituaient un secteur sensible, et ne différaient pratiquement pas de la viande fraîche du chapitre 2 du tarif douanier commun;

que, dans ces conditions, l'instauration d'une période transitoire aurait probablement incité les opérateurs à importer des quantités importantes de viande «assaisonnée» avant l'application effective des montants compensatoires, ce qui aurait contrarié l'efficacité de la mesure prise par la Commission;

Sur la troisième partie de la question

10 attendu qu'on ne saurait interpréter l'article 1, paragraphe 1, du règlement n° 974/71 comme exigeant l'instauration simultanée de montants compensatoires monétaires pour les échanges intracommunautaires et avec les pays tiers, alors même que les situations seraient différentes;

11 attendu d'ailleurs que, lorsque le règlement litigieux a été arrêté, la viande «assaisonnée» n'apparaissait pratiquement plus dans les échanges avec les pays tiers, ce produit ayant été inclus dans le champ d'application des mesures de sauvegarde par le règlement n° 2033/75 de la Commission, du 5 août 1975 (JO n° L 207, p. 8);

qu'il n'y avait donc plus, à cette époque, de risque que les mesures monétaires entraînent des perturbations dans les échanges avec les pays tiers;

Sur les dépens

12 attendu que les frais exposés par la Commission des CE, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement;

que 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 (première chambre),

statuant sur la question à elle soumise par le Hessisches Finanzgericht, par ordonnance du 3 mai 1978, dit pour droit:

L'examen de la question posée n'a révélé aucun élément susceptible d'affecter la validité du règlement n° 3092/76 de la Commission.

Mertens de Wilmars Donner O'Keeffe

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 31 janvier 1979.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président de la première chambre

J. Mertens de Wilmars