2) A la suite de la décision 66/474 de la Commission, la République italienne n'était plus en droit d'opposer à un opérateur économique, en raison d'une importation postérieure à la prise d'effet de cette décision, les dispositions nationales introduites au titre de la mesure de sauvegarde dont la suppression a été exigée par la Commission, même si ces dispositions n'ont été abrogées, au plan interne, qu'à une date postérieure à la prise d'effet de la décision de la Commission.

3) Conformément à l'article 191, alinéa 2, du traité CEE, la décision 66/474 de la Commission a produit ses effets au moment de sa notification à la République italienne, soit au 28 juillet 1966.

Mackenzie Stuart Pescatore Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 8 mars 1979.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président de la deuxième chambre

A. J. Mackenzie Stuart

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 8 FÉVRIER 1979 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

L'instance principale qui est à la base de la présente demande de décision préjudicielle a pour objet la légalité de la perception de prélèvements supplémentaires par l'Administration italienne des finances sur les importations de viandes bovines congelées désossées de la position tarifaire n° 02.01 A II, statistique n° 58, destinées à la transformation sous contrôle douanier, donc d'un produit visé par le règlement n° 14/64/CEE du Conseil du 5 février 1964 portant établissement graduel de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine (JO 34, du 27. 2. 1964, p. 562).

L'article 5 de ce règlement prévoit la perception, par les États importateurs, de prélèvements à l'importation de veaux, de gros bovins et de produits dérivés en provenance d'États tiers.

1 — Traduit de l'allemand.

Selon l'article 12, alinéa 2, pour les importations en provenance des pays tiers, la perception de tout droit de douane ou de taxe d'effet équivalent, autres que ceux prévus par le présent règlement, est incompatible avec son application.

L'article 18 habilite le Conseil à prendre, sur proposition de la Commission, pour les produits faisant partie de l'organisation des marchés dans le secteur de la viande bovine, «toutes mesures dérogatoires au règlement afin de tenir compte des conditions particulières dans lesquelles ces produits pourraient se trouver».

Selon l'article 16, les États membres peuvent d'eux-mêmes prendre des mesures de sauvegarde. Les passages de cette disposition qui présentent de l'intérêt dans cette affaire sont rédigés de la manière suivante:

«1. Si, par suite de l'application des mesures relatives à l'établissement graduel d'une organisation commune du marché de la viande bovine, ce marché subit ou est menacé de subir, dans un ou plusieurs États membres, du fait des importations, des perturbations graves susceptibles de mettre en péril les objectifs définis à l'article 39 du traité, le ou les États membres intéressés peuvent, durant la période de transition, prendre les mesures de sauvegarde nécessaires concernant l'importation des produits en cause.

2. Le ou les États membres intéressés sont tenus de notifier ces mesures aux autres États membres et à la Commission au plus tard lors de leur entrée en vigueur.

...

Sur la base des dispositions du paragraphe 1 et avec le souci de ne pas augmenter la protection entre États membres, la Commission, après consultation des États membres dans le cadre du Comité de gestion institué par l'article 19, décide, par une procédure d'urgence et dans un délai maximum de quatre jours ouvrables à compter de la notification visée au premier alinéa, si les mesures doivent être maintenues, modifiées ou supprimées.

...

La décision de la Commission est notifiée à tous les États membres. Elle est immédiatement exécutoire.»

Le 21 avril 1966, le Conseil, considérant que l'approvisionnement des consommateurs était insuffisant, a arrêté, en se fondant sur l'article 18 du règlement n° 14/64/CEE, le règlement n° 42/66/CEE (JO 76 du 27. 4. 1966, p. 1141), qui, par dérogation à l'article 5 du règlement n° 14/64/CEE, autorisait les États membres à suspendre, pendant la période du 1er mai au 31 juillet 1966, à l'égard des pays tiers, les prélèvements applicables à l'importation de certaines viandes congelées de l'espèce bovine domestique de la position tarifaire 02.01 A, destinées à la transformation sous contrôle douanier.

