Dans les affaires jointes 212 à 217/80,

ayant pour objet des demandes adressées à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par la Corte suprema di cassazione à Rome, et tendant à obtenir dans les litiges pendants devant elle entre

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO

et

SRL MERIDIONALE INDUSTRIA SALUMI,

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO

et

SALUMIFICIO DI VERONA VASSANELLI,

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO

et

F.LLI ULTROCCHI,

DITTA ITALO ORLANDI & FIGLIO

et

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO,

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO

et

SAS MOLINO FIGLI DI GINO BORGIOLI,

DITTA VINCENZO DIVELLA

et

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation du règlement n° 1697/79 du Conseil, du 24 juillet 1979, concernant le recouvrement «a posteriori» des droits à l'importation ou des droits à l'exportation qui n'ont pas été exigés du

redevable pour des marchandises déclarées pour un régime douanier comportant l'obligation de payer de tels droits (JO L 197, p. 1),

LA COUR (troisième chambre),

composée de MM. A. Touffait, président de chambre, Mackenzie Stuart et U. Everling, juges,

avocat général: M^me^ S. Rozès
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure écrite

1. Le règlement n° 1697/79 du Conseil, du 24 juillet 1979, concernant le recouvrement «a posteriori» des droits à l'importation ou des droits à l'exportation qui n'ont pas été exigés du redevable pour des marchandises déclarées pour un régime douanier comportant l'obligation de payer de tels droits (JO L 197, p. 1), détermine, conformément à son article 1, paragraphe 1, «les conditions dans lesquelles les autorités compétentes procèdent au recouvrement a posteriori des droits à l'importation ou des droits à l'exportation qui, pour quelque raison que ce soit, n'ont pas été exigés du redevable pour des marchandises déclarées pour un régime douanier comportant l'obligation de payer de tels droits». Par «droits à l'importation» au sens du règlement sont entendus, entre autres, les prélèvements agricoles.

L'article 2, paragraphe 1, du règlement dispose:

«Lorsque les autorités compétentes constatent que tout ou partie du montant des droits à l'importation ou des droits à l'exportation légalement dus pour une marchandise déclarée pour un régime

douanier comportant l'obligation de payer de tels droits n'a pas été exigé du redevable, elles engagent une action en recouvrement des droits non perçus.

Toutefois, cette action ne peut plus être engagée après l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la date de la prise en compte du montant primitivement exigé du redevable, ou, s'il n'y a pas eu de prise en compte, à compter de la date de la naissance de la dette douanière relative à la marchandise en cause.»

Les articles 5 et 7 du règlement sont libellés comme suit.

«Article 5

1. Aucune action en recouvrement ne peut être engagée par les autorités compétentes lorsque le montant des droits à l'importation ou des droits à l'exportation, dont il est constaté a posteriori qu'il est inférieur au montant légalement dû, a été calculé:
   — soit sur la base de renseignements donnés par les autorités compétentes elles-mêmes et liant ces dernières,
   — soit sur la base de dispositions de caractère général ultérieurement invalidées par une décision judiciaire.

2. Les autorités compétentes peuvent ne pas procéder au recouvrement a posteriori du montant des droits à l'importation ou des droits à l'exportation qui n'ont pas été perçus par suite d'une erreur des autorités compétentes elles-mêmes qui ne pouvait raisonnablement être décelée par le redevable, ce dernier ayant pour sa part agi de bonne foi et observé toutes les dispositions prévues par la réglementation en vigueur en ce qui concerne sa déclaration en douane.

   Les cas dans lesquels il peut être fait application du premier alinéa sont déterminés conformément aux dispositions d'application arrêtées selon la procédure prévue à l'article 10.»

«Article 7

Lorsque la non-perception du montant des droits à l'importation ou des droits à l'exportation légalement dus est imputable à une erreur des autorités compétentes, il n'est perçu aucun intérêt moratoire sur les sommes recouvrées a posteriori.»

L'article 10 auquel l'article 5, paragraphe 2, renvoie dispose, entre autres, que les dispositions nécessaires pour l'application de l'article 5 sont arrêtées selon une procédure définie au règlement n° 1798/75 du Conseil, du 10 juillet 1975, relatif à l'importation en franchise des droits du tarif douanier commun des objets de caractère éducatif, scientifique ou culturel (JO L 184, p. 1).

Le règlement n° 1697/79 est entré en vigueur le 1er juillet 1980, conformément à son article 11.

2. Les litiges au principal opposent des opérateurs économiques à l'Amministrazione delle finanze italienne. Des opérateurs économiques ont formé opposition contre des avis de redressement, émis antérieurement au 1er juillet 1980, et par lesquels l'Amministrazione delle finanze les avait invités à payer des montants additionnels au titre de prélèvements sur des importations de produits agricoles.

Il ressort du dossier que l'administration des douanes, jusqu'au 11 septembre 1976, avait calculé de façon constante le montant des prélèvements en appliquant la méthode, d'ailleurs recommandée par la Commission en matière douanière, selon laquelle, en cas de diminution d'un

droit de douane après la déclaration à l'importation mais avant la mise en consommation de la marchandise, il y avait lieu, sur demande de l'importateur, d'appliquer le taux le plus favorable.

Dans son arrêt du 15 juin 1976 (Frecassetti, 113/75, Recueil p. 983), la Cour de justice a toutefois déclaré que cette méthode ne pouvait pas être appliquée aux prélèvements agricoles à l'importation en provenance de pays tiers, qui devaient être uniformément calculés suivant le taux du prélèvement au jour de l'acceptation par le service des douanes de la déclaration d'importation.

