par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par l'Ufficio di conciliazione de Rome par ordonnance du 22 janvier 1976, dit pour droit:

1) **En matière de montants compensatoires monétaires, la circonstance que les éléments nécessaires à leur calcul ne sont fixés qu'après la période pendant laquelle ces montants sont applicables est inhérente au système même et ne saurait être considérée en tant que telle comme conférant à la réglementation un effet rétroactif.**

2) **Les questions posées n'ont pas fait ressortir des considérations de nature à mettre en doute la validité des règlements n°s 648/73 et 905/73.**

Lecourt Kutscher O'Keeffe Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart Capotorti

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 7 juillet 1976.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN-PIERRE WARNER, PRÉSENTÉES LE 22 JUIN 1976 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Cette affaire concerne la validité d'un règlement de la Commission du 23 mars 1973 fixant ou censé fixer les montants dont devaient être ajustés les montants compensatoires monétaires applicables notamment aux échanges dans le secteur de la viande bovine. Cette affaire est pour

1 — Traduit de l'anglais.

une grande part une répétition de l'affaire 46-75 *IBC/Commission* (pas encore publiée) dans laquelle nous avons présenté nos conclusions le 17 décembre 1975 et la Cour a rendu son arrêt le 27 janvier 1976. Toutefois, il existe entre les deux affaires une différence importante: alors que l'affaire *IBC/Commission* était une action en dommages-intérêts expressément formée au titre de l'article 178 du traité, la présente affaire a été portée devant vous par un renvoi du «Giudice conciliatore» de Rome, en vertu de l'article 177. Dans l'affaire *IBC/Commission,* la Cour a déclaré le recours irrecevable et n'a pas eu besoin d'examiner les arguments au fond. Dans la présente espèce, il n'est pas question de déclarer le renvoi irrecevable. Une autre différence est que, dans l'affaire *IBC/Commission,* une question concernant le défaut éventuel de validité du règlement, dans la mesure où il était rétroactif, avait été soulevée trop tard pour être prise en considération de façon quelconque, alors que, dans la présente espèce, la Cour est expressément saisie de cette question par le «Giudice conciliatore».

Vous vous rappelez, Messieurs, que les montants compensatoires monétaires ont été introduits par le règlement (CEE) nº 974/71 du Conseil du 12 mai 1971, à la suite de l'élargissement temporaire des marges de fluctuation des monnaies de certains États membres.

L'article 1, paragraphe 1 de ce règlement, remplacé par l'article 2 du règlement (CEE) du Conseil nº 509/73 du 22 février 1973, prévoit qu'un État membre dont la monnaie est valorisée au-delà de la limite de fluctuation autorisée par la réglementation internationale en vigueur le 12 mai 1971 perçoit à l'importation et octroie à l'exportation de produits agricoles des montants compensatoires et que, vice versa, l'État membre dont la monnaie est valorisée au-delà de la limite de fluctuation autorisée par la réglementation internationale en vigueur le 12 mai 1971 perçoit à l'importation et octroie à l'exportation de produits agricoles des montants compensatoires et que, vice versa, l'État membre dont la monnaie s'est dépréciée au-delà de la limite de fluctuation perçoit à l'exportation et octroie à l'importation de ces produits des montants compensatoires. L'Italie fait bien entendu partie des pays dont la monnaie s'est dépréciée, de sorte qu'elle octroie des montants compensatoires à l'importation.

Au moyen de l'article 3 du règlement nº 509/73, un nouvel article 4 bis a été inséré dans le règlement nº 974/71, lequel est, pour autant qu'il nous importe en l'espèce, rédigé dans les termes suivants:

«1. Dans les échanges avec les pays tiers, les montants compensatoires... octroyés à l'importation, sont déduits de la charge à l'importation ...

2. Dans les échanges entre les États membres et avec les pays tiers, les montants compensatoires applicables en raison d'une dépréciation de la monnaie concernée ne peuvent être supérieurs à la charge à l'importation en provenance des pays tiers» (JO nº 50 du 23 février 1973).

Le but de cette disposition, comme l'a expliqué la Commission dans ses observations écrites, était d'empêcher les importations de pays tiers de pénétrer sur le marché de la Communauté à des prix inférieurs aux prix de marché mondiaux.

L'article 6 du règlement nº 974/71 prévoit que les modalités d'application de ce règlement, «qui pourraient comporter d'autres dérogations aux règlements relatifs à la politique agricole commune», sont arrêtées selon la procédure dite «du comité de gestion», telle qu'elle est définie dans chacun des règlements portant organisation commune des marchés agricoles. Vous vous rappelez, Messieurs, que, conformément à cette procédure, la Commission est habilitée à adopter des mesures immédiatement applicables, susceptibles d'être soumises au contrôle du Conseil si elles ne sont pas conformes à l'avis émis par le Comité compétent. Dans le secteur de la viande bovine, cette

procédure est fixée à l'article 27 du règlement (CEE) du Conseil n° 805/68 du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés de ces produits.

