ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
17 septembre 1996 *

Dans les affaires jointes C-246/94, C-247/94, C-248/94 et C-249/94,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par la Corte suprema di cassazione et tendant à obtenir, dans les litiges pendants devant cette juridiction entre

Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio e.a.

et

Amministrazione delle Finanze dello Stato,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de la directive 79/623/CEE du Conseil, du 25 juin 1979, relative à l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives en matière de dette douanière (JO L 179, p. 31), et du règlement (CEE) n° 612/77 de la Commission, du 24 mars 1977, établissant les modalités d'application relatives au régime spécial à l'importation de certains jeunes bovins mâles destinés à l'engraissement (JO L 77, p. 18), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1384/77 de la Commission, du 27 juin 1977 (JO L 157, p. 16), ainsi que sur la validité du règlement (CEE) n° 1121/87 de la Commission, du 23 avril 1987, modifiant les règlements (CEE) n° 612/77 et (CEE) n° 1136/79 en ce qui concerne la libération de la garantie dans le cadre de certains régimes spéciaux à l'importation dans le secteur de la viande bovine (JO L 109, p. 12),

* Langue de procédure: l'italien.

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. C. N. Kakouris (rapporteur) président de chambre, G. Hirsch et G. F. Mancini, juges,

avocat général: M. P. Léger,
greffier: M. H. von Holstein, greffier adjoint,

considérant les observations écrites présentées:

— pour la Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio et la Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori Srl, par M^e^ Nicola Muscolo, avocat au barreau de Trieste,

— pour le gouvernement italien, par M. le professeur Umberto Leanza, chef du service du contentieux diplomatique du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, assisté de M. Ivo Maria Braguglia, avvocato dello Stato,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. Eugenio de March, conseiller juridique, et Antonio Aresu, membre du service juridique, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de M. Bruno Cavicchi, partie défenderesse dans l'affaire C-249/94, représentée par M^e^ Giampaolo Gei, avocat au barreau de Trieste, du gouvernement italien, représenté par M. Danilo del Gaizo, avvocato dello Stato, et de la Commission, représentée par M. Antonio Aresu, à l'audience du 14 décembre 1995,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 7 mars 1996,

rend le présent

Arrêt

1 Par quatre ordonnances du 2 mai 1994, parvenues à la Cour le 12 septembre suivant, la Corte suprema di cassazione a posé, en application de l'article 177 du traité CE, trois questions préjudicielles sur l'interprétation de la directive 79/623/CEE du Conseil, du 25 juin 1979, relative à l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives en matière de dette douanière (JO L 179, p. 31), et du règlement (CEE) n° 612/77 de la Commission, du 24 mars 1977, établissant les modalités d'application relatives au régime spécial à l'importation de certains jeunes bovins mâles destinés à l'engraissement (JO L 77, p. 18), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1384/77 de la Commission, du 27 juin 1977 (JO L 157, p. 16), ainsi que sur la validité du règlement (CEE) n° 1121/87 de la Commission, du 23 avril 1987, modifiant les règlements (CEE) n° 612/77 et (CEE) n° 1136/79 en ce qui concerne la libération de la garantie dans le cadre de certains régimes spéciaux à l'importation dans le secteur de la viande bovine (JO L 109, p. 12).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre de litiges opposant trois exploitations agricoles italiennes aux autorités douanières italiennes, à propos de la perte du bénéfice de la suspension du prélèvement dû à l'importation de jeunes bovins mâles destinés à l'engraissement.

3 L'article 13 du règlement (CEE) n° 805/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine (JO L 148, p. 24), tel que modifié par l'article 3 du règlement (CEE) n° 425/77 du Conseil, du 14 février 1977 (JO L 61, p. 1), prévoit, en tant que régime spécial, la possibilité d'une suspension totale ou partielle du prélèvement normalement applicable à l'importation de jeunes bovins mâles destinés à l'engraissement.

4 Les modalités d'application de ce régime ont été établies par le règlement n° 612/77, dont l'article 1er prévoit:

« 1. Le bénéfice de la suspension totale ou partielle du prélèvement visée à l'article 13, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 805/68 est subordonné:

a) à la déclaration écrite de l'importateur, faite au moment de l'importation, que les jeunes bovins sont destinés, dans l'État membre d'importation, à être engraissés pendant une période de 120 jours à partir du jour de la mise en libre pratique;

b) à la constitution, par l'importateur, d'une caution d'un montant égal au montant suspendu du prélèvement valable le jour de l'importation;

c) ...

2. ...