Pour se conformer à cet arrêt, la législation italienne en la matière, en l'occurrence les dispositions préliminaires du tarif douanier, a été modifiée par le décret du président de la République n° 695 du 22 septembre 1978 (GU 1978, n° 319, p. 8235). L'article 1, paragraphe 3, de ce décret dispose que la possibilité d'appliquer le taux le plus favorable ne s'étend pas aux prélèvements agricoles ni aux autres impositions prévues dans le cadre de la politique agricole commune. L'article 3 précise que la disposition précitée aura effet à partir du 11 septembre 1976, date à laquelle l'arrêt Frecassetti a été publié au Journal officiel des Communautés européennes.

Toutefois, dès avant l'arrêt Frecassetti, l'administration des finances avait enjoint à des entreprises de payer des suppléments sur des prélèvements relatifs à des importations de produits agricoles, motif pris de ce qu'il avait été fait application par erreur de la règle du taux le plus favorable. C'est dans ce contexte que se situe l'arrêt de la Cour du 27 mars 1980 (Salumi, 66, 127 et 128/79, Recueil p. 1237). Il concernait en substance la question de savoir si un tel recouvrement est admis en droit communautaire. En réponse à cette question, la Cour a dit pour droit qu'à défaut de réglementation communautaire applicable en la matière

«[i]l appartient dès lors à l'ordre juridique interne de chaque État membre, dans la mesure où le droit communautaire n'a pas disposé en la matière, de déterminer les modalités et conditions de perception des charges financières communautaires en général et des prélèvements agricoles en particulier, ainsi que de désigner les autorités chargées de la perception et les juridictions compétentes pour trancher les litiges auxquels cette perception peut donner lieu, étant entendu toutefois que ces modalités et conditions ne peuvent rendre moins efficace le système de perception des taxes et redevances communautaires que celui des taxes et redevances du même type» (alinéa 18).

La Cour a toutefois relevé dans l'arrêt Salumi (alinéa 16) que le Conseil avait déjà édicté de la réglementation spécifique, dont le règlement n° 1697/79, mais que cette réglementation n'était pas encore en vigueur à l'époque.

Le règlement n° 1697/79 étant entretemps entré en vigueur, la juridiction de renvoi, la Corte suprema di cassazione italienne, a saisi la Cour en l'espèce, en application de l'article 177 du traité CEE, de questions visant à l'interprétation de ce règlement. Les questions, identiques dans les six affaires, sont libellées comme suit:

«a) Le règlement (CEE) n° 1697/79 du Conseil du 24 juillet 1979 et, en particulier, l'article 5 de celui-ci vise-t-il les liquidations de prélèvements agricoles inférieures aux montants légalement dus, effectuées

antérieurement au 1er juillet 1980 et pour lesquelles, fût-ce avant cette date, a été prise une mesure de recouvrement au sujet de la légalité de laquelle, sous d'autres aspects, un litige est pendant devant le juge national?

b) En cas de réponse affirmative à la question a), la liquidation de prélèvements agricoles à concurrence d'un montant inférieur au montant légalement dû, opérée, d'une part, en conformité substantielle avec la réglementation communautaire selon l'interprétation de celle-ci qui pouvait à l'époque se déduire d'actes officiels émanant d'organes de la Communauté et reconnue correcte par la jurisprudence nationale, mais invalidée ensuite par la Cour de justice et, d'autre part, en conformité formelle avec les normes nationales dont il a été reconnu par la suite qu'elles étaient étrangères à la matière, mais qui étaient appliquées de manière constante à l'époque par les autorités administratives nationales compétentes, conformément à des circulaires et instructions émanant de leurs organes directeurs, est-elle visée par l'article 5 et, dans l'affirmative, par lequel des deux paragraphes de cette disposition?

c) En cas de réponse affirmative à la question b) dans le sens de l'applicabilité de l'article 5, paragraphe 2, la réglementation prévue par cette disposition, si elle produisait déjà effet en raison de la promulgation de dispositions d'application visées au second alinéa, rend-elle valide au regard de l'ordre juridique communautaire des réglementations nationales déjà antérieurement adoptées, réglant le taux des prélèvements à percevoir à concurrence d'un montant inférieur et, de toute manière, différent de celui prescrit à l'époque par les réglementations communautaires?

d) En cas de réponse négative, la réglementation de l'article 7 du même règlement est-elle également applicable aux recouvrements postérieurs à son entrée en vigueur, relatifs à des perceptions «a posteriori» au titre de liquidations inférieures aux montants légalement dus effectuées, dans la situation décrite au point b), antérieurement au 1er juillet 1980?»

3. Les ordonnances de renvoi ont été enregistrées au greffe de la Cour le 27 octobre 1980.

Par ordonnance du 17 décembre 1980, la Cour a décidé de joindre les présentes affaires aux fins de la procédure et de l'arrêt.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées par les sociétés Meridionale industria Salumi, Italo Orlandi e Figlio et Molino Figli di Gino Borgioli, parties civiles au principal dans les affaires 212/80, 215/80 et 216/80, représentées par l'avocat Nicola Catalano du barreau de Rome, par les sociétés Salumificio di Verona Vassanelli, F.lli Ultrocchi et Vincenzo Divella, parties civiles au principal dans les affaires 213/80, 214/80 et 217/80, représentées par les avocats Giovanni Maria Ubertazzi et Fausto Capelli du barreau de Milan, par le gouvernement italien, représenté par M. Ivo M. Braguglia, avvocato dello Stato, ainsi que par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Alberto Prozillo, membre du service juridique, en qualité d'agent.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé par ordonnance du 8 avril 1981, de renvoyer les présentes affaires jointes devant la troisième chambre, en application de l'article 95 du règlement de procédure, et d'ouvrir la procédure orale sans qu'il y ait lieu de procéder à des mesures d'instruction préalables.

