

CJUE, Conclusions de l'avocat général Reischl, 21 janvier 1981, 66/80

Synthèse

Juridiction : CJUE

Numéro affaire : 66/80

Date de dépôt : 03 mars 1980

Titre : Demande de décision préjudicielle: Tribunale civile e penale di Roma - Italie.

Rapporteur : Mertens de Wilmars

Avocat général : Reischl

Identifiant européen : ECLI:EU:C:1981:16

Lien EUR-Lex : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:61980CC0066>

Texte

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL,

PRÉSENTÉES LE 21 JANVIER 1981 (1)

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

La procédure de décision à titre préjudiciel dont nous devons connaître aujourd'hui nous confronte de nouveau à des problèmes nés de l'application du règlement (CEE) n° 563/76 du Conseil, du 15 mars 1976, relatif à l'achat obligatoire de lait écrémé en poudre détenu par les organismes d'intervention et destiné à être utilisé dans les aliments pour animaux (JO L 67 du 15. 3. 1976, p. 18).

La réglementation introduite par ce règlement visait, on le sait, à réduire les stocks de lait écrémé en poudre de la Communauté par une utilisation accrue des protéines contenues dans le lait écrémé en poudre pour l'alimentation des animaux. C'est pourquoi le règlement liait l'octroi des aides pour certains produits végétaux protéiques, tels que graines de colza, de navette et de soja, etc., ainsi que la mise en libre pratique dans la Communauté de certains aliments pour animaux importés, à l'obligation d'acheter certaines quantités de lait écrémé en poudre. Pour garantir le respect de cette obligation, l'octroi des aides et la mise en libre pratique étaient subordonnés à la présentation, moyennant certaines formes, de la preuve de l'achat et de la dénaturation des

quantités de lait écrémé en poudre prescrites ou à la constitution d'une caution, qui restait acquise en cas d'observation de l'obligation d'achat.

La Cour de justice a déclaré ce règlement invalide dans trois arrêts du 5 juillet 1977 rendus dans les affaires préjudicielles 114/76 – Bela-Mühle Josef Bergmann KG/Grows-Farm GmbH & Co –, 116/76 – Granaria BV/Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten – ainsi que 119 et 120/76 – Ölmühle Hamburg AG/Hauptzollamt Hamburg-Waltershof et Firma Kurt A. Becher/Hauptzollamt Bremen-Nord – (Recueil 1977, p. 1211 et suiv.). La Cour est arrivée à cette solution au motif que le règlement avait instauré l'obligation d'achat de lait écrémé en poudre à un prix si disproportionné qu'elle constituait une répartition discriminatoire des charges entre les différents secteurs agricoles sans qu'elle puisse être justifiée en tant que mesure nécessaire pour atteindre le but poursuivi, c'est-à-dire l'écoulement des stocks de lait écrémé en poudre.

A la suite de ces arrêts, la SpA International Chemical Corporation, demanderesse au principal, qui produit des aliments composés pour animaux, a saisi le tribunal civil de Rome le 17 novembre 1978 d'un recours dirigé contre l'Amministrazione delle finanze dello Stato dans lequel elle concluait à la condamnation de la défenderesse au remboursement de cautions d'un montant de 61057554 liras qui avaient été constituées, directement par la requérante elle-même ou par ses fournisseurs à qui elle les avait remboursées, pour l'importation de produits relevant du règlement en cause et qui étaient restées acquises du fait que l'achat n'avait pas eu lieu.

Elle concluait en outre à la condamnation de la défenderesse au paiement de restitutions pour un montant de 173494317 liras qui lui étaient dues, estimait-elle, conformément à l'article 16 du règlement (CEE) n° 2727/75 du Conseil, du 29 octobre 1975, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO L 281 du 1. 11. 1975, p. 1), pour l'exportation, entre le 4 août et le 1er octobre 1976, de différents lots d'aliments composés pour animaux principalement constitués à partir de céréales auxquelles étaient adjoints d'autres produits et présentant entre autres un pourcentage moyen de 20 % de farine extraite de soja et d'arachides importés à partir de pays tiers dans le cadre du trafic de perfectionnement actif.

Pour motiver sa première prétention, la demanderesse fait valoir pour l'essentiel que la déclaration d'invalidité du règlement n° 563/76 dans les affaires Bela-Mühle et autres devrait également étendre son effet aux opérations qu'elle a réalisées avant le prononcé de ces arrêts. En conséquence, les cautions acquises devraient être remboursées car elles ont été constituées pour garantir le respect d'une obligation contraire au droit communautaire.

Selon la défenderesse au contraire, l'inapplicabilité du règlement en cause dans le cas d'espèce ne pourrait se déduire du fait que la Cour a déclaré ce règlement invalide dans d'autres cas. La validité des taxes fixées dans le respect du droit communautaire en vigueur excluait une demande de remboursement sur la base de l'enrichissement sans cause.

En ce qui concerne la demande de paiement de restitutions, la demanderesse fait valoir qu'elle n'a fait usage de la possibilité de trafic de perfectionnement actif prévue à l'article 10, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 677/76 de la Commission, du 26 mars 1976, portant certaines modalités d'application du règlement n° 563/76 (JO L 81 du 27. 3. 1976, p. 23), que pour ne pas être tenue de constituer une caution pour l'importation des aliments végétaux pour animaux qui pouvaient

d'ailleurs être introduits librement dans la Communauté sans qu'il soit nécessaire de payer à leur égard des droits de douane ou des prélèvements. Le mélange effectué dans le cadre du trafic de perfectionnement actif entre des aliments végétaux pour animaux importés et des céréales provenant de la Communauté ou qui s'y trouvaient en libre pratique, a dû être exporté de nouveau en tant qu'aliment composé pour animaux relevant de la position tarifaire 23.07 B du tarif douanier commun sans qu'une restitution lui ait été accordée.

La défenderesse soutient au contraire que la restitution n'est pas due, étant donné que les aliments pour animaux exportés contenaient des éléments qui n'avaient pas été mis en libre pratique dans la Communauté. Conformément à l'article 8, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 192/75 de la Commission du 17 janvier 1975, portant modalités d'application des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles (JO L 25 du 31. 1. 1975, p. 1), la restitution n'est en effet accordée que pour les produits originaires des États membres ou qui s'y trouvaient en libre pratique. Dans le cas d'espèce toutefois, il s'agit de produits du secteur des céréales pour lesquels la restitution a été fixée pour le produit dans sa totalité et non pas pour chacun de ses composants.