3. Sauf en cas de force majeure, la caution n'est libérée, en tout ou en partie, que si la preuve est apportée aux autorités compétentes de l'État membre d'importation que le jeune bovin:

a) n'a pas été abattu avant l'expiration du délai prévu au paragraphe 1, sous a), ou

b) ...

La caution est libérée immédiatement après que la preuve a été fournie.

4. Dans le cas où la preuve visée au paragraphe 3 n'a pas été fournie dans un délai de 180 jours à compter du jour de la mise en libre pratique, le montant de la caution reste acquis à titre de prélèvement.

5. ... »

5 Cette disposition a été modifiée par l'article 7 du règlement n° 1384/77 afin d'éviter le risque de certains abus.

6 L'article 7 du règlement n° 1384/77 ajoute ainsi une condition supplémentaire à celles énumérées à l'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 612/77. Il dispose en effet que le bénéfice de la suspension totale ou partielle du prélèvement est subordonné

« ...

d) à l'engagement écrit de l'importateur, souscrit au moment de l'importation, d'indiquer aux autorités compétentes de l'État membre d'importation, dans un délai d'un mois suivant le jour de l'importation, l'exploitation ou les exploitations où les jeunes bovins sont destinés à être engraissés ».

7 En outre, par cette même disposition, une nouvelle condition a été ajoutée à l'article 1er, paragraphe 3, du règlement n° 612/77, selon laquelle la caution n'est libérée que si la preuve est apportée que le jeune bovin « a été engraissé dans l'exploitation ou les exploitations indiquées conformément au paragraphe 1, sous d) ».

8 Le règlement n° 1121/87, qui introduit une certaine proportionnalité s'agissant de la libération de la garantie constituée, dispose, en son article 1er, que l'alinéa suivant est ajouté à l'article 1er, paragraphe 3, du règlement n° 612/77:

« Toutefois, lorsque le délai visé au paragraphe 1, point d), n'a pas été respecté, la garantie à libérer est diminuée de

— 15 % de son montant

et de

— 2 % du montant restant par jour de dépassement.

Les montants non libérés restent acquis à titre de prélèvement. »

9 La directive 79/623 prévoit, en son article 2:

« Font naître une dette douanière à l'importation:

...

d) l'inexécution d'une des obligations qu'entraînent pour une marchandise passible de droits à l'importation son séjour en dépôt provisoire ou l'utilisation du régime douanier sous lequel elle a été placée, ou l'inobservation d'une des conditions fixées pour l'octroi de ce régime, à moins qu'il ne soit établi, à la satisfaction des autorités compétentes, que ces manquements sont restés sans conséquence réelle sur le fonctionnement correct du dépôt provisoire ou du régime douanier considéré;

... »

10 Cette directive a été abrogée, après les faits au principal, par le règlement (CEE) n° 2144/87 du Conseil, du 13 juillet 1987, relatif à la dette douanière (JO L 201, p. 15), qui a repris ses dispositions en les complétant.

11 Trois exploitations agricoles italiennes, la Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio, la Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori Srl et l'Azienda agricola Cavicchi Bruno e Fratelli, avaient importé en Italie, entre 1982 et 1985, des lots de bovins destinés à être engraissés.

12 Il ressort du dossier que le régime spécial communautaire concernant la suspension du prélèvement avait été respecté, à l'exception de l'une des conditions y énoncées, à savoir l'obligation, prévue à l'article 1er du règlement n° 612/77, tel que modifié, d'indiquer aux autorités italiennes, dans un délai d'un mois à compter de la date d'importation, la localité dans laquelle se trouvait la station d'embouche. En effet, la Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio avait transmis cette information à la douane compétente avec quelques jours de retard, tandis que la Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori Srl l'avait communiquée dans les délais, mais, par erreur, aux communes sur le territoire desquelles étaient situées les stations d'embouche au lieu de la transmettre à la douane compétente, et que l'Azienda agricola Cavicchi Bruno e Fratelli avait oublié d'indiquer à la douane l'emplacement de la station d'embouche. Il peut par ailleurs être déduit du dossier que la Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori Srl avait également omis de fournir dans les délais prévus par l'article 1er, paragraphe 4, du règlement n° 612/77 la preuve que les jeunes bovins importés n'avaient pas été conduits à l'abattoir moins de 120 jours après leur importation.

13 Les autorités douanières italiennes ont estimé que, eu égard à ces manquements, les exploitations agricoles en question avaient perdu le bénéfice de la suspension du prélèvement à l'importation, en sorte qu'elles ont exigé le paiement des droits de douane dus et ont considéré que les garanties constituées au moment de l'importation devaient rester entièrement acquises.