Le 1er mars 1973, la Commission, dans l'exercice ou ce qui était censé être l'exercice du pouvoir que lui conférait l'article 6 du règlement n° 974/71, a adopté le règlement (CEE) n° 648/73. L'effet de ce règlement était double. En premier lieu, il abrogeait et remplaçait par un texte unique les dispositions de règlements antérieurs de la Commission fixant les modalités d'application des montants compensatoires. En second lieu, au moyen de son article 6, il introduisait certaines dispositions destinées à donner application au paragraphe 2 du nouvel article 4 bis du règlement n° 974/71.

L'article 6 du règlement n° 648/73 est rédigé comme suit:

«1. Pour l'application de l'article 4bis, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 974/71, la Commission fixe les montants dont doivent être adaptés les montants compensatoires monétaires.

2. Les montants à déduire fixés conformément au paragraphe 1 sont modifiés périodiquement lorsque la variation de la charge à l'importation en provenance des pays tiers le rend nécessaire» (JO n° L 64 du 9 mars 1973).

Le règlement n° 648/73 a été publié au Journal officiel du 9 mars 1973 et il est entré en vigueur trois jours plus tard.

Le 9 mars 1973 également a été publié au Journal officiel le règlement (CEE) n° 649/73 que la Commission a adopté le 1er mars 1973. Ce règlement fixait ou était censé fixer, par le biais de ses annexes, les montants compensatoires applicables à partir du 26 février 1973, et cela selon son article 1, «sans préjudice des dispositions de l'article 4bis du paragraphe 2 du règlement (CEE) n° 974/71». Il est entré en vigueur le jour de sa publication.

Le 5 mars 1973, la Commission a adopté le règlement (CEE) n° 741/73 qui a modifié les montants compensatoires monétaires au moyen de nouvelles annexes au règlement n° 649/73. Le règlement n° 741/73 est entré en vigueur le 19 mars 1973, le jour de sa publication au Journal officiel, mais il était déclaré applicable à partir du 5 mars 1973.

Le 23 mars 1973, la Commission a adopté le règlement (CEE) n° 905/73 fixant ou censé fixer, conformément à l'article 6 du règlement n° 648/73, les montants dont devaient être ajustés les montants compensatoires monétaires, fixés par les règlements nos 649/73 et 741/73 en vue de donner effet à l'article 4bis, paragraphe 2, du règlement n° 974/71. Le règlement n° 905/73 était déclaré entrer en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel — en fait le 7 avril 1973 — mais les montants qui y étaient fixés étaient déclarés applicables à partir du 26 février 1973 et du 5 mars 1973 respectivement.

La présente affaire porte sur une importation qui a eu lieu le 22 mars 1973, c'est-à-dire après que les règlements nos 648/73, 649/73, et 741/73 furent entrés en vigueur mais avant même que le règlement n° 905/73 ait été adopté. Il s'agissait d'une importation de 569 lots de quartiers avant désossés de viande bovine provenant d'Argentine, effectuée par la partie requérante au principal devant l'«Ufficio di conciliazione» de Rome, la société «Industria romana carni e affini SpA».

La seule charge grevant à l'époque de telles importations était un droit de douane de 10 % ad valorem. La valeur totale de la viande bovine importée par la requérante était de 15 635 670 lires, de sorte que la charge était de 1 563 570 lires.

Selon la requérante, le taux du montant compensatoire monétaire applicable à l'importation était de 114,09 lires par kg et le poids total net de la viande bovine en question 19 800 kg, de sorte que la

somme représentant effectivement le montant compensatoire était de 2 258 982 lires. La requérante prétend que, conformément à l'article 4bis du règlement n° 974/71, cette somme aurait dû compenser le droit de douane, de sorte qu'elle n'aurait plus rien eu à payer.

Mais les autorités douanières italiennes, en conformité ou en prétendue conformité avec le règlement n° 905/73, ont réduit le montant compensatoire à un chiffre inférieur à celui du droit de douane, de sorte que la requérante a dû payer 56 790 lires. Elle soutient qu'elle est fondée à recouvrer cette somme, mais, afin de maintenir sa demande dans les limites de la juridiction de l'«Ufficio di conciliazione», elle la limite à 50 000 lires.

La requérante fait valoir en substance deux prétentions.

La première est qu'il existe un principe général commun aux droits de tous les États membres qui s'oppose à l'application rétroactive des actes législatifs. Le règlement n° 905/73, qui est entré en vigueur le 7 avril 1973, ne pouvait donc pas, d'après la requérante, s'appliquer à une importation qui a eu lieu le 22 mars 1973.