Par ordonnance du 12 novembre 1979, la première chambre du tribunal civil de Rome a décidé de surseoir à statuer et elle a soumis à la Cour de justice les questions suivantes en vue d'une décision à titre préjudiciel conformément à l'article 177 du traité CEE:

«1. Aux termes de l'article 177 du traité, la déclaration d'invalidité d'un règlement communautaire produit-elle effet 'erga omnes' ou ne lie-t-elle que le juge a quo et est-il permis en ce cas d'étendre à la déclaration d'invalidité le principe contenu dans l'arrêt du 27 mars 1963 rendu dans les affaires jointes 28, 29 et 30/62?

2. Si la seconde hypothèse est exacte, le règlement n° 563/76 du 15 mars 1976 est-il invalide pour les mêmes motifs que ceux énoncés dans les arrêts du 5 juillet 1977 dans les affaires 114, 116, 119 et 120/76?

3. Au cas où le règlement précité est invalide, résulte-t-il des principes dont s'est inspiré l'ordre juridique communautaire qu'il faut considérer comme permis, interdit ou permis dans certaines limites ou certains délais, le remboursement de sommes versées indûment par le particulier et, dans l'affirmative, la déclaration d'invalidité comporte-t-elle pour le particulier la possibilité de demander, conformément au droit interne, le remboursement de sommes versées précédemment en vertu de dispositions déclarées invalides et, dans l'affirmative, ce remboursement doit-il avoir lieu dans certaines limites, dans certains délais ou à certaines conditions, eu égard en particulier à l'hypothèse dans laquelle la demande de remboursement porte sur des sommes que le demandeur aurait remboursées à ses fournisseurs?

4. Eu égard aux normes communautaires et, en particulier, aux règlements de la Commission nos 192/75 du 17 janvier 1975, 2727/75 du 29 octobre 1975, 2743/75 du 29 octobre 1975, 677/76 du 26 mars 1976, 1871/76 du 30 juillet 1976, 2141/76 du 31 août 1976 et 2372/76 du 30 septembre 1976, faut-il considérer que la restitution à l'exportation d'aliments composés pour animaux est due uniquement pour les composants céréaliers et est-il contraire aux principes généraux résultant de ces dispositions qu'une restitution à l'exportation soit accordée pour les produits composés et

par référence à certains composants seulement, au cas où les autres composants ont été importés en régime temporaire?»

Ces questions appellent de notre part les remarques suivantes:

En ce qui concerne la première et la deuxième question

Les deux premières questions ont trait à l'effet obligatoire des décisions préjudicielles rendues par la Cour de justice conformément à l'article 177 du traité CEE quant à la validité des actes des institutions de la Communauté. La juridiction de renvoi souhaite savoir si, pour statuer dans le litige au principal, elle est liée par les arrêts rendus à titre préjudiciel par la Cour de justice le 5 juillet 1977 dans les affaires *Bela-Mühle* et autres, dans lesquels le règlement n° 563/76 a été déclaré invalide, ou si elle peut ou doit saisir de nouveau la Cour de justice d'une demande de décision préjudicielle en ce qui concerne la validité du règlement litigieux.

On sait que la doctrine est divisée sur le point de savoir si des arrêts par lesquels la Cour de justice prononce l'invalidité d'actes normatifs des Communautés conformément à l'article 177 du traité CEE produisent des effets uniquement inter partes ou bien erga omnes. Comme vous connaissez les arguments discutés dans la doctrine au sujet de ce débat théorique et que le problème a déjà été abondamment traité dans les conclusions de l'avocat général M. Gand présentées le 28 octobre 1965 dans l'affaire 16/65 (*Firma C. Schwarze/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Recueil 1965, p. 1271), de l'avocat général M. Warner, présentées le 20 septembre 1977 dans les affaires 112/76, 22/77, 32/77 et 37/77 (*Renato Manzoni et autres/Fonds national de retraite des ouvriers mineurs*, Recueil 1977, p. 1658) et de l'avocat général M. Capotorti, présentées le 12 septembre 1979 dans l'affaire 238/78 (*Ireks-Arkady GmbH/Conseil et Commission*, Recueil 1979, p. 2976), nous pouvons nous borner à rappeler seulement les principaux arguments et à analyser très brièvement les arrêts de la Cour dans la mesure où il est possible d'en tirer un enseignement à ce propos.

A cet égard, il n'est pas contestable que la procédure selon l'article 177 du traité CEE qui vise à faire constater l'incompatibilité d'un acte des institutions avec le traité n'a ni le même champ d'application ni le même effet qu'une procédure selon les articles 173 et 174 du traité CEE par laquelle un tel acte est déclaré nul. Toutefois, comme l'a également souligné en particulier l'avocat général M. Warner dans les conclusions citées, il n'est pas possible de déduire de la différence existant entre ces deux sortes de procédure qu'une décision de la Cour selon l'article 177 du traité CEE n'a d'effet obligatoire qu'à l'égard de l'espèce à juger. Une telle conception serait en effet inconciliable avec l'esprit et le but de l'article 177 qui sont de garantir une interprétation et une application uniformes du droit communautaire dans tous les États membres. C'est ce que prouve une série d'arrêts de la Cour de justice qui, au demeurant, concernent principalement la question de l'interprétation du droit communautaire.

C'est ainsi qu'en dernier lieu dans l'affaire 61/79 (*Amministrazione delle finanze dello Stato/Denkavit italiana*, arrêt du 27 mars 1980, Recueil 1980, p. 1205) et dans les affaires jointes 66, 127 et 128/79 (*Amministrazione delle finanze dello Stato/Meridionale Industria Salumi et autres*, arrêt du 27 mars 1980, Recueil 1980, p. 1237) la Cour de justice a de nouveau précisé que «l'interprétation que, dans l'exercice des compétences que lui confère l'article 177 CEE, la Cour de

justice donne d'une règle de droit communautaire, éclaire et précise, lorsque besoin en est, la signification et la portée de cette règle telle qu'elle doit ou aurait dû être comprise et appliquée depuis le moment de sa mise en vigueur». Il en résulte «que la règle ainsi interprétée peut et doit être appliquée par le juge même à des rapports juridiques nés et constitués avant l'arrêt statuant sur la demande d'interprétation ...»