14 Les trois entreprises concernées ont donc assigné l'Amministrazione delle Finanze dello Stato devant le Tribunale di Trieste, en faisant valoir que la prétention des autorités douanières, fondée sur l'inobservation d'une obligation secondaire et formelle, était illicite au regard du droit communautaire, dès lors que l'obligation principale, qui consisterait dans l'engraissement des bovins importés pendant 120 jours dans une station d'embouche, avait été respectée.

15 La Corte suprema di cassazione, saisie en dernier lieu, a décidé de surseoir à statuer et de saisir la Cour des questions préjudicielles suivantes:

« La première question d'interprétation consiste à établir si la disposition contenue à l'article 2, littera d), de la directive 623/79/CEE du 25 juin 1979 (non transposée dans l'ordre juridique italien) a les caractéristiques nécessaires pour être appliquée directement et constituer le fondement de droits que les particuliers peuvent faire valoir à l'encontre de l'État italien.

La deuxième question d'interprétation se pose dans l'hypothèse d'une réponse affirmative à la première question. Elle consiste à établir si la disposition présentement en cause de la directive est applicable également dans l'hypothèse d'un retard dans la communication de l'exploitation où les bovins sont destinés à être engraissés, et donc d'une violation du règlement (CEE) n° 612/77 (tel que modifié par l'article 7 du règlement n° 1384/77). Il importe par conséquent d'interpréter le régime spécial instauré par ledit règlement pour établir si le retard susmentionné a eu ou non une incidence concrète sur le fonctionnement correct dudit régime spécial.

Au cas où il serait répondu par la négative à la question précédente et si on conclut, partant, à l'inapplicabilité (en l'espèce) de la disposition de la directive, force est d'envisager une troisième question ayant pour objet la validité du règlement (CEE) n° 1121/87 du 23 avril 1987. Il s'agit à cet égard d'établir si le montant de la sanction fixé à l'article 1er, sous 2, dudit règlement (qui entraîne la perte totale de la caution à la suite d'un retard de 50 jours dans la notification de la communication) est ou non contraire au principe de proportionnalité par rapport au but poursuivi, principe précédemment affirmé par la Cour de justice. »

Sur la première question

16 Par cette question, la juridiction nationale demande en substance si l'article 2, sous d), de la directive 79/623 a effet direct et engendre, dans le chef des particuliers, des droits que ceux-ci peuvent faire valoir à l'encontre de l'État membre qui n'a pas transposé en droit national cette directive et que les juridictions nationales doivent sauvegarder.

17 Selon une jurisprudence constante (voir, notamment, arrêts du 19 janvier 1982, Becker, 8/81, Rec. p. 53, point 25, et du 22 juin 1989, Costanzo, 103/88, Rec. p. 1839, point 29), dans tous les cas où des dispositions d'une directive apparaissent, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises, les particuliers sont fondés à les invoquer devant le juge national à l'encontre de l'État, soit lorsque celui-ci s'abstient de transposer dans les délais la directive en droit national, soit lorsqu'il en fait une transposition incorrecte.

18 Une disposition communautaire est inconditionnelle lorsqu'elle énonce une obligation qui n'est assortie d'aucune condition ni subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'aucun acte soit des institutions de la Communauté, soit des États membres (voir, notamment, arrêt du 3 avril 1968, Molkerei-Zentrale Westfalen Lippe, 28/67, Rec. p. 211, 226).

19 Par ailleurs, une disposition est suffisamment précise pour être invoquée par un justiciable et appliquée par le juge lorsqu'elle énonce une obligation dans des termes non équivoques (arrêts du 26 février 1986, Marshall, 152/84, Rec. p. 723, et du 4 décembre 1986, Federatie Nederlandse Vakbeweging, 71/85, Rec. p. 3855).

20 L'article 2, sous d), de la directive 79/623 présente précisément ces caractéristiques.

21 Il convient en effet de relever à cet égard que, conformément à son cinquième considérant, le but poursuivi par la directive 79/623 est de fixer des règles communes pour la détermination du moment auquel prend naissance la dette douanière en vue d'assurer une application uniforme des dispositions communautaires en vigueur à l'importation et à l'exportation.

22 Cet objectif d'application uniforme en ce qui concerne tant le moment auquel prend naissance la dette douanière que l'application, comme en l'occurrence, d'un avantage douanier éventuel serait compromis s'il était reconnu aux autorités nationales compétentes une marge discrétionnaire impliquant le choix de conditions ou de formalités autres que celles prévues par la directive 79/623.

23 En l'occurrence, l'article 2, sous d), de la directive 79/623 énonce clairement la possibilité, pour le justiciable concerné, de prouver que les manquements qu'il a commis sont restés sans conséquence réelle sur le fonctionnement correct du régime douanier considéré, ce qui implique l'obligation inconditionnelle et non équivoque des autorités nationales compétentes d'examiner les offres de preuve présentées à cet égard.