La seconde prétention alléguée par la requérante est que le règlement n° 905/73 et l'article 6 du règlement n° 648/73 (en application duquel le règlement n° 905/73 a été adopté) étaient de toute façon entachés d'une nullité absolue. Les moyens sur lesquels elle se fonde pour justifier cette prétention reprennent en substance ceux qui ont été invoqués par la requérante dans l'affaire *IBC/Commission.*

Quatre questions ont été posées à la Cour par le «Giudice conciliatore», qui traduisent les prétentions de la requérante. En fait, comme le fait ressortir clairement l'ordonnance de renvoi, elles ont été effectivement formulées par la requérante qui a demandé à ce qu'elles soient posées à la Cour. La première question soulève l'aspect de la rétroactivité. Chacune des trois autres met expressément en cause la validité des règlements n°s 905/73 et 648/73, même dans la mesure où ce dernier n'était pas rétroactif, pour l'une des raisons suggérées par la requérante. Dans la mesure où il s'agit du règlement n° 648/73, nous pensons que les questions doivent être interprétées en ce sens qu'elles concernent uniquement l'article 6.

Nous sommes arrivés, Messieurs, à la conclusion que, sauf sur un point, il est inutile que nous examinions en détail les arguments avancés par la requérante à l'appui de sa seconde prétention — en d'autres termes que nous examinions en détail les seconde, troisième et quatrième questions dont vous avez été saisis par le «Giudice conciliatore». Ces arguments, bien que présentés dans un ordre différent et bien que l'accent soit, dans une certaine mesure, mis différemment, étaient en substance, comme nous l'avons mentionné, les mêmes que ceux présentés pour le compte de la requérante dans l'affaire *IBC/Commission.* Nous avons indiqué les raisons pour lesquelles il convenait à notre avis de les rejeter dans les conclusions que nous avons présentées dans cette même affaire et nous pensons, Messieurs, que ce serait abuser inutilement de votre temps que de nous répéter maintenant. Comme on pouvait s'y attendre, l'argumentation développée pour le compte de la requérante dans la présente affaire a consisté dans une large part en une critique courtoise mais ferme de ce que nous avions affirmé dans l'affaire *IBC/Commission.* Nous espérons qu'il ne nous sera pas reproché de ne pas faire preuve de la même courtoisie si pour l'esssentiel nous nous bornons à dire que l'argument ne nous a pas persuadé que nous étions dans l'erreur. En fait, il nous a renforcé dans l'idée que nous avions raison.

Le seul point qu'il nous faut examiner est le suivant.

Vous vous rappelez, Messieurs, que tant dans l'affaire *IBC/Commission* que dans la présente affaire, la Commission a expliqué comment elle avait fixé les montants dont devaient être ajustés les montants compensatoires monétaires applicables aux échanges dans le secteur de la viande bovine et pourquoi elle avait choisi cette méthode. En quelques mots, il existait une différence entre la viande bovine, d'une part, et tous les autres produits agricoles, d'autre part, due au fait que, dans le cas de la viande bovine, la charge grevant les importations en provenance de pays tiers était (ou incluait dans certains cas) un droit de douane ad valorem, alors que dans le cas de tous les autres produits à prendre en considération, les charges grevant de telles importations (pour la plupart des prélèvements) étaient fixées par référence à une unité de poids ou quelque chose de semblable, sans égard à la valeur. Cela signifiait que, dans le cas de produits autres que la viande bovine, il n'y avait pas de difficulté à calculer le montant dont devait être ajusté tout montant compensatoire monétaire, afin de s'assurer que, conformément à ce que prévoyait l'article 4bis, paragraphe 2, du règlement n° 974/71, il n'était pas supérieur à la charge à l'importation en provenance des pays tiers. Les montants compensatoires et les charges en question étant tous deux fixés dans des termes identiques, il était facile de les comparer. Dans le cas de la viande bovine toutefois, les droits de douane par unité de poids variaient suivant la valeur des marchandises. Cela n'aurait donné lieu à aucune difficulté si les montants compensatoires avaient été applicables seulement aux importations en provenance de pays tiers, étant donné que, dans le cas de ces importations, chaque lot de marchandise doit être évalué et le droit de douane calculé à partir de la valeur ainsi déterminée. Mais, d'après ce qu'a déclaré la Commission, une telle évaluation ou calcul n'était pas nécessaire dans le cas d'exportations vers les pays tiers ou, ce qui est encore plus important peut-être, dans le cas des échanges intracommunautaires. Le fait d'exiger que les autorités douanières des États membres procèdent à l'évaluation de chaque lot de marchandise faisant l'objet de telles opérations, uniquement en vue de constater s'il y avait lieu de procéder à un ajustement du montant compensatoire monétaire applicable au lot en question et, dans l'affirmative, à concurrence de quel montant il devait être ajusté, aurait imposé une charge indue aux autorités douanières en question et créé des obstacles injustifiés aux échanges. La Commission en a conclu que la seule solution, bien que celle-ci ne soit pas entièrement satisfaisante, était de calculer dans le secteur de la viande bovine les montants dont devaient être ajustés les montants compensatoires, de façon forfaitaire, en prenant pour base de calcul non pas la valeur effective des marchandises comprises dans chaque lot, mais les «prix à l'importation» calculés par la Commission conformément à l'article 10 du règlement n° 805/68. (Vous vous rappelez, Messieurs, que ce règlement a institué l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine et que son article 10 prévoit que les «prix à l'importation» sont calculés «à partir des cours enregistrés sur les marchés les plus représentatifs des pays tiers» et qu'ils doivent être comparés avec les «prix d'orientation» communautaires afin de constater si à un moment quelconque il y a lieu d'imposer des prélèvements sur les importations provenant de pays tiers en plus des droits de douane). La Commission a en outre conclu que des détournements artificiels des échanges pourraient apparaître si les montants forfaitaires ainsi calculés, à concurrence desquels devaient être ajustés les montants compensatoires, ne s'appliquaient pas à toutes les transactions dans le secteur de la viande bovine y compris les importations de pays tiers.