Le gouvernement de la République italienne faisant usage de cette possibilité, a suspendu par la circulaire n° 165 du 13 mai 1966, confirmée par la circulaire télégraphique UTCD n° 3422 — 3696 du 30 avril 1966, les prélèvements pour les marchandises de la catégorie en question pendant la période du 2 mai au 31 juillet 1966 et il en a informé la Commission ainsi que les autres États membres dans les délais prévus.

Le 23 juillet 1966, donc encore pendant la période de suspension des prélèvements, le gouvernement de la République italienne a informé la Commission, par

télex de sa Représentation permanente, qu'en raison de la dépression persistante du marché dans le secteur de la viande bovine, encore aggravée au cours des derniers jours, il percevrait, à partir du 24 juillet 1966, en se fondant sur l'article 16 du règlement n° 14/64/CEE, un prélèvement supplémentaire de 60 % du prélèvement prévu à l'article 5 du règlement cité, lors de l'importation d'animaux et de viande de l'espèce bovine en provenance de pays tiers. Cependant, le dernier paragraphe de ce télex affirmait clairement: «Sont exclus de la mesure de protection les veaux destinés à l'engraissement d'un poids inférieur à 340 kg et la viande de l'espèce bovine congelée destinée à la transformation industrielle».

Le 25 juillet 1966, pour appliquer cette mesure de sauvegarde, le ministère italien des finances a adressé à ses bureaux de douane la circulaire UTCD — 1966. 373 — DoG. 000 (protocole n° 6363), qui, confirmant la circulaire télégraphique n° 6349/UTC du 23 juillet 1966, instituait, à compter du 24 juillet 1966, pour les produits du secteur de la viande bovine importés des pays tiers, un prélèvement supplémentaire égal à 60 % du prélèvement en vigueur au moment de l'importation. Mais à la différence du télex adressé à la Commission, le 7e alinéa de la circulaire déclarait expressément: «La viande bovine congelée destinée à la transformation sous contrôle douanier est également soumise à un prélèvement supplémentaire, conformément à la circulaire télégraphique n° 3696/UTCD du 30 avril 1966, la suspension du prélèvement étant maintenue».

Le 28 juillet 1966, la Commission, se fondant sur l'article 16, paragraphe 2, alinéa 3, du règlement n° 14/64/CEE, a arrêté la décision 66/474/CEE (JO 153 du 23. 8. 1966, p. 2796) dont l'article 1 est rédigé de la manière suivante:

«Il est fait obligation à la République italienne de supprimer les mesures de sauvegarde notifiées à la Commission le 23 juillet 1966, par lesquelles un montant supplémentaire de 60 % du prélèvement déterminé conformément à l'article 5 du règlement n° 14/64/CEE a été institué.»

La Commission fondait sa décision sur la considération que les conditions d'une mesure de sauvegarde au titre de l'article 16, paragraphe 1, du règlement n° 14/64/CEE n'étaient pas remplies, puisque, à cette époque, le marché italien des gros bovins ne subissait pas et n'était pas menacé de subir une perturbation grave. Cela ressortait, en outre, du fait que la République italienne continuait à faire usage de l'autorisation accordée dans le règlement n° 42/66/CEE, de suspendre les prélèvements sur certaines catégories de viande congelée destinée à la transformation sous contrôle douanier.

Cette décision de la Commission a encore été notifiée au gouvernement de la République italienne le 28 juillet 1966.