Compte tenu du caractère déclaratif des arrêts d'interprétation, il était en conséquence également logique que la Cour dise pour droit, dans les affaires jointes 28 à 30/62 (Da Costa & Schaake NV, Jacob Meijer NV et Hoechst-Holland NV/Administration fiscale néerlandaise, arrêt du 27 mars 1963, Recueil 1963, p. 59), que l'obligation imposée aux juridictions nationales de dernière instance par l'article 177, alinéa 3, du traité CEE peut être privée de sa cause du fait de l'autorité de l'interprétation donnée par la Cour en vertu de l'article 177, dans les cas où la question soulevée est matériellement identique à une question préjudicielle ayant déjà fait l'objet d'une décision à titre préjudiciel dans une espèce analogue. Or, si les juridictions de dernière instance, en principe tenues de saisir la Cour, sont dispensées du renvoi parce qu'elles doivent de toute façon s'en tenir à l'interprétation donnée par la Cour en raison de l'effet obligatoire des décisions préjudicielles, un tel effet obligatoire joue d'abord à l'égard des juridictions qui ne sont pas de dernière instance. Un tel effet obligatoire n'exclut toutefois pas que les juridictions nationales puissent saisir de nouveau la Cour de justice d'une demande d'interprétation, comme cela résulte de l'affaire mentionnée Da Costa et de l'affaire 29/68 (Milch-, Fett- und Eier-Kontor GmbH/Hauptzollamt Saarbrücken, arrêt du 24 juin 1969, Recueil 1969, p. 165).

Comme tous les participants à la procédure l'ont admis, ces principes doivent également s'appliquer aux décisions préjudicielles concernant la validité des actes communautaires. C'est ce qui résulte déjà du fait que l'article 177 du traité et l'article 20 du statut de la Cour de justice réglementent de façon uniforme la procédure d'interprétation et celle d'appréciation de la validité. En conséquence, la Cour n'a d'ailleurs jamais hésité à examiner la question de la validité dans le cadre d'une demande d'interprétation, en invoquant les particularités de la procédure de décision préjudicielle.

Le fait que la Cour se fonde elle aussi sur le principe qu'une décision préjudicielle concernant la validité d'un acte communautaire produit des effets allant au-delà du litige au principal dans le cas concret, résulte en outre des considérations suivantes: la Cour de justice elle-même s'est déjà plusieurs fois fondée sur des décisions préjudicielles constatant l'invalidité de certains règlements lorsqu'il s'est agi de statuer sur des recours en indemnisation présentés par d'autres personnes que les parties aux litiges pendant devant les tribunaux nationaux dans le cadre desquels les décisions préjudicielles avaient été rendues (voir à ce sujet l'arrêt du 25 mai 1978 dans les affaires jointes 83 et 94/76, 4, 15 et 40/77, Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co et autres/Conseil et Commission, Recueil 1978, p. 1209; arrêt du 28 mars 1979 dans l'affaire 90/78, Granaria BV/Conseil et Commission, Recueil 1979, p. 1081; arrêt du 4 octobre 1979 dans l'affaire 238/78, Ireks-Arkady GmbH/Conseil et Commission, Recueil 1979, p. 2955; arrêt du 4 octobre 1979 dans les affaires jointes 64 et 113/76, 167 et 239/78, 27, 28 et 45/79, P. Dumortier frères SA et autres/Conseil, Recueil 1979, p. 3091).

Le fait que la Cour de justice accorde aux décisions préjudicielles une importance allant au-delà du simple «effet inter partes» ressort en outre de l'affaire 43/75 (Gabrielle Defrenne/Société

anonyme belge de navigation aérienne Sabena, arrêt du 8 avril 1976, Recueil 1976, p. 455). Dans cette affaire la Cour de justice a estimé, eu égard aux importantes difficultés que l'arrêt pourrait entraîner pour le passé dans le cas de rapports de droit formés de bonne foi, qu'elle devait limiter, et ce avec effet pour tous les intéressés, la possibilité de se prévaloir de l'interprétation de l'article 119 du traité CEE donnée par l'arrêt, ce qui devait avoir pour résultat de susciter une nouvelle décision de fond sur les rapports de droit en question. Enfin, l'opinion de la Cour selon laquelle les décisions préjudicielles en vertu de l'article 177 sont à assimiler en ce qui concerne leur effet aux arrêts d'annulation selon l'article 173 du traité apparaît très clairement dans les arrêts du 15 octobre 1980 dans les affaires 4/79 – Société coopérative «Providence agricole de la Champagne» –, 109/79 – S.à.r.l. Maïseries de Beauce – et 145/79 – Roquette Frères. Dans ces arrêts, la Cour de justice, appliquant par analogie l'article 174, paragraphe 2, du traité CEE, a limité la possibilité de se prévaloir de l'invalidité d'un règlement constatée par décision préjudicielle à la période postérieure au prononcé de ces arrêts. Une telle application par analogie de l'article 174, paragraphe 2, n'est toutefois possible et raisonnable que lorsque, comme l'a également proposé l'avocat général M. Capotorti dans ses conclusions relatives à l'affaire Ireks-Arkady, on se fonde sur l'effet ex tunc de l'invalidation d'un règlement par décision préjudicielle et on considère en outre que l'invalidité ainsi établie produit le même effet que si le règlement litigieux avait été déclaré nul selon l'article 173 avec effet erga omnes.