II — Observations écrites

1. Les *sociétés Meridionale Industria Salumi, Italo Orlandi e Figlio et Molino Figli di Gino Borgioli* exposent ce qui suit:

a) Quant à la première question, elles avancent des arguments tant à l'appui de l'inapplicabilité du règlement n° 1697/79 qu'en faveur de son applicabilité à des litiges relatifs à des actions en recouvrement, engagées antérieurement à la date de l'entrée en vigueur du règlement.

Les arguments qui militeraient en faveur de l'inapplicabilité seraient les suivants:

— Le laps de temps d'environ un an qui se serait écoulé entre l'adoption et l'entrée en vigueur du règlement semblerait indiquer que les dispositions du règlement ne sont pas applicables aux actions déjà engagées.

— Un délai de prescription triennal serait prévu pour les actions en recouvrement en vertu de l'article 2.

— L'interdiction pour les autorités compétentes, énoncée à l'article 5, paragraphe 1, d'engager des actions en recouvrement dans certaines conditions, ne pourrait viser que des actions à engager après l'entrée en vigueur du règlement.

Par contre, les arguments suivants militeraient en faveur de l'applicabilité.

— L'article 5, paragraphe 1, pourrait être interprété en ce sens qu'il porte seulement interdiction d'engager des actions en recouvrement mais non pas de poursuivre des actions qui ont été engagées antérieurement à l'entrée en vigueur du règlement et qui doivent nécessairement trouver leur conclusion d'une manière ou d'une autre, fût-ce en conformité avec la nouvelle réglementation. Ce qui serait déterminant, ce serait donc non pas l'aspect procédural, mais l'aspect matériel de la réglementation, c'est-à-dire l'interdiction de recouvrer dans des circonstances déterminées. Cette interprétation semblerait être confirmée par la relation existant entre les paragraphes 1 et 2 de l'article 5, le paragraphe 2 prévoyant la faculté de ne pas procéder au recouvrement, c'est-à-dire entre autres de renoncer aux actions déjà engagées. Elle serait d'ailleurs conforme à une jurisprudence constante de certains États membres, notamment d'Italie, laquelle, en tant que principe général de droit, vaudrait également en droit communautaire, et selon laquelle en matière fiscale — sauf dispositions contraires explicites — la loi doit être appliquée à des rapports juridiques nés antérieurement à l'entrée en vigueur de celle-ci mais dont les effets ne seraient pas encore épuisés. Or, cela serait le cas si un litige, tout en se situant dans le cadre d'une action en recouvrement engagée antérieurement, est toujours pendant.

— Le fait que le délai de prescription triennal prévu à l'article 2 ne pourrait être invoqué qu'après l'entrée en vigueur du règlement ne suffirait pas à lui seul pour exclure que les litiges encore pendants soient résolus sur la base de la nouvelle réglementation.

— Le laps de temps qui se serait écoulé entre l'adoption et l'entrée en vigueur du règlement pourrait être considéré comme se justifiant précisément par le souci de laisser aux États membres le temps d'adopter, au niveau administratif, des solutions conformes à la nouvelle réglementation.

Compte tenu des arguments précités, militant tant en faveur de l'inapplicabilité

que de l'applicabilité du règlement, les sociétés Meridionale industria Salumi, Italo Orlandi e Figlio et Molino Figli di Gino Borgioli s'en remettent à la sagesse de la Cour pour ce qui est de la réponse à donner à la première question.

Elles ajoutent, à toutes fins utiles, que le règlement n° 1697/79 ne saurait en aucune hypothèse produire d'effets à l'égard de questions déjà pleinement définies, ni ne saurait vicier les jugements ayant acquis force de chose jugée. L'application du règlement ne porterait pas non plus atteinte à l'éventuelle application de dispositions de l'ordre interne, compatibles avec le droit communautaire, relatives aux actions en recouvrement déjà engagées, telles qu'en matière de forclusion ou d'irrecevabilité.

b) En cas de réponse affirmative à la première question, c'est-à-dire au cas où la Cour jugerait le règlement n° 1697/79 applicable à des litiges relatifs à des actions en recouvrement engagées antérieurement à la date de l'entrée en vigueur du règlement, la réponse à la deuxième question devrait être la suivante: le cas d'espèce rentre dans le champ d'application de l'article 5, paragraphe 1, du règlement, de sorte qu'il serait interdit au fisc italien de réclamer la différence au titre des droits de prélèvement perçus en moins sur l'importation de produits agricoles.

En effet, les deux hypothèses de ce paragraphe seraient d'application en l'espèce. La première hypothèse (calcul du montant des droits sur la base de renseignements donnés par les autorités compétentes elles-mêmes et liant ces dernières) se vérifierait en ce que l'administration centrale, par de nombreuses circulaires, aurait prescrit un comportement constant de l'administration des douanes. Ces circulaires, connues des opérateurs économiques, contiendraient les directives relatives à l'interprétation et l'application de la réglementation en cause et seraient donc obligatoires pour les organes déconcentrés auxquels elles sont destinées. Tout en n'étant pas obligatoires pour des tiers, elles permettraient à ceux-ci d'exiger de l'administration un comportement y conforme, à travers le principe de la confiance légitime. La seconde hypothèse (calcul du montant des droits sur la base de dispositions de caractère général ultérieurement invalidées par une décision judiciaire) se vérifierait également en ce que la méthode de calcul adoptée jusqu'en 1979 aurait été basée sur des dispositions générales du droit national, lesquelles auraient été invalidées ultérieurement par l'arrêt de la Cour de justice du 15 juin 1976 (Frecassetti, 113/75, Recueil p. 983).

c) La troisième question serait sans objet, étant donné que l'article 5, paragraphe 2, serait en tout état de cause inapplicable en l'espèce.

d) La quatrième question aurait été formulée à titre préventif afin d'éviter un renvoi ultérieur dans l'hypothèse où la Cour jugerait le règlement n° 1697/79 et, en particulier, l'article 5 de celui-ci, inapplicable. Dans cette hypothèse, il conviendrait de rechercher si, et à l'intérieur de quelles limites, l'article 7 pourrait, de toute manière, trouver application, si l'action en recouvrement devait être admise du fait, par exemple, de l'absence de demande écrite de l'opérateur. La réponse serait laissée à l'appréciation de la Cour.