De même, le 28 juillet 1966, le Conseil, se fondant sur l'article 18 du règlement n° 14/64, a sur proposition de la Commission arrêté la décision 66/455/CEE (JO 144 du 5. 8. 1966, p. 2659), autorisant la République italienne à majorer sous certaines conditions et dans le cadre de certaines limites, dans le secteur de la viande bovine, les prélèvements applicables à certaines importations en provenance des pays tiers. L'article 1 de la décision est rédigé de la manière suivante:

«La République italienne est autorisée à majorer, jusqu'au 2 octobre 1966, les prélèvements déterminés conformément à l'article 5 du règlement n° 14/64/CEE applicables aux importations en provenance des pays tiers:

— pour le produit figurant à la section b) de l'annexe I du règlement

n° 14/64/CEE, d'un montant au plus égal à 7,5 unités de compte par 100 kg,

— pour les produits figurant à la section b) de l'annexe II du règlement n° 14/64/CEE, d'un montant calculé en affectant le prélèvement de ces produits d'un coefficient qui représente le rapport existant entre le montant appliqué en vertu du premier tiret et le prélèvement établi conformément à l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 14/64/CEE pour les gros bovins.»

L'article 3 de la décision précise:

«La République italienne communique sans délai à la Commission les mesures prises en application de l'article premier.»

Ces mesures ont paru indispensables au Conseil et à la Commission pour — sans affecter les importations plus qu'il n'est nécessaire — amener les prix des produits importés au niveau du prix d'orientation, puisque les prix des gros bovins adultes sur le marché italien étaient inférieurs au prix d'orientation.

La décision du Conseil a été notifiée à la République italienne le 29 juillet. En exécution des décisions citées de la Commission et du Conseil, ce gouvernement a aboli lesdites mesures de sauvegarde à partir du 1er août 1966 et a fait usage, à compter du même jour, de l'autorisation du Conseil de majorer les prélèvements conformément aux méthodes de calcul prévues.

Le 29 juillet 1966, la société Salumificio di Cornuda SpA a déclaré aux autorités douanières de Turin l'importation de 179 179 kg de viande bovine réfrigérée en provenance d'Argentine, qui était destinée à la transformation sous contrôle douanier. Un contrôle ultérieur a permis de constater que la perception du supplément de prélèvement n'avait pas été effectuée pour cette importation. Par une décision notifiée le 8 septembre 1971, les autorités compétentes ont exigé de la société Salumificio SpA le paiement de 16 817 380 lires italiennes à titre de supplément de prélèvement.

La société a intenté un recours contre cette décision devant le tribunal de Turin, qui a fait droit à ce recours par un jugement du 5 août 1972.

Sur recours de l'Administration des finances de l'État, la cour d'appel de Turin a réformé le jugement de première instance par décision du 22 mai 1975 et a déclaré légale l'injonction de payer le supplément de prélèvement.

Contre cet arrêt la demanderesse a introduit un pourvoi devant la Cour de cassation qui, par décision du 17 février 1978, a sursis à statuer conformément à l'article 177 du traité et a demandé à la Cour de justice d'interpréter les articles 189 et 191 du traité CEE, l'article 16, paragraphe 2, alinéa 4, du règlement du Conseil n° 14/64, les articles 1 et 3 de la décision du Conseil n° 66/455 et l'article 1 de la décision de la Commission n° 66/474. Eu égard aux dispositions citées, la juridiction qui a rendu l'ordonnance de renvoi vous demande de répondre aux questions suivantes:

1) Quel est, dans l'ordre des sources normatives communautaires, l'acte qui prévaut entre la «décision» de la Commission, adoptée en vertu de l'article 16 du règlement n° 14/64 et dans les matières considérées dans ce règlement, et la «décision» du Conseil, adoptée en vertu de l'article 18 de ce même règlement?

2) La décision de la Commission, adoptée en vertu de la disposition et dans les matières indiquées à la première question, a-t-elle des effets directs dans l'ordre juridique interne de l'État communautaire intéressé, (la

République italienne), ou, au contraire, nécessite-t-elle, à cette fin, une disposition interne d'exécution?

3) Dans le cas où il serait répondu conformément au premier sens à la deuxième question, (c'est-à-dire en ce sens que la décision a des effets directs), cette décision produit-elle ses effets dès le moment de son adoption ou au moment de la notification à l'État destinataire?