24 Ainsi, le membre de phrase « ... à la satisfaction des autorités compétentes... », contenu à l'article 2, sous d), de la directive 79/623, superflu en lui-même, ne fait qu'insister sur la tâche de vérification qui incombe en tout état de cause aux autorités nationales compétentes sous le contrôle des juridictions nationales. Il est d'ailleurs significatif à cet égard de relever que l'article 2, sous d), du règlement n° 2144/87, qui a remplacé l'article 2, sous d), de la directive 79/623, n'a pas repris ce membre de phrase.

25 Il y a enfin lieu de rappeler que, dans l'arrêt du 5 octobre 1983, Esercizio Magazzini Generali et Mellina Agosta (186/82 et 187/82, Rec. p. 2951), la Cour a reconnu, quoique de manière implicite, l'effet direct de l'article 4 de la directive, disposition analogue à celle sous examen.

26 Il convient donc de répondre à la première question que l'article 2, sous d), de la directive 79/623 a effet direct et engendre, dans le chef des particuliers, des droits que ceux-ci peuvent faire valoir à l'encontre d'un État membre qui n'a pas transposé en droit national cette directive et que les juridictions nationales doivent sauvegarder.

Sur la deuxième question

27 Par cette question, la juridiction nationale demande en substance si l'article 2, sous d), de la directive 79/623 est également applicable en cas de violation du règlement n° 612/77, tel que modifié.

28 Le gouvernement italien soutient à cet égard que le non-respect des obligations énoncées dans le règlement n° 612/77 est déjà considéré par le législateur communautaire lui-même comme un manquement important qui perturbe le fonctionnement correct du régime spécial en cause. Ainsi, dans un tel cas, la dette douanière à l'importation serait née, sans examen d'autres conditions.

29 Ce raisonnement ne saurait être suivi.

30 La directive 79/623, qui a été ultérieurement remplacée par le règlement n° 2144/87, puis par le règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire (JO L 302, p. 1), constitue un texte d'application générale, dont le but est d'harmoniser les règles qui régissent la dette douanière.

31 Le règlement n° 612/77, tel que modifié, a été adopté par la Commission sur le fondement de l'habilitation qui lui avait été accordée par le Conseil, dans le but de fixer les modalités d'application du régime spécial prévu à l'article 13 du règlement n° 805/68. Par conséquent, les dispositions du règlement n° 612/77, adoptées sur le fondement d'une délégation législative dans un domaine spécifique, ne sauraient rendre inopérantes les règles d'application générale de la directive 79/623, et notamment celles de l'article 2, sous d), qui prévoient le droit du justiciable concerné de prouver que le manquement qui lui est reproché est resté sans conséquence réelle sur le fonctionnement du régime douanier considéré.

32 En l'occurrence, les irrégularités reprochées aux justiciables concernés sont de gravité considérablement différente. Il appartient aux autorités nationales compétentes d'apprécier, cas par cas, sous le contrôle des juridictions nationales, si les exploitants agricoles en question ont pu rapporter la preuve que lesdites irrégularités sont restées sans conséquence réelle sur le fonctionnement du régime douanier considéré.

33 Il y a donc lieu de répondre à la juridiction nationale que l'article 2, sous d), de la directive 79/623 est également applicable en cas de violation du règlement n° 612/77, tel que modifié.

Sur la troisième question

34 Eu égard à la réponse apportée à la deuxième question posée, il n'y a pas lieu de répondre à la troisième.

Sur les dépens

35 Les frais exposés par le gouvernement italien et par la Commission des Communautés européennes, qui ont 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 (sixième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par la Corte suprema di cassazione, par ordonnances du 2 mai 1994, dit pour droit:

1) **L'article 2, sous d), de la directive 79/623 CEE du Conseil, du 25 juin 1979, relative à l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives en matière de dette douanière, a effet direct et engendre, dans le chef des particuliers, des droits que ceux-ci peuvent faire valoir à l'encontre d'un État membre qui n'a pas transposé en droit national cette directive et que les juridictions nationales doivent sauvegarder.**

2) **L'article 2, sous d), de la directive 79/623 est également applicable en cas de violation du règlement (CEE) n° 612/77 de la Commission, du 24 mars 1977, établissant les modalités d'application relatives au régime spécial à l'importation de certains jeunes bovins mâles destinés à l'engraissement, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1384/77 de la Commission, du 27 juin 1977.**

Kakouris Hirsch Mancini

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 17 septembre 1996.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

C. N. Kakouris