2. Les *sociétés Salumificio di Verona Vassanelli, F.lli Ultrocchi et Vincenzo Divella* relèvent d'abord les antécédents de la présente affaire et les précédents jurisprudentiels, notamment les arrêts de la Cour du 15 juin 1976 (Frecassetti, 113/75, Recueil p. 983), du 5 mars 1980

(Ferwerda, 265/78, Recueil p. 617) et du 27 mars 1980 (Denkavit, 61/79, Recueil p. 1205; Salumi, 66, 127 et 128/79, Recueil p. 1237).

a) Quant à l'application rétroactive du règlement n° 1697/79, elles exposent qu'à défaut de dispositions explicites concernant les rapports pendants, il faudrait recourir à des indications implicites et à des considérations de caractère général. La question centrale consisterait à savoir si la réglementation nationale peut être applicable aux «rapports pendants», même après l'entrée en vigueur du règlement, ou si le règlement étend également ses effets aux rapports qui ont pris naissance avant son entrée en vigueur.

L'aptitude de la réglementation abrogée à étendre ses effets à des rapports pendants dépendrait, entre autres, de la matière réglée. Ainsi, les normes applicables au procès devraient se déduire de la loi applicable à l'époque où celui-ci a lieu, quel que soit le moment auquel le rapport litigieux prend naissance. Cependant, le règlement n° 1697/79 viserait une réglementation non seulement procédurale, concernant les conditions dans lesquelles les autorités compétentes procèdent au recouvrement a posteriori. Il serait basé sur des considérations générales de justice, lesquelles, conformément à son deuxième considérant, voudraient que «le recouvrement a posteriori de droits à l'importation ou de droits à l'exportation porte une certaine atteinte à la sécurité que les redevables sont en droit d'attendre des actes administratifs entraînant des conséquences pécuniaires». Le même concept aurait d'ailleurs été rappelé dans l'avis du Comité économique et social (JO 1978, C 59, p. 45), lequel aurait incité le Conseil à réélaborer certaines dispositions du règlement, de manière à mieux protéger les intérêts économiques.

L'effet ratione temporis du règlement n° 1697/79 dépendrait en outre des faits dans le cadre desquels cette réglementation se situe. En effet, le règlement serait lié à l'introduction du système des ressources propres de la Communauté. En l'adoptant, les institutions communautaires auraient entendu prendre l'initiative d'uniformiser les normes sur la base desquelles il est procédé au recouvrement des droits juridiquement dus, lorsque ceux-ci n'ont pas été perçus entièrement ou partiellement au moment de la déclaration en douane. Ces considérations amèneraient à supposer que la nouvelle réglementation ne permet pas la survie d'une réglementation interne contraire, fût-elle limitée aux cas encore pendants.

Les sociétés Vassanelli, Ultrocchi et Divella s'étendent ensuite sur les indications relatives à la rétroactivité, qui peuvent se déduire du règlement n° 1697/79. Elles soutiennent que, lorsque la rétroactivité n'est pas interdite, comme dans le droit pénal, le problème des rapports intertemporels entre la réglementation antérieure et la réglementation ultérieure dépend de la volonté du législateur telle qu'elle résulte, fût-ce de manière implicite, de la réglementation ultérieure. Cela ressortirait, entre autres, de l'article 191 du traité qui prévoirait à titre principal que les règlements entrent en vigueur à la date qu'ils fixent, et seulement à titre subsidiaire, c'est-à-dire en cas de silence du législateur, qu'ils entrent en vigueur le vingtième jour suivant leur publication.

Or, le règlement ne contiendrait aucune indication susceptible de limiter sa portée aux seules situations nées après son entrée en vigueur. Au contraire, diverses de ses normes, comme par exemple l'article 1, se rapporteraient à des situations

génératrices des impositions au temps passé. Elles se réfèreraient également à des faits antérieurs à la publication et à l'entrée en vigueur du règlement. Le législateur communautaire aurait ainsi entendu réglementer tant les situations futures que les situations précédentes, si cela s'avérait nécessaire.

Plus spécifiquement, l'article 5, paragraphe 1, ferait référence au montant qui «a été calculé» dans une mesure inférieure au montant dû. Il en découlerait que, si les autorités compétentes se rendent compte qu'elles ont calculé de manière erronée les prélèvements applicables à une importation effectuée l'année précédente et que l'erreur soit imputable aux raisons indiquées à l'article 5, paragraphe 1, elles ne peuvent engager aucune action en recouvrement, même si l'erreur du calcul a été commise avant l'entrée en vigueur du règlement. Inversement, si les auteurs du règlement avaient voulu exclure les erreurs de calcul commises avant l'entrée en vigueur de celui-ci, ils auraient dû se servir de la formule «sera calculé à partir du 1er juillet 1980», édictant ainsi, de manière évidente, l'applicabilité de la disposition pour l'avenir seulement.

Cette conclusion serait également corroborée par le fait que l'article 5, paragraphe 1, a non seulement une valeur procédurale en ce sens que les autorités compétentes ne peuvent introduire l'acte formel engageant la procédure en recouvrement, mais a également une valeur matérielle en ce sens que les autorités compétentes ne peuvent recouvrer parce qu'un tel recouvrement serait contraire au principe de confiance légitime codifiée dans le règlement. Cela ressortirait, entre autres, du dernier alinéa du deuxième considérant selon lequel «l'exercice d'une action en recouvrement ne paraît en aucun cas justifié» dans certaines conditions. L'expression «exercice d'une action en recouvrement» aurait un caractère global visant tant l'engagement de l'action que la poursuite de celle-ci et sa conclusion.