4) Dans le cas indiqué à la troisième question, ladite décision de la Commission remplit-elle, à l'égard de l'acte à supprimer, la fonction technique d'«annulation», c'est-à-dire a-t-elle un effet *ex tunc* dès l'adoption de cet acte, en en faisant disparaître rétroactivement tous les effets; ou bien remplit-elle, toujours à l'égard de l'acte à supprimer, la fonction technique d'«abrogation», c'est-à-dire a-telle un effet *ex nunc* à partir du moment (de l'adoption ou de la notification) de la même «décision»?

5) Dans le cas où il serait répondu selon le second sens à la 2e question, c'est-à-dire en ce sens que la décision mentionnée de la Commission nécessite un acte interne de l'État membre pour avoir effet dans le cadre de l'ordre juridique de ce même État, les dispositions communautaires qu'il s'agit d'interpréter établissent-elles que cet acte interne d'exécution doit remplir, à l'égard de l'acte qu'il tend à supprimer en exécution de la décision communautaire, la fonction technique d'annulation ou la fonction technique d'abrogation, ces termes étant pris ici dans le sens respectif précisé à la 3e question?

I — Avant d'étudier les questions posées, je voudrais tout d'abord attirer l'attention de la Cour sur le fait qui découle des éléments du dossier, que le texte par lequel le gouvernement italien a notifié la mesure de sauvegarde à la Commission ne concorde pas avec celui de la circulaire par laquelle la mesure de sauvegarde a été ordonnée en Italie. Tandis que la notification du gouvernement italien exclut expressément de la mesure de sauvegarde la viande bovine destinée à la transformation sous contrôle douanier, la circulaire interne prescrit la perception d'un prélèvement supplémentaire pour la viande bovine de la catégorie en question. Le gouvernement italien a donc introduit une mesure de sauvegarde de la catégorie considérée pour la viande bovine réfrigérée et désossée bien qu'il n'ait pas notifié cette mesure à la Commission mais qu'il ait même expressément exclu cette viande de la mesure de sauvegarde notifiée. Selon l'article 16, paragraphe 2, alinéa 1, du règlement n° 14/64, cette mesure aurait dû être notifiée aux autres États membres et à la Commission au plus tard à la date de son entrée en vigueur.

Si l'on voit dans la notification une condition d'efficacité des mesures de sauvegarde prises en application de l'article 16 du règlement n° 14/64, une mesure de sauvegarde non notifiée doit être traitée comme une taxe d'effet équivalant à un droit de douane qui, selon l'article 12, paragraphe 2, du règlement n° 14/64 n'est pas compatible avec cette disposition. Dans ce cas, les intéressés pourraient immédiatement invoquer l'article 12, paragraphe 2, du règlement n° 14/64, qui est directement applicable dans tout État membre conformément à l'article 189 du traité CEE. Les questions posées ne seraient plus alors d'une importance décisive pour l'issue de la procédure.

En revanche, le gouvernement italien estime que la non-notification d'une mesure de sauvegarde prise au titre de

l'article 16 du règlement n° 14/64 ne peut pas faire obstacle à son entrée en vigueur et à son efficacité. Il voit sa thèse confirmée par votre arrêt rendu dans l'affaire 27/78 (Administration des finances de l'État/Entreprise Rasham, arrêt du 3 octobre 1978). Dans cet arrêt, vous avez établi à propos de l'article 115, alinéa 2, du traité CEE comparable à cet égard, que l'obligation de notification était certes péremptoire mais que son observation ne saurait cependant constituer une condition préalable à l'entrée en vigueur des mesures de sauvegarde adoptées.