Par ailleurs, c'est également en faveur de la théorie selon laquelle les décisions préjudicielles doivent être assimilées aux arrêts de nullité en ce qui concerne leur effet, que plaident les arrêts de la Cour dans les affaires 23/75 (Rey Soda/Cassa Conguaglio Zucchero, arrêt du 30 octobre 1975, Recueil 1975, p. 1279), 117/76 et 16/77 (Albert Ruckdeschel & Co et Hansa-Lagerhaus Stroh & Co/Hauptzollamt Hamburg-St. Annen, ainsi que Diamalt AG/Hauptzollamt Itzehoe, arrêt du 19 octobre 1977, Recueil 1977, p. 1753) et 124/76 (SA Moulins et huileries de Pont-à-Mousson/Office national interprofessionnel des céréales, arrêt du 19 octobre 1977, Recueil 1977, p. 1795). Dans ces deux derniers arrêts, la Cour a dit pour droit, en s'inspirant manifestement de l'article 176, paragraphe 1, du traité CEE, qu'il incombe aux institutions de la Communauté responsables de la politique agricole de prendre les mesures nécessaires pour faire cesser l'incompatibilité d'un règlement avec le droit communautaire supérieure constatée dans le cadre d'une procédure de décision préjudicielle. Dans l'arrêt Rey Soda, il a été en outre établi qu'il appartient, en premier lieu, aux autorités nationales de tirer les conséquences dans leur ordre juridique d'une telle invalidité prononcée dans le cadre de l'article 177 du traité CEE.

Enfin un nouvel indice du fait que les arrêts rendus dans le cadre de l'article 177 du traité CEE sont à assimiler, en ce qui concerne leur effet, à ceux qui constatent la nullité d'un acte normatif, peut être déduit de l'arrêt du 13 février 1979 dans l'affaire 101/78 (Granaria BV/Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, Recueil 1979, p. 623).

Dans cette affaire, la Cour de justice a décidé que tout règlement mis en vigueur conformément au traité implique, pour tous les sujets du droit communautaire, l'obligation de reconnaître la pleine efficacité de ce règlement tant que sa non-validité n'a pas été établie par une juridiction compétente. Conformément aux articles 173 et 184 du traité il n'appartient qu'à la Cour de justice, d'une part, de connaître de la légalité des règlements et, d'autre part, de se prononcer sur leur validité, conformément à l'article 177. Il en résulte a contrario que dès lors que la Cour de justice a établi l'invalidité d'un règlement – quelle que soit en l'occurrence la nature de la procédure – le

règlement ne peut plus être appliqué.

Cette conclusion n'est pas infirmée non plus par le fait que, dans ses arrêts rendus dans les affaires 62/76 (Jozef Strehl/Nationaal Pensioenfonds voor Mijnwerkers, arrêt du 3 février 1977, Recueil 1977, p. 211) et 32/77 (Antonio Giuliani/Landesversicherungsanstalt Schwaben, arrêt du 20 octobre 1977, Recueil 1977, p. 1857), la Cour a admis un nouveau renvoi sur la question de la validité d'un règlement après avoir déjà établi l'invalidité des dispositions en cause dans l'affaire 24/75 (Teresa und Silvana Petroni/Office national des pensions pour travailleurs salariés, arrêt du 21 octobre 1975, Recueil 1975, p. 1149). Si un nouveau renvoi a été déclaré recevable c'est manifestement pour que le juge national qui, dans l'ignorance d'une décision préjudicielle pertinente ou pour d'autres raisons, a des doutes quant à la validité d'un acte de la Communauté ne soit pas empêché de saisir la Cour de justice d'une demande de décision préjudicielle. Cela n'exclut toutefois pas l'effet obligatoire d'une décision à titre préjudiciel sur la validité d'un acte de la Communauté à l'égard de toutes les juridictions nationales lorsque celles-ci ne saisissent pas la Cour d'une nouvelle demande de décision préjudicielle.

Comme il n'est plus nécessaire, cela étant, de revenir sur la deuxième question, nous proposons en conséquence pour terminer de répondre aux deux premières questions en ce sens que l'invalidation d'un règlement communautaire dans le cadre de l'article 177 du traité CEE lie toutes les juridictions nationales, sous réserve d'un nouveau renvoi à la Cour de justice.

Quant à la troisième question

Par sa troisième question, le tribunal de renvoi souhaiterait savoir si, et le cas échéant dans quelles limites ou quels délais, le droit communautaire admet une action en remboursement de paiements indûment effectués, au cas où le règlement n° 563/76 doit être considéré comme invalide depuis l'origine. Cette question peut se comprendre si on sait que l'article 2033 du Codice civile italien permet l'action en répétition d'un tel paiement pendant un délai de 10 ans, indépendamment de la question de savoir si la charge de ce paiement a ou non été répercutée entre-temps sur des tiers.

C'est pourquoi la demanderesse au principal fait également valoir qu'il résulte de la jurisprudence antérieure de la Cour en ce qui concerne l'action en restitution des paiements effectués sans titre que, dans l'état actuel du droit communautaire, à défaut d'une réglementation de droit communautaire en matière d'annulation ou de remboursement de taxes indûment exigées, les litiges concernant le remboursement relèvent de la compétence des juridictions nationales et doivent être tranchés par ces dernières selon le droit interne applicable à la forme et au fond. Comme la Cour de justice l'a expressément établi, il y a lieu d'accepter la différence de traitement qui en résulte pour les particuliers dans les différents États membres.

Au contraire, le gouvernement italien, le Conseil et la Commission font valoir que, selon cette jurisprudence, les litiges concernant la répétition de paiements effectués sans titre ne relèvent de la compétence des juridictions de chaque État et ne doivent être tranchés par ces dernières conformément au droit interne de ces États que dans la mesure où le droit communautaire n'a pas réglementé directement le domaine litigieux. Or, l'application du droit national est en tout cas liée à la reconnaissance, par le droit communautaire, du droit de prétendre au remboursement.

Toutefois, à leur avis, cette condition n'est pas remplie dans le cas d'espèce comme cela peut se déduire du règlement n° 563/76 déclaré invalide. La répercussion des charges financières résultant de l'obligation d'achat sur les acheteurs successifs résulte en effet du règlement lui-même et constitue une caractéristique importante du système institué par ce règlement. Mais, lorsque la réglementation communautaire elle-même prévoit expressément le transfert des charges financières qu'elle institue, la structure des rapports juridiques formés entre les parties contractantes successives exclut à plus forte raison un droit éventuel à la répétition de l'indu. Il faudrait en outre tenir compte de ce que la Cour de justice a rejeté le recours en indemnisation des acheteurs d'aliments composés pour animaux sur lesquels les charges financières avaient été répercutées.