En revanche, dans l'hypothèse contraire, on parviendrait à des conclusions inacceptables puisque gravement discriminatoires, cas seuls les opérateurs à l'égard desquels l'autorité compétente aurait engagé l'action en recouvrement avant le 1er juillet 1980 seraient contraints d'effectuer le remboursement des restitutions. Ceci impliquerait que, par exemple, un simple oubli de la part de l'autorité compétente peut entraîner une application discriminatoire de la même disposition à l'égard de sujets de droit se trouvant dans des conditions identiques.

A cette interprétation de l'article 5, paragraphe 1, du règlement, on ne pourrait pas non plus objecter le fait que l'entrée en vigueur du règlement aurait été différée d'environ un an, par rapport à la date de sa publication au Journal officiel, ni le délai de prescription de trois ans visé à l'article 2.

En effet, cette différence de délai aurait été imposée par les États membres aux institutions communautaires afin d'éviter d'être appelés à compenser au bénéfice des opérateurs des sommes devenues irrécupérables sur la base du règlement.

En revanche, le délai de prescription visé à l'article 2 opérerait manifestement seulement dans les cas où le recouvrement devrait être permis sur la base du règlement. Il ne saurait donc pas y avoir de prescription s'il n'y a pas de droit au recouvrement.

Les sociétés Vassanelli, Ultrocchi et Divella proposent par conséquent à la Cour de répondre aux deux premières questions en ce sens qu'elle reconnaît l'effet rétroactif du règlement n° 1697/79

et déclare applicable l'article 5, paragraphe 1, aux espèces décrites dans l'ordonnance de renvoi.

b) La troisième question serait ainsi devenue sans objet. La réponse à la quatrième question serait laissée à la sagesse de la Cour.

3. Le *gouvernement italien* expose ce qui suit:

a) La réponse à la première question serait négative en ce sens que le règlement ne s'applique pas à des dettes nées avant son entrée en vigueur. Cette conclusion serait corroborée par trois considérations:

— Le premier argument ressortirait de l'ensemble des dispositions du règlement et notamment de son article 5, lequel ne concernerait que des activités non encore exercées par les autorités compétentes à la date de l'entrée en vigueur du règlement. En effet, si l'article 5 avait voulu englober également dans son cadre des activités de recouvrement déjà engagées, il aurait dû dire qu'aucune action en recouvrement ne peut être engagée ou poursuivie par les autorités compétentes.

De même, l'article 2, paragraphe 1, alinéa 2, du règlement relatif au délai de trois ans, au-delà duquel l'action en recouvrement ne peut plus être engagée, ne disposerait que pour l'avenir. Ce délai ne pourrait pas se référer aussi à des actions déjà engagées, comme des dispositions transitoires pour le passage des réglementations nationales précédentes à la réglementation communautaire n'auraient pas été prévues.

— Le second argument à l'appui de la thèse du gouvernement italien se fonderait sur le rapport entre les articles 5 et 9 du règlement en question.

L'article 9 disposerait, dans sa partie finale, que «... les États membres ne sont pas tenus de procéder à la constatation des ressources propres correspondantes au sens du règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 2891/1977». Pour ce dernier règlement, un droit serait constaté dès que la créance correspondante aurait été dûment établie par le service ou l'organisme compétent de l'État membre. Les droits ainsi constatés seraient à reprendre dans la comptabilité. Cela signifierait, d'une part, que pour les dettes douanières nées avant l'entrée en vigueur du règlement n° 1697/79, la constatation et la comptabilisation au sens du règlement n° 2891/77 ont déjà eu lieu et, d'autre part, que l'article 9 du règlement n° 1697/79 n'autorise pas les États membres à annuler les constatations et les comptabilisations déjà effectuées.

L'article 9 du règlement n° 1697/79 ne disposerait donc, lui aussi, que pour l'avenir en ce sens qu'il autorise les États membres à ne pas procéder à la constatation de droits constituant des ressources propres, si l'action en recouvrement de ces droits est interdite en vertu de l'article 5, paragraphe 1, ou si les États membres ont la faculté de ne pas procéder au recouvrement de ces droits en vertu de l'article 5, paragraphe 2. On ne pourrait cependant pas admettre que les États membres doivent ou peuvent surseoir à des actions en recouvrement de droits nés, constatés et comptabilisés avant l'entrée en vigueur du règlement n° 1697/79, sans attribuer, à ces mêmes États membres, la possibilité d'annuler les actes correspondants de constatation et de comptabilisation. Adopter une opinion différente signifierait obliger les États membres à ne pas récupérer des droits déterminés et, en même temps, à les obliger à mettre à la disposition de la Commission, en vertu du règlement

n° 2891/77, les sommes correspondantes à ces droits non récupérés.

— Le troisième argument à l'appui de la thèse du gouvernement italien découlerait de l'interprétation logique des dispositions en question. En effet, si l'article 5 du règlement devait se référer également à des actions en recouvrement déjà engagées, cela aurait pour conséquence que l'exonération de débiteurs se trouvant dans les mêmes conditions pourrait dépendre du zèle plus ou moins grand des autorités compétentes à procéder au recouvrement, ou de la plus ou moins longue durée des procédures judiciaires, de sorte que des dettes de même nature et nées au cours de la même période seraient traitées différemment. Or, cela serait contraire au principe d'égalité dont devrait s'inspirer, selon la jurisprudence de la Cour, le système général des dispositions financières du traité CEE, comprenant les charges financières.

b) Vu la réponse négative à donner à la première question, les deuxième et troisième questions seraient à considérer comme étant sans objet.