A notre avis, il n'est pas possible, pour plusieurs raisons, de recourir à l'arrêt cité pour résoudre la présente affaire. Dans son alinéa 1, l'article 115 du traité CEE part fondamentalement de l'idée qu'en cas de danger de détournements de trafic ou de difficultés économiques, la *Commission* recommande les méthodes en vue de la coopération nécessaire des États membres. Si cela ne suffit pas, elle autorise les États membre à prendre les mesures de protection nécessaires dont elle définit les conditions et les modalités. Selon l'alinéa 2 de la disposition citée, les États membres peuvent *uniquement en cas d'urgence* et pendant la période de transition prendre eux-mêmes les mesures nécessaires qu'ils doivent notifier aux autres États membres ainsi qu'à la Commission. Par conséquent, l'article 115, alinéa 2, du traité CEE se fonde sur l'idée que cette notification peut être faite au plus tôt simultanément, mais, en règle générale, elle ne peut l'être que postérieurement, aucun délai n'étant fixé à ce sujet. En conséquence, en examinant la question de savoir si la notification prescrite par l'article 115, alinéa 2, était une condition de la validité ou de l'efficacité d'une mesure de sauvegarde prescrite conformément à cette disposition, la Cour de justice dans son arrêt rendu dans l'affaire 27/78 a uniquement établi qu'il n'est pas possible de déduire de cette disposition que la *notification préalable ou simultanée* est une condition de l'entrée en vigueur des dispositions adoptées. D'autre part, elle ne s'est pas prononcée sur les conséquences juridiques pour le cas où une mesure prise n'est pas notifiée, mais elle a au contraire déduit de la disposition que la communication à la Commission et aux autres États membres doit avoir lieu sans retard, bien qu'aucun délai ne soit prévu. Au reste, l'avocat général Warner dans ses conclusions relatives à cette affaire s'est exprimé dans le même sens en soulignant qu'il résulte des termes clairs de l'article 115 que cet article prévoit qu'une telle notification doit avoir lieu «dès que les mesures sont prises» mais pas nécessairement avant.

En revanche, les conditions de l'article 16 du règlement n° 14/64 ainsi que de la procédure à suivre selon cette disposition sont aménagées d'une manière tout à fait différente. La Commission comme, du reste, le gouvernement italien partent à bon droit de l'idée que les mesures de sauvegarde prises conformément à l'article 16 du règlement n° 14/64 doivent entrer en vigueur en vertu de décisions autonomes des États membres et que ces derniers ne doivent pas attendre le résultat de procédures antérieures de droit communautaire pour les prendre. En outre, selon cette disposition, les États membres peuvent agir non seulement en cas d'urgence mais toutes les fois que les conditions matérielles de l'article 16 sont remplies. Comme cette disposition peut aboutir à une abrogation partielle de l'organisation du marché de la viande bovine aménagé jusque dans tous les détails, les conditions sont étroitement circonscrites. L'article 16, paragraphe 2, prévoit donc que les États intéressés notifient ces mesures aux autres États membres et à la Commission si

possible auparavant, mais au plus tard lors de leur entrée en vigueur. Ce n'est que par cette notification que la Commission est en mesure de contrôler, après consultation des États membres au moyen d'une procédure d'urgence, si les conditions de l'article 16, paragraphe 1, sont remplies. Dans l'intérêt de la Communauté, des États membres et des participants à la vie économique, la Commission doit, selon la procédure prescrite, décider dans un délai très court de quatre jours ouvrables au maximum, à compter de la notification, si les conditions sont remplies et si les mesures sont nécessaires. Dans l'intérêt encore de tous les participants, la décision de la Commission doit, selon l'article 16, paragraphe 2, alinéa 4, être exécutée immédiatement. Ce n'est qu'au moment de la notification qu'il est donc possible que la Commission reçoive connaissance des mesures de sauvegarde adoptées et engage la procédure d'urgence dans les délais fixés. L'argument énoncé par la Commission, selon lequel la notification prescrite selon l'article 16, paragraphe 2, au plus tard lors de l'entrée en vigueur d'une mesure de sauvegarde, serait dépourvue de sens si, en ne procédant pas à la notification, les États pouvaient faire obstacle à un contrôle juridique et économique des mesures prises et par conséquent mettre en danger le fonctionnement du marché agricole, nous paraît péremptoire. A la différence de l'article 115, alinéa 2, du traité CEE, — précisément comme conséquence de l'arrêt rendu dans l'affaire 27/78 —, la notification préalable d'une mesure de sauvegarde prise conformément à l'article 16 du règlement n° 14/64 doit constituer la condition de la validité ou de l'efficacité de l'acte ordonnant cette mesure. Des prélèvements non notifiés, qui ne sont pas prévus par le règlement n° 14/64, constituent donc des taxes d'effet équivalant à des droits de douane au sens de l'article 12, alinéa 2, du règlement cité, lequel est directement applicable et entraîne ainsi l'inapplicabilité des dispositions nationales correspondantes.