Dans l'affaire *IBC/Commission,* la requérante a attaqué l'argumentation de la Commission en faisant valoir (entre autres) le fait que les marchandises exportées vers des pays tiers et les marchandises faisant l'objet d'importations ou d'exportations vers d'autres États membres

devaient de toute façon être évaluées aux fins de la TVA. Toutefois, la requérante n'a pas étayé son assertion. La Commission a fait valoir sur ce point que, indépendamment de la question de savoir si cette assertion était exacte, les marchandises d'origine communautaire ou en libre pratique dans un État membre ont, en raison de la préférence communautaire, une valeur marchande plus élevée que les marchandises intrinsèquement identiques importées de pays tiers, de sorte que, si l'on doit comparer des choses identiques, une méthode d'évaluation différente de celle utilisée pour la TVA devait être appliquée aux premières afin d'établir le montant de la charge qu'elles auraient supportée si elles avaient été importées d'un pays tiers.

La requérante en l'espèce, renouvelant ces critiques à l'égard de l'argumentation de la Commission, cherchait un double but. Le premier était de démontrer, en se référant aux directives du Conseil du 11 avril 1967 en matière d'application de la TVA (67/227/CEE et 67/228/CEE) ainsi qu'aux législations nationales de certains États membres, l'exactitude de cette affirmation que toutes les marchandises traversant la frontière d'un quelconque État membre dans quelque direction que ce soit devaient faire l'objet d'une évaluation aux fins de la TVA. Le second était de montrer qu'à partir de la valeur des marchandises d'origine communautaire ou en libre circulation à l'intérieur de la Communauté, établie aux fins de la TVA, il était possible de calculer la charge que ces marchandises auraient dû supporter si elles avaient été importées d'un pays tiers, et cela au moyen d'une simple formule algébrique.

En ce qui concerne le premier de ces points, il ne me semble pas que la démonstration tentée par la requérante ait été couronnée de succès, ne serait-ce que parce que les directives en question, si elles envisagent clairement l'évaluation des exportations dans certaines conditions, ne semblent pas l'exiger dans tous les cas, et parce que l'examen des législations nationales auquel s'est livrée la requérante était loin d'être exhaustif. Mais peut-être cela n'a-t-il pas d'importance en soi, étant donné qu'au cours de l'audience la Commission a admis en fait que tous les États membres exigent, si ce n'est pour l'établissement de la TVA, tout au moins à des fins statistiques, une déclaration de la valeur pour toutes les marchandises importées ou exportées. Ce que la Commission a toutefois souligné est que, excepté en ce qui concerne les marchandises importées de pays tiers dont la valeur doit être déterminée pour l'application du tarif douanier commun, conformément aux règles communautaires prévues par le règlement du Conseil (CEE) n° 803/68 du 27 juin 1968 sur la valeur en douane des marchandises et par le règlement de la Commission (CEE) n° 375/69 du 27 février 1969, il existe des divergences concernant tant les bases d'évaluation adoptées par les États membres, qu'il s'agisse d'appliquer la TVA ou qu'il s'agisse d'effectuer des statistiques, que la mesure dans laquelle les autorités douanières des États membres sont tenues de contrôler la valeur déclarée par les importateurs ou les exportateurs. Ainsi, il ne pourrait exister de point de départ commun pour l'application de la formule algébrique suggérée par la requérante, même si cette formule était sous d'autres rapports acceptable, ce que la Commission s'est refusée à admettre.

Il nous semble que, sur ce point, la Commission a de nouveau raison, tout au moins dans la mesure où le manque d'uniformité dans la pratique des États membres quant à la détermination de la valeur des importations et exportations autres que les importations provenant de pays tiers habilitait la Commission à décider, en vertu des pouvoirs que lui a conférés l'article 6 du règlement n° 974/71, la fixation de montants forfaitaires qui devaient être appliqués uniformément par tous les États membres plutôt que de laisser ceux-ci calculer les montants dont devaient être ajustés les montants compensatoires.

Nous en venons maintenant à l'aspect de la rétroactivité.