Toutefois, le gouvernement italien fait observer, à titre subsidiaire, que la situation de fait sous-jacente à la présente affaire pourrait éventuellement entrer dans le cas visé à l'article 5, paragraphe 1, tiret 2, du règlement n° 1697/79. Car l'expression «sur la base de dispositions de caractère général ultérieurement invalidées par une décision judiciaire» pourrait, vu sa «ratio», être étendue également à des cas dans lesquels les dispositions de caractère général se révèlent ultérieurement non conformes à la règle communautaire, telle que la Cour de justice l'a interprétée.

Toutefois, la situation de fait de l'espèce pourrait également entrer dans le cas visé à l'article 5, paragraphe 2, du règlement, puisqu'elle comporterait également une erreur des autorités compétentes dans l'interprétation des dispositions concernant le taux de prélèvement applicable. Par ailleurs, le respect du principe de la confiance légitime qui inspirerait l'article 5, paragraphe 2, du règlement serait également à la base de l'article 3 du décret du président de la République n° 695 du 22 septembre 1978, selon lequel la réglementation nationale, considérée comme applicable précédemment, aurait continué de s'appliquer jusqu'au 10 septembre 1976.

Quant à la troisième question, le gouvernement italien propose, également à titre subsidiaire, de répondre affirmativement, à condition que toutes les dispositions prévues par la réglementation nationale en vigueur à l'époque pour obtenir le taux plus favorable de prélèvement aient été respectées.

c) La quatrième question présuppose de l'avis du gouvernement italien que l'article 5 du règlement n° 1697/79 n'est pas applicable aux actions en recouvrement déjà en cours. Dans cette hypothèse, il serait conforme au droit communautaire que les actions en cours continuent, même après l'entrée en vigueur du règlement. La réponse à la quatrième question serait donc négative en ce sens qu'il ne serait pas interdit de percevoir des intérêts moratoires.

En effet, si le règlement n° 1697/76 ne s'applique qu'aux dettes douanières nées après son entrée en vigueur, les dettes précédentes pour lesquelles les actions en recouvrement sont encore en cours continueraient d'être régies par les réglementations nationales applicables antérieurement et de produire ainsi des intérêts moratoires, même après le 1er juillet 1980, pourvu qu'un tel effet soit prévu par les réglementations nationales applicables antérieurement.

4. La *Commission des Communautés européennes* estime que le règlement n° 1697/79 est applicable exclusivement aux opérations douanières prises en compte à partir du 1er juillet 1980, date de l'entrée

en vigueur du règlement ou, à défaut de prise en compte, aux dettes nées après cette date. Cette conclusion serait obtenue au moyen d'une analyse de l'objet du règlement n° 1697/79, lequel consisterait dans l'harmonisation totale des dispositions tant de fond que de procédure, relatives au recouvrement, a posteriori, des droits à l'exportation des taxes d'effet équivalent et des prélèvements agricoles à l'importation et à l'exportation.

Plus particulièrement, la Commission se fonde sur trois ordres de considération, à savoir les principes généraux régissant la succession des lois dans le temps, l'interprétation systématique du règlement et les principes propres à l'ordre juridique communautaire.

a) En ce qui concerne le premier point (principes qui régissent la succession des lois dans le temps), en l'absence d'une disposition ad hoc, seules les dispositions procédurales et non pas les dispositions de fond pourraient s'appliquer aux rapports non épuisés. Cela ressortirait de la jurisprudence de la Cour en matière de validité dans le temps des actes communautaires. D'après cette jurisprudence, les actes ayant un effet constitutif ne s'appliqueraient qu'aux rapports nés après leur entrée en vigueur. La Commission renvoie à cet égard aux arrêts du 24 novembre 1971 (Siemers, 30/71, Recueil p. 919) et du 15 décembre 1971 (Gervais-Danone, 77/71, Recueil p. 1127) relatifs à des règlements portant classification tarifaire, ainsi qu'à l'arrêt du 5 mai 1977 (Jansen, 104/76, Recueil p. 829), relatif à une réglementation en matière de sécurité sociale.

b) En deuxième lieu, le règlement n° 1697/79 devrait être considéré dans le cadre de l'ensemble de la législation applicable en matière douanière dans la Communauté, laquelle serait constituée tant de dispositions communautaires directement applicables que de dispositions nationales dérivées et de dispositions nationales autonomes dans les secteurs non régis par les dispositions du droit communautaire.

Dans cette perspective, il serait notamment à noter que le délai de trois ans prévu par le règlement pour engager une action en recouvrement constitue un compromis entre les différents délais, allant de un à six ans prévus par les législations nationales. Par conséquent, l'application du délai de trois ans aux rapports non épuisés aurait pour effet d'allonger les délais nationaux dans certains États membres et de les raccourcir dans d'autres, ce qui porterait gravement atteinte à la sécurité juridique et aux droits des justiciables.

c) Finalement, tant le fait que le règlement n° 1697/79 serait un tout unique et indivisible, que la nécessité d'assurer un traitement égal à tous les opérateurs économiques en ce qui concerne la perception des impositions qui alimentent le budget communautaire, empêcherait d'envisager la possibilité qu'une partie du règlement, à savoir celle relative au délai avant l'expiration duquel l'action en recouvrement doit être engagée, entre en vigueur à une date différente de celle à laquelle le reste du règlement, concernant les conditions de forme et de fond relatives à l'exercice de cette action, entre en vigueur. Il serait inconcevable de substituer aux délais nationaux un délai communautaire tout en laissant aux législations nationales le soin de régler les conditions de fond.

Pour étayer sa thèse, la Commission ajoute que le Comité pour les franchises douanières se serait également prononcé dans le sens des observations de la Commission quand il aurait discuté la question de la validité dans le temps du règlement n° 1697/79.

d) En conclusion, la Commission propose à la Cour de répondre à la première question posée par la juridiction de renvoi comme suit, les autres questions devenant sans objet:

«Le règlement (CEE) n° 1697/79 s'applique uniquement aux opérations prises en compte après le 1er juillet 1980 ou, s'il n'y a pas eu prise en compte, aux dettes douanières nées après cette date.»