II — Pour le cas, où la Cour de justice ne se rallierait pas à la solution vers laquelle nous inclinons, étudions maintenant les questions posées. Abordons tout d'abord la réponse à la deuxième question, celle de l'applicabilité directe de l'article 1 de la décision 66/474 de la Commission du 28 juillet 1966. La troisième question par laquelle la Cour de cassation vous demande à quelle date la décision — en supposant qu'elle soit directement applicable — produit ses effets, lui est étroitement liée. Dans le cadre de l'examen de ces deux problèmes, il faut donc étudier le rapport exprimé dans la première question, entre la décision du Conseil 66/455 du 28 juillet 1966 et celle de la Commission 66/474 du même jour.

1. Dans une jurisprudence constante, commençant avec l'affaire 9/70 (Franz Grad/Finanzamt Traunstein, arrêt du 6 octobre 1970, Recueil 1970, p. 825), vous avez reconnu que des décisions et des directives qui ne sont en principe adressées qu'à des États peuvent avoir des effets immédiats dans les relations juridiques entre les États membres et les particuliers, lorsque les conditions suivantes sont remplies: l'obligation imposée par la décision aux États membres doit être claire et sans ambiguïté, elle ne doit pas dépendre d'une condition et elle ne doit notamment laisser au destinataire aucune marge d'appréciation en vue de la modifier. Si ces critères sont réunis, la décision oblige directement les administrations et les juridictions des États membres à sauvegarder les intérêts des particuliers intéressés par

sa violation, lorsqu'elles accordent cette protection. Ainsi vous avez plusieurs fois souligné que «particulièrement dans les cas où les autorités communautaires auraient, par décision, obligé un État membre ou tous les États membres à adopter un comportement déterminé, l'effet utile d'un tel acte s'en trouverait affaibli si les justiciables de cet État étaient empêchés de s'en prévaloir en justice et les juridictions nationales empêchées de la prendre en considération en tant qu'élément du droit communautaire» (affaire 9/70, Franz Grad/Finanzamt Traunstein, arrêt du 6 octobre 1970, Recueil 1970, p. 838).

Si nous considérons maintenant l'article 1 de la décision de la Commission 66/474 à la lumière de ces principes, selon son propre texte, la République italienne est tenue d'éliminer les mesures de sauvegarde *notifiées* à la Commission le 23 juillet 1966. D'un point de vue purement formaliste, on pourrait objecter que ce texte ne se rapporte pas nettement aux mesures de sauvegarde *non notifiées* en l'espèce. Comme la viande bovine frigorifiée qui est destinée à la transformation sous contrôle douanier était, dans la notification à la Commission, expressément exclue de la mesure de sauvegarde, la Commission devait partir de l'idée que les prélèvements pour les marchandises de cette catégorie continuaient d'être suspendus et qu'il était donc inutile de prescrire pour elles la suppression du prélèvement supplémentaire. En outre, il résulte des motifs de la décision que la Commission a considéré que les conditions de l'article 16, paragraphe 1, du règlement n° 14/64 n'étaient pas remplies et elle a donc estimé que des mesures de sauvegarde n'étaient pas nécessaires pour tous les produits englobés par le règlement n° 14/64. Une interprétation exacte de la décision ne peut donc conduire qu'à la conclusion que toutes les mesures de sauvegarde qui ont été prises pour les produits soumis à l'organisation des marchés de la viande bovine, devaient être supprimées.