A ce sujet, il est nécessaire d'observer que, si dans un assez grand nombre de cas, la Cour a eu à se pencher sur des problèmes concernant l'application rétroactive éventuelle d'actes des institutions communautaires, elle n'a jamais, pour autant qu'il nous semble, défini les limites dans lesquelles une telle rétroactivité était possible et encore moins tranché la question précise qui se pose en l'espèce de savoir dans quelles conditions, à supposer qu'il en existe, la Commission peut expressément décider l'application rétroactive d'un règlement qu'elle adopte dans l'exercice de pouvoirs conférés par un règlement du Conseil. Cette question a été soulevée en fait dans les affaires 63-69 et 64-69 *Compagnie Française Commerciale et Financière/Commission* (Recueil 1970, p. 205 et 221), mais la Cour a estimé que les recours dans ces affaires, qui avaient été formés par une personne privée au titre de l'article 173 du traité, étaient irrecevables, de sorte que la question est restée sans réponse.

La Commission s'est appuyée sur deux précédents. Le premier est l'affaire 42 à 49-59 *SNUPAT/Haute Autorité* (Recueil 1961, p. 159 à 161). Dans cette affaire, la Cour était confrontée avec le problème de la révocabilité d'une décision administrative qui était illégale lorsqu'elle a été prise, problème qui nous semble éloigné de celui qui se pose dans la présente affaire. Toutefois, il est intéressant de noter que la Cour a admis que, même dans un tel cas, la révocation pourrait ne pas être possible si des tiers innocents se sont fiés à cette décision. Le second précédent est l'opinion de M. l'avocat général Roemer dans les affaires 106 et 107-63 *Toepfer/Commission*, Recueil 1965, p. 428, lorsqu'il a déclaré que «des mesures aussi radicales et d'une portée aussi large, telles qu'un blocage des importations avec effet rétroactif, doivent se limiter aux cas extrêmes dans lesquels toute autre mesure se révèle inefficace». L'acte en question dans cette affaire était une décision de la Commission adoptée en vertu des pouvoirs conférés par un règlement du Conseil. Elle était rétroactive seulement en ce sens qu'elle s'appliquait à des demandes de certificats d'importation qui avaient été déposées mais qui n'avaient pas été octroyées. La Cour a estimé qu'elle n'était pas valide pour d'autres motifs.

Il existe bien entendu nombre de cas dans lesquels la Cour a dû examiner les effets du principe général suivant lequel une nouvelle loi s'applique, à moins qu'il en soit décidé autrement, aux conséquences futures de situations nées avant son adoption. Il n'est pas nécessaire que nous abusions de votre temps, Messieurs, en nous penchant sur ces affaires ou sur des affaires similaires comme l'affaire 17-67 *Neumann/Hauptzollamt Hof* (Recueil 1967, p. 441), dans laquelle la Cour a dû examiner (p. 455 et 456) la nécessité qui en résulte pour les institutions, dans l'intérêt de la sécurité juridique, d'exercer de façon raisonnable le pouvoir que leur confère l'article 191 du traité et selon lequel elles peuvent décider qu'un règlement entrera en vigueur le jour de sa publication, ou l'affaire 74-74 *CNTA/Commission* (Recueil 1975, p. 533) dans laquelle la Cour a dû examiner (p. 548 à 550) la nécessité qui en résulte dans certaines circonstances d'adopter des dispositions transitoires afin de protéger la confiance légitime. De tels problèmes diffèrent de celui qui se pose dans le cas d'espèce où nous devons nous occuper d'une disposition qui était rétroactive au sens proprement dit.

Une affaire que nous nous devons de mentionner, estimons-nous, est l'affaire 37-70 *Rewe-Zentrale/Hauptzollamt Emmerich* (Recueil 1971, p. 23) dans laquelle la Cour a affirmé la validité, en dépit de leur rétroactivité expresse, de certaines décisions de la Commission prises en vertu de l'article 226 du traité et autorisant la république fédérale d'Allemagne à recourir à des mesures de sauvegarde incluant l'imposition d'une taxe compensatoire sur des importations en provenance

d'autres États membres après la réévaluation du DM en octobre 1969. Une lecture superficielle des motifs invoqués par la Cour (p. 36 et 37) pourrait laisser croire que la seule condition nécessaire pour justifier la rétroactivité d'un acte serait la nécessité de montrer que, s'il n'avait pas été rétroactif, l'acte en question n'aurait pu atteindre son but. Outre le fait que l'affaire 37-70 avait pour objet des décisions et non pas des règlements (entre lesquels il se peut qu'il existe une différence importante), deux considérations nous amènent à penser qu'il n'est pas possible d'en déduire un tel principe général.