III — Procédure orale

Les sociétés Meridionale industria Salumi, Italo Orlandi e Figlio et Molino Figli di Gino Borgioli, représentées par l'avocat Nicola Catalano du barreau de Rome, les sociétés Salumificio di Verona Vassanelli, F.lli Ultrocchi et Vincenzo Divella, représentées par les avocats Giovanni Maria Ubertazzi et Fausto Capelli du barreau de Milan, le gouvernement italien, représenté par M. Ivo M. Braguglia, avvocato dello Stato, ainsi que la Commission, représentée par M. Alberto Prozillo, membre du service juridique, ont été entendus en leurs observations orales à l'audience du 2 juillet 1981.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 8 octobre 1981.

En droit

1 Par ordonnances du 2 juillet 1980, parvenues à la Cour le 27 octobre 1980, la Corte suprema di cassazione, à Rome, a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, quatre questions préjudicielles, identiques dans les six affaires jointes, relatives à l'interprétation du règlement n° 1697/79 du Conseil, du 24 juillet 1979, concernant le recouvrement «a posteriori» des droits à l'importation ou des droits à l'exportation qui n'ont pas été exigés du redevable pour des marchandises déclarées pour un régime douanier comportant l'obligation de payer de tels droits (JO L 197, p. 1).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre de litiges opposant des opérateurs économiques à l'Amministrazione delle finanze dello Stato. Les opérateurs avaient formé opposition contre des avis de redressement, émis par l'administration antérieurement à la date d'entrée en vigueur du règlement précité, soit le 1er juillet 1980, et leur enjoignant de payer une somme correspondant à la différence entre le prélèvement agricole, calculé par application

du taux applicable au jour de l'acceptation de la déclaration d'importation, et celui correspondant au taux le plus favorable intervenu entre la déclaration d'importation et la mise à la consommation des marchandises. L'administration faisait valoir que le taux le plus favorable avait été appliqué par erreur.

3 Il ressort du dossier que l'administration italienne, jusqu'en 1976, avait calculé de façon constante le montant des prélèvements en appliquant, sur demande de l'importateur, la méthode du taux le plus favorable. La Cour, dans son arrêt du 15 juin 1976 (Frecassetti, 113/75, Recueil p. 983), a toutefois déclaré que cette méthode ne pouvait pas être appliquée aux prélèvements agricoles à l'importation en provenance de pays tiers, qui devaient être calculés suivant le taux du prélèvement au jour où la déclaration d'importation de la marchandise est acceptée par le service des douanes.

4 La Cour a également reconnu, dans son arrêt du 27 mars 1980 (Salumi, 66, 127 et 128/79, Recueil p. 1237) que, dans la mesure où le droit communautaire n'a pas disposé en la matière, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de déterminer les modalités et conditions de perception des charges financières communautaires, étant entendu toutefois que ces modalités et conditions ne peuvent rendre moins efficace le système de perception des taxes et redevances communautaires que celui des taxes et redevances nationales du même type.

5 Ce dernier arrêt ayant été rendu antérieurement à la date d'entrée en vigueur du règlement n° 1697/79, l'objet des présentes affaires est précisément de savoir si le droit national ou le règlement communautaire, entre-temps entré en vigueur, doit s'appliquer en l'espèce. La Corte suprema di cassazione a donc saisi la Cour de quatre questions, ainsi libellées:

«a) Le règlement (CEE) n° 1697/79 du Conseil du 24 juillet 1979 et, en particulier, l'article 5 de celui-ci vise-t-il les liquidations de prélèvements agricoles inférieures aux montants légalement dus, effectuées antérieurement au 1er juillet 1980 et pour lesquelles, fût-ce avant cette date, a été prise une mesure de recouvrement au sujet de la légalité de laquelle, sous d'autres aspects, un litige est pendant devant le juge national?

b) En cas de réponse affirmative à la question a), la liquidation de prélèvements agricoles à concurrence d'un montant inférieur au montant légalement dû, opérée, d'une part, en conformité substantielle avec la réglementation communautaire selon l'interprétation de celle-ci qui pouvait à l'époque se déduire d'actes officiels émanant d'organes de la Communauté et reconnue correcte par la jurisprudence nationale, mais invalidée ensuite par la Cour de justice et, d'autre part, en conformité formelle avec les normes nationales dont il a été reconnu par la suite qu'elles étaient étrangères à la matière, mais qui étaient appliquées de manière constante à l'époque par les autorités administratives nationales compétentes, conformément à des circulaires et instructions émanant de leurs organes directeurs, est-elle visée par l'article 5 et, dans l'affirmative, par lequel des deux paragraphes de cette disposition?

c) En cas de réponse affirmative à la question b) dans le sens de l'applicabilité de l'article 5, paragraphe 2, la réglementation prévue par cette disposition, si elle produisait déjà effet en raison de la promulgation de dispositions d'application visées au second alinéa, rend-elle valide au regard de l'ordre juridique communautaire des réglementations nationales déjà antérieurement adoptées, réglant le taux des prélèvements à percevoir à concurrence d'un montant inférieur et, de toute manière, différent de celui prescrit à l'époque par les réglementations communautaires?

d) En cas de réponse négative, la réglementation de l'article 7 du même règlement est-elle également applicable aux recouvrements postérieurs à son entrée en vigueur, relatifs à des perceptions 'à posteriori' au titre de liquidations inférieures aux montants légalement dus effectuées, dans la situation décrite au point b), antérieurement au 1er juillet 1980?»