Il faut examiner en outre si la décision du gouvernement italien ne laissait aucune marge pour la modifier. Le gouvernement italien estime pouvoir déduire l'existence d'une telle marge du fait que le jour même où la Commission a pris sa décision, une décision du Conseil a été arrêtée, sur proposition de la Commission, autorisant la République italienne à majorer les prélèvements pour les produits en question. Bien que cette dernière décision soit fondée sur une autre disposition du règlement n° 14/64, elle a pourtant reconnu la nécessité de la hausse des prix et confirmé comme nécessaire et justifiée, la mesure de sauvegarde prise par l'Italie. Une synthèse des deux dispositions et le fait qu'aucune date ne soit mentionnée pour l'acte prescrivant l'élimination autorise à conclure que l'on a voulu permettre à la République italienne de déterminer elle-même les moyens nécessaires pour adapter son ordre juridique et la date requise.

La Commission objecte à cela qu'il n'existe aucun rapport entre sa décision fondée sur l'article 16 du règlement n° 14/64 et la décision du Conseil fondée sur l'article 18 du même règlement. Les deux décisions seraient différentes tant par leurs conditions que dans leurs effets. Certes, à cette époque, on aurait dû reconnaître certaines anomalies du marché: mais elles n'auraient pas justifié des mesures de sauvegarde au titre de l'article 16 du règlement n° 14/64, étant donné que ces mesures n'ont été prévues que pour des cas extrêmes. Pour les anomalies de marché du genre décrit, l'article 18 du règlement n° 14/64 offre au contraire les moyens adéquats, l'État membre pouvant être habilité à prendre

des mesures contre elles dans un délai préétabli et avec des moyens déterminés à l'avance. La décision ordonnant la suppression des mesures de sauvegarde ne constitue à cet égard qu'une répétition de l'interdiction de prélever des taxes d'effets équivalant aux droits de douane, établie à l'article 12, paragraphe 2, du règlement n° 14/64 et elle est donc de nature à avoir des effets directs.

Nous partageons l'avis de la Commission, selon lequel les deux actes juridiques, même s'ils ont été promulgués le même jour, ont d'autres conditions et un autre objectif, prévoient d'autres moyens et ont des effets différents. Les mesures de sauvegarde prises en vertu de l'article 16 constituent donc des actes autonomes des États membres, qui peuvent abolir en partie l'organisation du marché de la viande bovine et qui ne peuvent être examinés, quant à leur compatibilité avec le droit communautaire, qu'au cours d'une procédure postérieure. Elles ne sont admissibles que si le marché de la viande bovine subit ou est menacé de subir des perturbations graves susceptibles de mettre en péril les objectifs définis à l'article 39 du traité. En revanche, dans le cas d'une action au titre de l'article 18 du règlement n° 14/64, l'organisation de marché n'est pas abrogée même partiellement, mais simplement modifiée. En conséquence, les conditions dans lesquelles le Conseil peut agir, ne sont pas aussi strictes que celles de l'article 16. Toutes les mesures peuvent être prises pour tenir compte de la situation particulière sur le marché de la viande bovine. Si les États membres sont habilités à agir en vertu de *cette* disposition, ils ne peuvent faire usage de cette autorisation, qui repose sur une appréciation politique et économique des institutions communautaires, la Commission et le Conseil, que dans le cadre des limites prescrites. Précisément les articles 5 et 12 du règlement n° 14/64 nous prouvent que les institutions communautaires ont entendu se réserver en principe, le système des prélèvements. Il n'est donc que logique que la Commission ait tout d'abord exigé la suppression des mesures de sauvegarde et proposé en même temps au Conseil, comme moyen moins radical, une décision fondée sur l'article 18. Pour les raisons indiquées, les deux actes de ces organes doivent être considérés séparément, avec cette conséquence, que la question de la primauté ne se pose pas. Par conséquent, la décision du Conseil n° 66/455, qui accorde à la République italienne une marge pour la modifier, ne peut rien changer à la décision claire et nette de la Commission qui n'exige du destinataire qu'une abstention et qui ne laisse par conséquent aucune liberté d'appréciation.