De l'avis du gouvernement italien, du Conseil et de la Commission, si la requérante au principal bénéficiait de la «*condictio indebiti*», elle se trouverait favorisée tant vis-à-vis de ses concurrents ayant procédé à l'achat obligatoire de lait écrémé en poudre qu'à l'égard également de ses ayants droit sur lesquels la charge a été répercutée et qui n'ont obtenu aucun dédommagement par la voie de leur recours en indemnisation. Étant donné d'ailleurs que la requérante au principal n'a subi aucun dommage, elle s'enrichirait indûment de surcroît. Si l'on ne partait pas du principe selon lequel le droit communautaire exclut la répétition de l'indu dans le cas où le remboursement conduirait à un enrichissement sans cause et mettrait en question un nombre imprévisible de rapports de droit, l'exigence de sécurité juridique serait gravement affectée. Si la Cour ne souhaitait pas exclure a priori la «*condictio indebiti*» dans de tels cas, elle devrait au moins tenir compte des exigences d'équité et de sécurité juridique en appliquant par analogie l'article 174, paragraphe 2, du traité CEE. Elle devrait également avoir encore la possibilité, dans un arrêt ultérieur, de limiter postérieurement dans le temps l'effet d'une invalidité prononcée précédemment dans le cadre d'une décision préjudicielle.

1. Pour apprécier la valeur juridique de cette thèse, il faut — tous les participants à la procédure sont manifestement d'accord sur ce point — partir de la jurisprudence de la Cour sur la question de la répétition des paiements effectués sans titre, selon laquelle le contentieux du remboursement de ces paiements relève de la compétence des juridictions nationales et doit être tranché par celles-ci conformément au droit national, dans la mesure où le droit communautaire n'a pas réglementé cette matière. Cette solution est valable, qu'il s'agisse de taxes nationales dont le prélèvement était irrégulier du fait de l'incompatibilité des dispositions concernées avec le droit communautaire (voir à ce sujet les affaires 61/79 — *Denkavit italiana* —, 811/79 — *Amministrazione delle finanze dello Stato/Ariete SpA*, arrêt du 10 juillet 1980 — et 826/79 — *Amministrazione delle finanze dello Stato/Mireco*, arrêt du 10 juillet 1980), ou qu'il s'agisse de l'action en répétition ou du remboursement de sommes dues à la Communauté (voir à ce sujet les affaires 265/78 — *H. Ferwerda BV, Rotterdam/Produktschap voor Vee en Vlees*, arrêt du 5 mars 1980, Recueil 1980, p. 617 —, 66, 127 et 128/79 — *Meridionale Industria Salumi et autres* — et 119/79 et 126/79 — *Lippische Hauptgenossenschaft/Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung*, arrêt du 12 juin 1980), ou bien encore qu'il s'agisse, comme dans l'affaire 130/79 (*Express Dairy Foods Limited/Intervention Board for Agricultural Produce*, arrêt du 12 juin 1980), d'une taxe communautaire prélevée sur la base d'un règlement de droit communautaire déclaré invalide par la suite.

Comme cela ressort des décisions citées, la Cour a expressément tenu compte de ce que le problème de la contestation de taxes illégalement réclamées ou de la restitution de taxes indûment payées est résolu de différentes manières dans les divers États membres et même, à l'intérieur d'un même État, selon les divers types d'impôts et de taxes en cause. Elle s'est contentée de souligner constamment que l'application de la législation nationale doit se faire de façon non discriminatoire par rapport aux procédures visant à trancher des litiges du même type, mais purement nationaux, et que les modalités de procédure ne peuvent aboutir à rendre pratiquement impossible l'exercice des droits conférés par le droit communautaire.

Ces considérations doivent également s'appliquer au cas d'espèce dans lequel il s'agit, comme dans l'affaire *Express Dairy Foods*, de la demande de remboursement de redevances dues à la Communauté, qui ont été indûment prélevées sur la base d'un règlement communautaire déclaré invalide. En conséquence, nous devons examiner si, à la différence de ce qui était le cas dans l'affaire citée en dernier lieu, il existe en l'espèce une disposition particulière ou un principe général du droit communautaire qui fait obstacle à l'application du droit national applicable en principe, donc si le droit communautaire ne fait pas obstacle à l'exercice de l'action en «*condictio indebiti*» dont le déroulement est alors réglé selon le droit national.

2. A notre avis, la réponse doit être affirmative pour les raisons suivantes: on ne peut tout d'abord pas faire abstraction du fait que le règlement n° 563/76 relatif à l'obligation d'acheter du lait écrémé en poudre devait servir à réduire la quantité des stocks par l'instauration de l'obligation d'achat de lait écrémé en poudre. La constitution d'une caution était également destinée à assurer le respect de cette obligation. Comme il ressort des considérants du règlement, la Commission est partie de l'idée qu'une répercussion de la charge de ces mesures sur les acheteurs successifs desdits produits répondait le mieux aux objectifs du régime mis en place, les charges étant ainsi réparties plus équitablement sur l'ensemble des opérateurs. L'article 5 du règlement a prévu en conséquence que, même pour les contrats conclus avant le jour de l'entrée en vigueur du règlement, les acheteurs successifs devaient supporter l'incidence de la charge résultant du régime défini au règlement. Le but de cette disposition était par conséquent d'empêcher que les producteurs d'aliments pour animaux puissent subir un dommage dans le cadre des contrats en cours du fait de l'obligation d'achat de lait écrémé en poudre instituée par le règlement. Un tel dommage, consistant dans la différence entre le prix du lait écrémé en poudre et le prix moins élevé que les producteurs auraient payé pour les produits de substitution ou consistant dans la perte de la caution, se serait pourtant produit dans le cadre des contrats en cours si le règlement n'avait pas prévu expressément une répercussion de ces charges sur les acheteurs.

Par ailleurs, comme la Commission le fait valoir à juste titre, une telle disposition n'était pas nécessaire pour les contrats conclus après l'entrée en vigueur du règlement, car les charges résultant de celui-ci pouvaient de toute façon être répercutées sur les acheteurs. Il n'est pas vrai non plus – contrairement à la thèse de la demanderesse au principal – qu'une telle répercussion sur les acheteurs des charges résultant du règlement était exclue du fait de la situation réelle du marché, puisque, d'une part, la demande d'aliments composés pour animaux est constante de par sa nature et que, d'autre part, tous les fabricants d'aliments pour animaux supportaient à l'époque les mêmes charges.