6 Par la première question, la juridiction nationale demande en substance si le règlement n° 1697/79 s'applique aux liquidations des droits à l'importation ou à l'exportation, effectuées antérieurement à la date d'entrée en vigueur du règlement.

7 Le règlement n° 1697/79 a pour objet, conformément à son article 1, de déterminer les conditions dans lesquelles il est procédé au recouvrement a posteriori des droits à l'importation ou à l'exportation qui n'ont pas été exigés du redevable pour des marchandises déclarées pour un régime douanier comportant l'obligation de payer de tels droits. Les autorités compétentes qui constatent que de tels droits n'ont pas été exigés sont tenues d'engager une action en recouvrement sous réserve, toutefois, qu'une telle action ne peut plus être engagée après l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la date de la prise en compte du montant primitivement exigé, ou, s'il n'y a pas eu de prise en compte, à compter de la date de la naissance de la dette douanière (article 2, paragraphe 1). Dans certains cas, le règlement porte

interdiction d'engager une action en recouvrement (article 5, paragraphe 1) ou prévoit la faculté de ne pas procéder au recouvrement (article 5, paragraphe 2). Il dispose également que, dans certains cas, il n'est perçu aucun intérêt moratoire sur les sommes recouvrées (article 7).

8 Le règlement ne contenant toutefois aucune disposition transitoire, il convient de recourir, en vue de déterminer son effet dans le temps, aux principes d'interprétation généralement reconnus, eu égard tant aux termes de la réglementation qu'à sa finalité et son économie.

9 Si les règles de procédure sont généralement censées s'appliquer à tous les litiges pendants au moment où elles entrent en vigueur, il n'en est pas de même des règles de fond. Au contraire, ces dernières sont habituellement interprétées comme ne visant des situations acquises antérieurement à leur entrée en vigueur que dans la mesure où il ressort clairement de leurs termes, finalités ou économie, qu'un tel effet doit leur être attribué.

10 Cette interprétation garantit le respect des principes de sécurité juridique et de confiance légitime en vertu desquels la législation communautaire doit être claire et prévisible pour les justiciables. La Cour a itérativement souligné l'importance que revêtent ces principes, en particulier dans les arrêts du 25 janvier 1979 (Racke, 98/78, Recueil p. 69; Decker, 99/78, Recueil p. 101), dans lesquels elle a déclaré qu'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 et qu'il ne peut en être autrement qu'à titre exceptionnel, lorsque le but à atteindre l'exige et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée.

11 A cet égard, il convient de constater d'abord que le texte en cause vise à une réglementation d'ensemble du recouvrement a posteriori des droits à l'importation et des droits à l'exportation, qu'ils résultent de l'application de la politique agricole commune ou des dispositions du traité relatives à l'union douanière. Remplaçant les réglementations nationales en la matière par une réglementation communautaire, ce texte comporte des règles tant de procédure que de fond, qui forment un tout indissociable et dont les dispositions particulières ne peuvent être considérées isolément, quant à leur effet dans le temps.

12 Dès lors, un effet rétroactif ne saurait être reconnu aux dispositions du règlement, à moins que des indications suffisamment claires conduisent à une telle conclusion. Or, il est à noter que tant les termes que l'économie générale du règlement, loin d'indiquer un effet rétroactif, amènent au contraire à conclure que le règlement ne dispose que pour l'avenir.

13 Cela résulte, en premier lieu, du libellé même des dispositions du règlement qui prévoient soit l'obligation soit l'interdiction d'«engager» des actions en recouvrement et qui ne sont, dès lors, pas de nature à concerner des actions déjà en cours à la date d'entrée en vigueur du règlement. Cela découle aussi, en second lieu, du délai qui a séparé l'adoption du règlement, le 24 juillet 1979, de son entrée en vigueur, le 1er juillet 1980, délai qui démontre que le Conseil ne jugeait pas urgent de mettre en œuvre la réglementation communautaire.

14 Au surplus, si l'on étendait le champ d'application du règlement à l'ensemble des litiges pendants devant les juridictions nationales à la date de son entrée en vigueur, l'application, soit du droit national, soit de la réglementation communautaire, dépendrait du comportement des autorités nationales, et, plus particulièrement, de leur célérité à engager et conclure une procédure judiciaire. Ceci pourrait aboutir à une différence de traitement non justifiée à l'égard d'opérations effectuées dans des situations comparables et serait incompatible avec les principes d'égalité et de justice. Il convient donc, pour délimiter le champ d'application dans le temps du règlement, de prendre en considération la date de la liquidation primitive des droits.

15 Il ressort de l'ensemble de ces considérations que le règlement ne vise que les opérations d'importation ou d'exportation pour lesquelles les liquidations des droits ont été effectuées à compter du 1er juillet 1980.

16 Il y a donc lieu de répondre à la première question posée par la Corte suprema di cassazione que le règlement n° 1697/79 du Conseil, du 24 juillet 1979, ne s'applique pas aux liquidations des droits à l'importation ou à l'exportation, effectuées antérieurement au 1er juillet 1980.

17 Les deuxième et troisième questions, qui n'ont été posées qu'en cas de réponse affirmative à la première, n'appellent donc pas de réponse. La réponse à la quatrième question est incluse dans celle donnée à la première.

Sur les dépens

18 Les frais exposés par le gouvernement italien et la Commission, 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 (troisième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par la Corte suprema di cassazione à Rome par ordonnances du 2 juillet 1980, dit pour droit:

Le règlement n° 1697/79 du Conseil, du 24 juillet 1979, ne s'applique pas aux liquidations des droits à l'importation ou à l'exportation effectuées antérieurement au 1er juillet 1980.

Touffait Mackenzie Stuart Everling

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 12 novembre 1981.

Pour le greffier

J. A. Pompe

Greffier adjoint

Le président de la troisième chambre

A. Touffait