Tout d'abord, l'article 226 (qui était seulement applicable pendant la période de transition) était essentiellement, ainsi qu'il ressort de son texte, une disposition appelant une «procédure d'urgence» qui ne pouvait être invoquée qu'en cas de «difficultés graves», pouvant se traduire par «l'altération grave d'une situation économique régionale». Les mesures susceptibles d'être autorisées par la Commission devaient être uniquement celles qu'elle considérait comme «nécessaires», et, pour autant qu'elles comportaient des dérogations aux règles du traité, elles devaient être autorisées uniquement «pour les délais strictement nécessaires pour atteindre les buts visés». Pour reprendre les termes de l'avocat général Dutheillet de Lamothe (p. 43), il s'agissait «d'un véritable droit des temps de crise». C'était certes facile de déduire de cet article qu'il impliquait le pouvoir de légiférer à titre rétroactif dans la mesure où cette rétroactivité était nécessaire en vue de réaliser les objectifs souhaités.

En second lieu, les pouvoirs conférés à la Commission par l'article 226 étaient conférés directement par le traité, et non par un acte du Conseil, de sorte qu'en exerçant ces pouvoirs la Commission n'adoptait aucun acte de législation dérivée. Cet élément, comme nous le montrerons, est susceptible de constituer une différence.

Ici se bornent, nous semble-t-il, toutes les indications qui peuvent être tirées de la jurisprudence de la Cour, de sorte que nous nous tournerons vers la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et vers les droits des États membres.

La seule disposition concernant la rétroactivité contenue dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme semble être l'article 7 qui prévoit en son paragraphe 1:

«Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même, il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.»

Des dispositions similaires, applicables uniquement dans le domaine du droit pénal, figurent dans les constitutions de trois des États membres; il s'agit de l'article 103, paragraphe 2, de la Constitution de la république fédérale d'Allemagne, de l'article 15, paragraphe 5, de la Constitution irlandaise et de l'article 25 de la Constitution italienne.

Toutefois, nous n'avons pas à nous occuper en l'espèce d'une loi imposant une responsabilité pénale, mais d'une mesure qui se rapproche d'une loi imposant ou augmentant une taxe: dans la mesure où les importateurs italiens étaient concernés, une réduction des montants compensatoires pouvait comporter une augmentation du droit de douane. Nous disons «qui se rapproche de» parce que nous n'oublions pas qu'il est nécessaire de distinguer entre la législation fiscale proprement dite et la législation destinée à donner effet à l'organisation commune des marchés agricoles.

Dans le domaine du droit civil, il n'existe pas de disposition expresse dans la constitution d'aucun État membre fixant des limites à la rétroactivité des actes législatifs.

Toutefois, le Bundesverfassungsgericht a considéré qu'il résultait implicitement de la Constitution allemande qu'une loi ne

peut avoir d'effet rétroactif dans la mesure où cette rétroactivité porterait atteinte à la confiance légitime. Pour autant qu'elle serait censée avoir un tel effet, elle est déclarée entachée d'invalidité (voir par exemple BVerfGE, volume 30, p. 367, 385 et 386).

Il s'ensuit à notre avis que la même règle doit s'appliquer en droit communautaire. La Cour a déjà posé le principe général suivant lequel elle ne peut maintenir en vigueur des mesures incompatibles avec les droits fondamentaux reconnus et protégés par les Constitutions des États membres (affaire 4-73 *Nold/Commission*, Recueil 1974, p. 507). Nous serions tenté ici d'aller plus loin et de dire qu'un droit fondamental reconnu et protégé par la Constitution d'un État membre quelconque doit être reconnu et protégé également par le droit communautaire. La raison en est le fait que, comme l'a souvent déclaré la Cour (voir par exemple l'affaire 6-74 *Costa/ENEL*, Recueil 1964, p. 593), le droit communautaire doit son existence même à un transfert partiel de souveraineté effectué par chacun des États membres en faveur de la Communauté. Aucun État membre ne peut, à notre avis, être censé avoir voulu inclure dans ce transfert le pouvoir, pour la Communauté, de légiférer en violation de droits protégés par sa propre Constitution. Affirmer le contraire équivaudrait à attribuer à un État membre la possibilité, au moment de la ratification du traité, de flouer sa propre Constitution, ce qui nous semble impossible. En tout cas, le principe selon lequel les institutions communautaires ne sont pas habilitées à légiférer de façon à décevoir la confiance légitime est déjà bien établi par certaines décisions de la Cour. La présente affaire est seulement une application particulière de ce principe. En fait, si ce principe pouvait s'appliquer dans des conditions telles que celles de l'affaire *CNTA* (déjà citée), a fortiori doit-il s'appliquer lorsque la législation est rétroactive au sens absolu.