Enfin, le fait que la décision de la Commission ne mentionne aucun délai dans lequel la mesure de sauvegarde doit être supprimée, n'est pas de nature à mettre en doute la clarté de la disposition. A cet égard, la décision doit être considérée en liaison avec l'article 16, paragraphe 2, alinéa 4 du règlement n° 14/64, qui précise qu'elle est immédiatement exécutoire. Il en résulte que, si elle avait voulu s'écarter de cette réglementation de principe, la Commission aurait dû l'énoncer expressément.

L'obligation de l'article 1 de la décision 66/474 de la Commission est donc inconditionnelle, suffisamment claire et nette et ne laisse à la République italienne aucune marge d'action pour l'appliquer. Cette disposition est donc de nature à produire des effets directs dans les relations juridiques entre l'État membre auquel elle s'adresse et les particuliers et à fonder pour ces derniers le droit de l'invoquer devant les juridictions nationales. Sur ce point la primauté du droit commu-

nautaire entraîne l'inapplicabilité du droit national contraire.

2. Ainsi se pose l'autre question, celle de la date à laquelle ces effets directs se produisent. Comme nous le savons, la décision de la Commission a été notifiée au gouvernement italien le 28 juillet 1966, donc un jour avant les importations litigieuses.

Le gouvernement italien estime que, même dans l'hypothèse d'un effet direct de la décision de la Commission, cet effet aurait pu se produire au plus tôt à la date à laquelle les particuliers auraient pu prendre connaissance de cette décision, donc au plus tôt lors de la publication au Journal officiel n° 153 du 23 août 1966.

Cependant, comme la Commission et la demanderesse dans l'instance principale le soulignent à bon droit, déjà le texte même de l'article 191, alinéa 2, du traité CEE, selon lequel les directives et les décisions sont notifiées à leurs destinataires et prennent effet par cette notification, milite contre cette thèse. A la différence des règlements qui ont une portée générale, aucune publication n'est prescrite pour les actes individuels du droit communautaire. Il n'est donc pas possible non plus de faire dépendre leur entrée en vigueur, d'une publication qui, certes, est normalement effectuée, mais qui ne doit pas nécessairement l'être. Pour des raisons de sécurité juridique, il n'est pas possible de se référer à la date à laquelle tous les intéressés, le cas échéant, prennent connaissance de l'acte. Comme la décision a été notifiée au gouvernement italien, en qualité de destinataire, le 28 juillet 1966, elle a produit ses effets à partir de cette date.

3. Puisque cette date est antérieure à l'importation des marchandises en question, nous pouvons laisser de côté la question de savoir s'il faut ou non attribuer un effet rétroactif à la décision.

III — Nous vous proposons donc de répondre de la manière suivante à la demande de décision préjudicielle:

1. La notification d'une mesure de sauvegarde au titre de l'article 16 du règlement n° 14/64 du Conseil par un État membre aux autres États membres et à la Commission, qui doit avoir lieu au plus tard à la date de l'entrée en vigueur de la mesure, est une condition de son entrée en vigueur. Un prélèvement supplémentaire sur des importations en provenance de pays tiers, non prévu à l'article 5 du règlement n° 14/64, qui est perçu au moyen d'une mesure de sauvegarde non notifiée au sens de l'article 16 de ce règlement, constitue une taxe d'effet équivalant à la perception de droits de douane au sens de l'article 12, paragraphe 2, du règlement n° 14/64. Cette disposition est directement applicable par les juridictions nationales.

2. L'article 1 de la décision 66/474 de la Commission oblige la République italienne à supprimer, à partir du 28 juillet 1966, les mesures de sauvegarde qui ont introduit un prélèvement supplémentaire de 60 % du prélèvement fixé conformément à l'article 5 du règlement n° 14/64. Cette obli-

gation est de nature à produire des effets directs dans les rapports entre l'État membre auquel elle s'adresse et les intéressés auxquels elle confère des droits que le juge national doit faire prévaloir.