La répercussion des charges sur les acheteurs successifs n'est pas non plus remise en cause ni même annulée, contrairement à ce que pense la demanderesse au principal, par le fait que la Cour de justice a établi après coup l'invalidité du règlement en cause dans l'affaire *Bela-Mühle* et autres. En effet, comme nous l'a appris l'arrêt rendu dans l'affaire 101/78 (*Granaria BV*), il découle du principe de légalité que tous les sujets du droit communautaire avaient l'obligation de reconnaître la pleine efficacité du règlement n° 563/76 tant que la non-validité n'avait pas été établie par une juridiction compétente. Or, cela signifie que la demanderesse au principal demande le remboursement de paiements effectués sans titre, qu'il ne lui incombait finalement pas de faire, selon le droit communautaire en vigueur et applicable à ce moment-là. Étant donné la situation juridique, il est en conséquence établi en principe que la «*condictio indebiti*» basée sur le droit communautaire conduirait à un enrichissement injustifié de la demanderesse au principal.

3. On sait cependant que la Cour de justice a déjà été saisie à plusieurs reprises de la question de savoir si les montants indûment payés doivent être remboursés lorsque l'opérateur économique redevable de la taxe a répercuté celle-ci sur ses clients. Dans l'affaire 68/79 (*Jans Just I/S/Ministère danois des impôts et accises*, arrêt du 27 février 1980, Recueil 1980, p. 501), la Cour a déjà souligné que la protection des droits garantis en la matière par l'ordre juridique communautaire n'exige pas d'accorder une restitution de taxes indûment perçues dans des conditions qui entraîneraient un enrichissement sans cause des ayants droit et que rien ne s'oppose donc, du point de vue du droit communautaire, à ce que les juridictions nationales tiennent compte, conformément à leur droit national, du fait que des taxes indûment perçues ont pu être incorporées dans les prix de l'entreprise redevable de la taxe et répercutées sur les acheteurs.

S'il est vrai que cette décision a manifestement tenu compte de la situation juridique au Danemark, où les juridictions doivent prendre en considération le fait que les taxes indûment payées ont pu être répercutées sur les échelons ultérieurs du circuit économique, la Cour a également réaffirmé son point de vue par la suite, dans les arrêts rendus dans les affaires *Denkavit* (61/79) et *Express Dairy Foods* (130/79). Dans les deux cas, elle a dit pour droit que la répétition de l'indu est réglée par les ordres juridiques nationaux en question, lesquels, sauf erreur de notre part, ne s'attachent pas à l'enrichissement sans cause des ayants droit en ce qui concerne l'action en «*condictio indebiti*».

Comme, dans l'affaire *Express Dairy Foods*, le droit communautaire n'avait pas prévu de répercussion des charges et qu'il n'était en conséquence pas établi que les ayants droit avaient réellement procédé à cette répercussion, la Cour de justice s'est contentée de préciser que «rien ne s'oppose ... à ce que les juridictions nationales tiennent compte [de ce] fait ...» A contrario, il y a lieu de dire en revanche que, lorsque – comme dans le cas d'espèce – le droit communautaire prévoit une répercussion sur les acheteurs successifs, cette circonstance doit être prise en considération si la preuve contraire n'est pas apportée.

4. On peut enfin tirer un argument supplémentaire, justifiant l'exclusion de la «*condictio indebiti*» dans le cas d'espèce, de la jurisprudence de la Cour de justice sur la responsabilité non contractuelle. La Cour a ainsi souligné, entre autres, notamment dans les affaires

Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe et autres (affaires 83 et 94/76, 4, 15 et 40/77), que, dans les secteurs relevant de la politique économique de la Communauté, il peut être exigé des particuliers qu'ils supportent, dans des limites raisonnables, certains effets d'un acte normatif préjudiciables à leurs intérêts économiques sans pouvoir se faire indemniser par les fonds publics, même lorsque l'acte a été déclaré invalide. Ces considérations peuvent également être transposées au cas de la «*condictio indebiti*»; cela étant, on peut d'autant mieux exiger des particuliers qu'ils acceptent, dans les domaines relevant de la politique économique de la Communauté, que leurs prétentions à être indemnisés par les fonds publics ne soient pas admises, lorsqu'ils ont eu la possibilité de répercuter sur les acheteurs la charge résultant des dispositions communautaires et qu'ils n'apportent pas la preuve contraire, à savoir qu'ils n'ont pas fait usage de la possibilité de transfert qui leur était donnée.

5. Enfin, l'exclusion de la «*condictio indebiti*» s'impose dans le cas d'espèce également en raison du principe de l'égalité de traitement généralement admis en droit communautaire. Le règlement n° 563/76 avait en effet pour résultat que les opérateurs économiques ayant acheté du lait écrémé en poudre répercutaient les charges découlant de cette obligation sur les acheteurs successifs et pouvaient répercuter la caution. Il est vrai que les entreprises qui ne se conformaient pas à l'obligation d'achat avaient perdu la caution mais elles pouvaient également répercuter cette charge sur leurs acheteurs. Étant donné que, comme on nous l'a dit, le montant de la caution correspondait à peu près à la charge financière résultant de l'obligation d'achat, il est permis de dire que la répercussion sur les acheteurs successifs avait finalement le même effet. Si les cautions étaient à présent restituées aux fabricants d'aliments pour animaux, il en résulterait que ces derniers seraient favorisés par rapport à leurs concurrents qui se sont conformés à l'obligation d'achat de lait écrémé en poudre. Ceux qui ont respecté le règlement ne recevraient rien, alors que ceux qui ne se sont conformés que partiellement aux obligations résultant du règlement recouvreraient leur caution et seraient injustement enrichis d'autant par rapport à leurs concurrents, privés par l'arrêt de la Cour dans l'affaire Bayerische HNL de la possibilité d'obtenir une indemnisation.