Il nous semble toutefois que le fait de déclarer que les institutions communautaires ne sont pas habilitées à légiférer rétroactivement de façon à décevoir la confiance légitime ne serait pas d'un grand secours pour la requérante en l'espèce. Ainsi que l'a souligné le Bundesverfassungsgericht dans un arrêt rendu le 19 décembre 1961 (BVerfGE, volume 13, p. 261, 272, 273), il n'est pas question de protéger la confiance légitime lorsque, en raison de l'état du droit à l'époque sur laquelle la nouvelle règle est censée retroagir, une telle règle pouvait être prévue. Dans le cas qui nous occupe, comme l'a souligné la Commission dans son argumentation, on pouvait prévoir le 22 mars 1973 (date à laquelle a eu lieu l'importation en question) que les montants compensatoires fixés par les règlements n°s 649/73 et 741/73 seraient réduits non seulement parce que l'article 6 du règlement n° 648/73 prévoyait une adaptation de ces montants, mais aussi en raison de la réserve expresse contenue à l'article du règlement n° 649/73, selon laquelle les montants compensatoires étaient fixés «sans préjudice des dispositions de l'article 4bis du paragraphe 2 du règlement (CEE) n° 974/71».

Toutefois, le sujet n'est pas épuisé pour autant, parce qu'à notre avis il n'est pas possible de statuer sur cette affaire en se référant uniquement au principe selon lequel il est nécessaire de protéger la confiance légitime.

Dans les États membres autres que l'Allemagne, dans lesquels il n'existe pas de principe constitutionnel concernant l'application rétroactive des actes législatifs en matière de droit civil, une distinction est faite entre les lois et la législation dérivée.

En ce qui concerne les lois, il existe, dans tous les États membres, un principe bien établi selon lequel, si le Parlement a le pouvoir d'adopter des lois rétroactives, il est présumé ne pas le faire. En conséquence, une loi sera considérée comme ayant un effet rétroactif uniquement si cette rétroactivité est prévue par les

termes de la loi soit expressément soit de façon implicite. Il existe une remarquable unanimité dans les arrêts rendus par les juridictions supérieures des différents États membres sur ce point. La règle est uniforme, bien que ses sources diffèrent. C'est ainsi qu'en Belgique la règle découle de l'article 2 du Code civil qui prévoit: «la loi ne dispose que pour l'avenir; elle n'a pas d'effet rétroactif». Cette disposition ayant seulement force de loi, elle ne lie pas le législateur, mais elle lie le juge, dans la mesure où le législateur n'a pas adopté de dispositions dérogatoires. Il existe une disposition similaire dans l'article 2 du Code civil français, dans l'article 11 des dispositions générales du Code civil italien, dans l'article 2 du Code civil luxembourgeois et dans l'article 4 des dispositions générales de la loi néerlandaise. Dans d'autres pays, la règle a été développée par les tribunaux sans l'assistance d'un texte quelconque. Dans aucun pays elle n'est plus solidement établie qu'en Angleterre et en Écosse. Bien entendu, la règle est sujette à exceptions. C'est ainsi que, suivant les cas, elle est censée ne pas s'appliquer aux lois qui indiquent l'interprétation à donner à des lois antérieures, aux lois relatives à la procédure et aux lois qui confèrent des avantages à des particuliers. Il est bien possible qu'en ce qui concerne les exceptions, les droits des États membres ne présentent pas la même uniformité qu'en ce qui concerne la règle elle-même. Mais cela est sans importance ici. En particulier, il n'est pas nécessaire d'examiner en l'espèce si le règlement n° 905/73 pourrait être déclaré entaché d'invalidité du fait qu'il est rétroactif, dans la mesure où il a eu pour effet de réduire les montants compensatoires payables par les exportateurs italiens et, partant, de leur conférer un avantage.

Pour ce qui est de la législation dérivée, il n'existe pas tout à fait la même unanimité. La règle la plus largement acceptée, qui est aussi la plus conforme, du point de vue logique, avec la règle applicable aux lois, est que la législation subordonnée ne peut avoir d'effet rétroactif que dans la mesure où la loi d'habilitation l'y autorise, soit expressément, soit implicitement. C'est ce qui semble être le droit en Belgique (voir par exemple l'arrêt du Conseil d'État dans l'affaire *De Paepe* n° 13.760 du 28 octobre 1969, AACE, p. 914), au Danemark (voir M. Sørensen «Statsfortfatningsret», 2e édition, p. 218), en France où toutefois il existe une autre règle que nous mentionnerons dans un instant, applicable dans le domaine économique, dans certaines conditions (voir P. Devolvé «Le principe de non-rétroactivité dans la jurisprudence économique du Conseil d'État», dans les «Mélanges» offerts à Marcel Walline, «le juge et le droit public», tome 2, p. 357 à 360), en Italie (voir Landi & Potenza «Manuale di Diritto Amministrativo» 5e édition, p. 41) et en Irlande (voir le jugement de la «Supreme Court in *Re McGrath and Haste* [1941] IR, 68, p. 77). C'est là certainement l'opinion généralement admise dans tous les pays du Royaume-Uni. Nous pensons que la raison pour laquelle il n'existe pas, dans cet État, d'autorité judiciaire en la matière est que la règle est si bien acceptée que les rédacteurs d'actes de législation dérivée ont soin de ne pas s'en écarter. Une note discordante est apportée par le droit des Pays-Bas, où le Hoge Raad a estimé que les actes de législation dérivés pouvaient être rétroactifs à moins que la loi d'habilitation ne l'interdise expressément. Toutefois, les décisions rendues par le Hoge Raad à cet effet ont été critiquées par d'éminents commentateurs et n'ont pas été suivies par un certain nombre de juridictions inférieures qui ont appliqué la loi la plus généralement admise. Au Luxembourg, le droit est considéré comme incertain (voir Pescatore «Introduction à la Science du Droit», p. 317). Finalement, nous indiquerons, à ce qu'il nous semble, le droit allemand qui, sur ce point, est similaire à celui de la plupart des autres États membres, étant donné qu'en vertu de l'article 80, paragraphe 1, de la Constitution, une loi autorisant l'adoption d'un acte de législation dérivée doit expliciter le contenu, le but et la portée de cette autorisation.