Comme le souligne notamment le Conseil, la procédure de décision préjudicielle en instance doit en outre être considérée dans le contexte des autres arrêts de la Cour rendus en liaison avec le règlement n° 563/76. On sait que, dans les affaires Bayerische HNL et Granaria (101/78), la Cour de justice a rejeté, pour les raisons déjà mentionnées, les recours en indemnisation formés à la suite de l'invalidation du règlement n° 563/76. Or, il serait d'une part injuste de refuser l'indemnisation aux ayants droit ultérieurs sur lesquels les charges résultant du règlement cité ont été répercutées et d'enrichir indûment ceux qui ont répercuté ces charges. D'autre part, il n'est pas permis de faire abstraction de ce que les entreprises italiennes disposaient, du fait de l'état du droit national, d'un délai de dix ans pour mettre en œuvre la «*condictio indebiti*», alors que les entreprises Granaria et Bayerische HNL n'ont pu obtenir réparation par le biais du recours en indemnisation présenté dans des délais restreints.

6. Comme il ressort déjà de ces considérations qu'au regard des principes fondamentaux du droit communautaire les entreprises qui ont transféré les charges à leurs acheteurs successifs en application du règlement n° 563/76 n'ont aucun droit au remboursement des

paiements indûment effectués, nous pensons qu'il n'est plus nécessaire d'étudier en détail la question soulevée par les participants à la procédure sur le point de savoir s'il faut satisfaire aux exigences d'équité et de sécurité juridique en limitant dans le temps l'effet de l'invalidité du règlement en appliquant par analogie l'article 174, paragraphe 2, du traité CEE.

Le gouvernement italien, le Conseil et la Commission défendent à ce sujet le point de vue selon lequel la Cour de justice, après avoir déclaré un règlement invalide, peut encore, lors d'une occasion ultérieure, compléter sa décision antérieure et préciser la portée de l'invalidité.

Une telle solution ne nous paraît pas possible dans le cas d'espèce pour des motifs de sécurité juridique et en raison de la jurisprudence précédente de la Cour. Comme la Cour l'a en effet déjà reconnu dans l'affaire Defrenne, ce n'est qu'à titre exceptionnel, c'est-à-dire lorsqu'aucune autre solution ne paraît possible, qu'elle peut s'estimer obligée, pour les motifs visés dans l'arrêt, de limiter avec effet pour tous les intéressés la possibilité de se prévaloir d'une interprétation en vue d'obtenir un nouvel arrêt sur le fond. Cependant, comme cela a de nouveau été expressément établi dans l'affaire Salumi et autres, une telle limitation doit être inscrite dans l'arrêt statuant sur la demande d'interprétation. Cette restriction doit également s'appliquer aux décisions préjudicielles dans lesquelles il est décidé de la validité d'un acte des institutions pour les raisons mentionnées dans notre exposé quant aux deux premières questions, sinon a fortiori pour des raisons de sécurité juridique. En conséquence, également dans les arrêts Société coopérative «Providence agricole de la Champagne» (4/79), Maïserie de Beauce (101/79) et Roquette (145/79), la Cour a constaté l'invalidité de certains actes des Communautés et a en même temps limité dans le temps l'effet de cette constatation.

7. Cela étant, il n'est pas non plus nécessaire d'étudier la question, soulevée en particulier par le gouvernement italien, sur le point de savoir si le remboursement que sollicite la demanderesse au principal pour les montants qu'elle a remboursés à ses fournisseurs doit être considéré sous l'aspect de la répétition de l'indu ou s'il ne s'agit pas en réalité d'une indemnisation pour laquelle c'est uniquement la Communauté qui doit être poursuivie et non l'État membre.

Quant à la quatrième question

Par la quatrième question enfin, la juridiction de renvoi voudrait que soit précisé le point de savoir si la restitution à l'exportation est due pour les composants céréaliers des aliments composés pour animaux de la position tarifaire 23.07 B exportés par la demanderesse entre le 4 août et le 1er octobre 1976. Ces aliments pour animaux se composaient de céréales provenant des États membres ou qui s'y trouvaient en libre pratique et de produits protéiques végétaux importés dans le cadre d'un régime de perfectionnement douanier au sens de l'article 10, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 677/76 de la Commission, du 26 mars 1976, portant certaines modalités d'application du règlement (CEE) n° 503/76 relatif à l'achat obligatoire de lait écrémé en poudre (JO L 81 du 27. 3. 1976, p. 23).

Selon la demanderesse au principal, il est inadmissible que, ayant demandé à bénéficier du régime

de perfectionnement douanier prévu à l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 677/76, elle n'ait aucun droit aux restitutions à l'exportation sur la base de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 192/75 de la Commission, du 17 janvier 1975, portant modalités d'application des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles (JO L 25 du 31. 1. 1975, p. 1), alors qu'elles seraient dues à d'autres opérateurs économiques n'ayant pas fait usage de la possibilité du trafic de perfectionnement actif. Le choix entre une importation temporaire et la constitution d'une caution a été prévu dans le règlement d'application n° 677/76 de la Commission fondé sur le règlement n° 563/76 du Conseil et qui, selon la demanderesse, devrait également être considéré comme non valide en raison de l'invalidité du règlement sur lequel il est fondé. La demanderesse n'a fait usage du régime de perfectionnement douanier prévu à l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 677/76 que pour se soustraire à l'obligation d'achat de lait écrémé en poudre ou à l'obligation de constituer une caution prévues au règlement n° 563/76 ultérieurement invalidé. Elle a de ce fait été contrainte de recourir à une forme d'importation qui, de l'avis de la défenderesse au principal, empêche la demanderesse de bénéficier des restitutions auxquelles elle aurait eu droit autrement. Selon cette dernière, le fait qu'elle ait voulu se soustraire aux conséquences d'un règlement illégal ne devrait pourtant comporter aucune conséquence juridique.

Indépendamment de la question de la validité du règlement n° 563/76, une interprétation correcte de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 192/75 aurait dû, selon la demanderesse, entraîner l'octroi d'une restitution à l'exportation en tout cas pour les composants céréaliers, en provenance de la Communauté, desdits aliments pour animaux. C'est ce qui résulte, à son avis, du but poursuivi par le régime des restitutions qui doit servir à compenser la différence entre les prix pratiqués à l'extérieur et à l'intérieur de la Communauté. Pour la même raison, comme cela ressort en particulier de l'article 16, paragraphe 2, du règlement n° 2727/75 et de l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 2743/75, ainsi que des règlements n° 1871/76 et n° 2372/76, lorsqu'une part des céréales supérieure à 65 % était en libre pratique dans la Communauté, une restitution partielle est due pour cette part, indépendamment du point de savoir si les composants restants ont été mis dans leur totalité en libre pratique dans la Communauté ou s'ils ont été importés dans le cadre d'un régime de perfectionnement douanier.