La règle spécifique française, à laquelle nous nous sommes référé, s'applique lorsqu'il est possible d'identifier une période telle que celle d'une campagne de production ayant une certaine unité et indivisibilité. Le Conseil d'État a déclaré que, dans un tel cas, la législation dérivée pouvait, dans certaines conditions, s'appliquer rétroactivement à partir du début de cette période. Il est possible d'envisager l'application de cette règle, le cas échéant, dans le contexte de la législation communautaire. Mais il ne nous semble pas qu'une telle application soit pertinente eu égard aux conditions de la présente affaire.

Abstraction faite, par conséquent, de cette règle spécifique, la question est à notre avis de savoir ce que nous pouvons déduire des droits des États membres en ce qui concerne le droit communautaire.

A ce sujet, nous n'éprouvons, en ce qui nous concerne, aucun doute. Lorsqu'une disposition du traité habilite directement le Conseil ou la Commission à légiférer, la situation est analogue à celle d'un Parlement national habilité à adopter des lois. Sauf cette réserve qu'il ne doit pas être porté atteinte à la confiance légitime, l'institution intéressée est libre de légiférer rétroactivement, mais elle est présumée ne pas le faire. Ses actes seront considérés comme étant rétroactifs seulement si et dans la mesure où il ressort clairement de leurs termes, soit expressément soit de façon implicite, que l'intention de ses auteurs était qu'ils aient un tel effet. Toutefois, lorsque la Commission a besoin d'une autorisation du Conseil pour légiférer, elle ne peut le faire qu'à l'intérieur des limites de l'autorisation qui lui a été conférée par le Conseil expressément ou de façon implicite. Elle ne peut par conséquent légiférer rétroactivement à moins d'y avoir été ainsi autorisée par le Conseil.

Si nous appliquons ce critère à la présente espèce, il est clair que ni l'article 6 du règlement nº 974/71 ni l'article 27 du règlement nº 805/68 ne confèrent à la Commission un pouvoir exprès de légiférer rétroactivement. Peut-on considérer que le Conseil a conféré un tel pouvoir à la Commission de façon implicite? Nous ne le pensons pas. Rien dans la nature des montants compensatoires ni dans la nature des ajustements dont ils peuvent faire l'objet n'exige que la Commission ait le pouvoir de les fixer de façon rétroactive.

Dans ses observations écrites, la Commission a expliqué que la raison pour laquelle elle avait adopté une législation rétroactive au cours de la période février/mars 1973 était que les événements se succédaient à un tel rythme que ses services avaient du mal à ne pas se laisser déborder. Le 1er février, les règlements agricoles sont devenus applicables aux nouveaux États membres, le 13, le dollar a été dévalué, le même jour, le gouvernement italien s'est retiré de l'accord de Bâle, le 1er mars, un certain nombre de marchés des échanges ont fermé et le 19 mars, le DM a été réévalué. Nous ne sous-estimons pas les tensions que ces événements se produisant à intervalles rapprochés imposaient nécessairement aux services de la Commission. Mais ce n'est pas parce que ces événements se sont produits qu'il est possible d'en conclure que le Conseil devait nécessairement, à une date antérieure, avoir habilité la Commission à légiférer rétroactivement en ce qui concerne les montants compensatoires ou les montants dont ceux-ci devaient être ajustés. Il arrive trop souvent à l'échelon national que l'on recourre au pouvoir de légiférer rétroactivement non pas parce que l'exercice de ce pouvoir est requis par la nature du problème qu'il s'agit de traiter mais simplement pour faciliter la tâche de l'exécutif. Il serait regrettable que cette pratique soit étendue à l'échelon communautaire.

Nous estimons pour ces raisons que vous devriez, Messieurs, répondre aux questions dont vous a saisi le «Giudice conciliatore» de Rome en déclarant que:

1) Le règlement n° 905/73 n'était pas valide dans la mesure où il était censé s'appliquer à des importations en Italie qui avaient eu lieu avant le 7 avril 1973.

2) Sinon, l'examen de ces questions n'a fait apparaître aucun élément permettant de conclure que ce règlement ou le règlement n° 648/73 n'étaient pas valides.