Nous ne pensons toutefois pas, pour plusieurs raisons, qu'il convienne de se rallier à cette argumentation. C'est ainsi que nous savons, depuis l'arrêt rendu dans l'affaire Granaria (affaire 101/78), que, aussi longtemps que le règlement n° 563/76 n'avait pas été déclaré invalide conformément au traité, les autorités nationales chargées de son application étaient tenues de reconnaître sa pleine efficacité. Il doit évidemment en être de même également pour le règlement d'application n° 677/76 pris en exécution dudit règlement.

La demanderesse pouvait en conséquence choisir, comme tous les opérateurs économiques, soit de mettre en libre pratique dans la Communauté les aliments végétaux pour animaux, soit de n'importer ces produits qu'à titre temporaire dans le cadre du trafic de perfectionnement actif.

Conformément à l'article 3 du règlement n° 563/76, il était nécessaire, pour la mise en libre pratique dans la Communauté, de présenter un «certificat protéine», dont l'octroi dépendait à son tour de la constitution d'une caution ou de la présentation d'une attestation d'achat de lait écrémé en poudre. Pour les produits ainsi mis en libre pratique dans la Communauté, une

restitution à l'exportation devait alors être également octroyée, conformément à l'article 8, paragraphe 1, 1er alinéa, du règlement n°192/75.

Au contraire, comme nous le savons, la demanderesse a opté, dans le cadre des risques inhérents à son activité commerciale, pour la possibilité – prévue à l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 677/76 – d'importer temporairement des graines oléagineuses à partir des pays tiers dans le cadre du trafic de perfectionnement actif et, dès lors, elle ne devait pas supporter les charges résultant de l'achat de lait écrémé en poudre ou de la perte de la caution. En raison du lien étroit entre ces charges engendrées par l'importation et les restitutions à attribuer à l'exportation, il est donc également logique qu'elle n'ait pas droit à la restitution conformément à l'article 8, paragraphe 1, 1er alinéa, du règlement n° 192/75. Ce lien matériel apparaît avec une clarté particulière dans le fait également que, comme nous l'avons appris de la Commission, les restitutions ont été augmentées après qu'il a été constaté que les taux de restitution originaires ne suffisaient pas à compenser la perte de la caution.

Contrairement à ce que pense la demanderesse, cette règle n'est pas modifiée par le troisième alinéa de la disposition selon lequel «lors de l'exportation de produits composites bénéficiant d'une restitution fixée au titre d'un ou plusieurs de leurs composants, la restitution afférente à ce ou ces derniers est accordée pour autant que le ou les composants au titre desquels celle-ci est demandée se trouvent dans l'une des situations visées à l'article 9, paragraphe 2, du traité». Comme nous l'a dit la Commission, cette disposition ne concerne en effet que les produits agricoles qui ont été exportés dans une forme autre que les marchandises énumérées à l'annexe II du traité CEE. Étant donné que les aliments composés pour animaux de la position tarifaire 23.07 B du tarif douanier commun n'appartiennent pas à cette catégorie, la restitution, bien qu'elle soit évaluée sur la base du contenu en produits céréaliers, est fixée pour le produit dans sa totalité et non pour les composants céréaliers qui y sont contenus.

La demanderesse au principal semble ensuite penser en outre que les règlements applicables du Conseil n'autorisaient pas la Commission à déterminer comme elle l'a fait les restitutions pour les produits composés. Il suffit toutefois, pour réfuter cette thèse, de souligner que, selon les règlements du Conseil concernés, il appartient à la Commission de décider de l'attribution ou non des restitutions, compte tenu des exigences du marché.

Le fait que, dans le cas d'espèce, il n'existe pas même de droit à la restitution à l'exportation limité aux composants céréaliers n'enfreint pas non plus, contrairement à ce que pense la demanderesse, le principe de l'égalité du traitement reconnu en droit communautaire. Sur ce point, il faut tenir compte du fait que les opérateurs économiques qui ont mis des graines oléagineuses en libre pratique dans la Communauté et qui ont en conséquence eu droit à la restitution lors de l'exportation des produits composés doivent également supporter les charges liées au «certificat protéine» sans pouvoir faire valoir une demande de restitution dans la mesure où ils ne peuvent pas apporter la preuve qu'ils n'ont pas répercuté cette charge.

Au contraire, la demanderesse, qui exige une restitution à l'exportation pour des aliments pour animaux produits dans le cadre du trafic de perfectionnement actif avec des graines oléagineuses simplement sous régime d'importation temporaire à partir de pays tiers, serait favorisée par rapport à ses concurrents si on lui accordait la restitution correspondante.

Il y a donc là une autre raison d'approuver l'interprétation que les autorités italiennes ont faite de l'article 8, paragraphe 1, 1er alinéa, du règlement n°192/75.

Nous proposons donc pour terminer de répondre ainsi aux questions qui vous ont été déférées :

1. Toutes les autorités et juridictions nationales sont liées par l'invalidation d'un règlement communautaire dans le cadre de l'article 177 du traité CEE, sous réserve d'un nouveau renvoi à la Cour de justice.
2. Le droit communautaire exclut la répétition de paiements effectués sur la base du règlement (CEE) n° 563/76 du Conseil, du 15 mars 1976, reconnu invalide, dans la mesure où la preuve n'est pas apportée que les charges financières concernées n'ont pas été répercutées sur les acheteurs ultérieurs.
3. Il ne peut pas être octroyé de restitutions à l'exportation pour les produits de la position tarifaire 23.07 B du tarif douanier commun qui ont été fabriqués, avant l'invalidation de ce règlement, à partir de produits protéiques végétaux importés seulement à titre temporaire de pays tiers dans le cadre d'un régime de perfectionnement douanier au sens de l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 677/76 de la Commission, du 26 mars 1976, ainsi qu'à partir de céréales se trouvant en libre pratique dans la Communauté.

(1) Traduit de l'allemand.