

2. Dans le cadre de l'organisation commune du marché viti-vinicole, les prix de référence, exprimés en unité de compte, doivent permettre de porter les prix des vins provenant de pays tiers au niveau des prix dans la Communauté, tandis que le régime des montants compensatoires monétaires doit permettre, dans le cas de taux de change fluctuants, de combler les écarts enregistrés dans les prix, exprimés en monnaie nationale, à la suite de l'évolution des cours et d'éviter en particulier les perturbations des échanges commerciaux qui pourraient en résulter.
3. A défaut de définition d'une notion particulière de «vins de qualité» provenant de pays tiers, distincte de celle de «vins de table», il faut en conclure qu'au regard de la réglementation communautaire, notamment de celle relative au régime des montants compensatoires monétaires, tout vin originaire d'un pays tiers doit être considéré — sauf disposition particulière — comme assimilé aux vins de table.
4. Un règlement doit être considéré comme publié, dans l'ensemble de la Communauté, à la date que porte le numéro du Journal officiel contenant le texte de ce règlement. Toutefois, dans l'éventualité où la preuve serait apportée de ce que la date à laquelle le numéro était effectivement disponible ne correspond pas à la date qui figure sur le numéro, il doit être tenu compte de la date de publication effective.
5. Si, en règle générale, le principe de la sécurité des situations juridiques s'oppose à ce que la portée dans le temps d'un acte communautaire voie son point de départ fixé à une date antérieure à sa publication, il peut en être autrement, à titre exceptionnel, lorsque le but à atteindre l'exige et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée.
6. Le régime des montants compensatoires monétaires institué par le règlement n° 947/71 implique en principe que les mesures prévues prennent effet à compter de la survenance des événements qui les déclenchent, de sorte que, pour les rendre pleinement efficaces, il peut s'avérer nécessaire de prévoir l'applicabilité des montants compensatoires monétaires, nouvellement fixés, à des faits et à des actes qui se sont produits pendant une brève période précédant la publication du règlement qui les fixe du Journal officiel.

Dans l'affaire 98/78,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour en application de l'article 177 du traité CEE, par le Bundesfinanzhof, et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction, entre

A. RACKE, Bingen am Rhein,

et

HAUPTZOLLAMT MAINZ,

une décision à titre préjudiciel sur la validité des règlements de la Commission n° 649/73 du 1^{er} mars 1973, fixant les montants compensatoires monétaires (JO n° L 64 du 9. 3. 1973, p. 7), n° 741/73 du 5 mars 1973, modifiant les montants compensatoires monétaires (JO n° L 71 du 19. 3. 1973, p. 1) et n° 811/73 du 23 mars 1973, modifiant les montants compensatoires monétaires (JO n° L 79 du 27. 3. 1973, p. 1) ainsi que sur l'interprétation de l'article 191 du traité CEE en vue de savoir à quel moment un règlement doit être considéré comme publié et sur la question de savoir à partir de quelle date les règlements précités doivent être appliqués,

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, J. Mertens de Wilmars et Mackenzie Stuart, présidents de chambre, A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keefe, G. Bosco et A. Touffait, juges,

avocat général: G. Reischl
greffier: A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

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

I — Faits et procédure

1: Au cours de la période du 9 au 30 mars 1973, l'entreprise A. Racke, partie demanderesse au principal, a mis en libre pratique du vin rouge et du vin blanc

yougoslaves des sous-positions tarifaires 22.05 C I et C II, enlevés de son entrepôt de douane privé. Le Hauptzollamt Mainz (bureau principal des douanes), partie défenderesse au principal, a perçu pour cette importation des montants compensatoires monétaires sur la base des règlements de la Commission n° 649/73 du 1^{er} mars 1973, fixant les montants compensatoires monétaires (JO n° L 64 du 9. 3. 1973, p. 7), n° 741/73 du 5 mars 1973, modifiant les montants compensatoires monétaires (JO n° L 71

du 19. 3. 1973, p. 1) et n° 811/73 du 23 mars 1973, modifiant les montants compensatoires monétaires (JO n° L 79 du 27. 3. 1973, p. 1).

2. La demanderesse au principal a déposé une réclamation contre la perception de ces montants compensatoires. La réclamation est demeurée infructueuse. Elle a ensuite formé une demande en justice devant le Finanzgericht de Rheinland-Pfalz, par laquelle elle demandait le remboursement des montants compensatoires monétaires perçus par le bureau principal des douanes. Le Finanzgericht a rejeté cette demande.

La demanderesse au principal a alors interjeté appel de la décision du Finanzgericht devant le Bundesfinanzhof.

3. Le point 6 de l'annexe I du règlement n° 649/73 a, pour la première fois, étendu les montants compensatoires monétaires aux vins rouges et blancs du même type que ceux que la demanderesse au principal avait importés. Les règlements n° 741/73 et n° 811/73 ont adapté lesdits montants à l'évolution des monnaies.

Le règlement n° 649/73 du 1^{er} mars 1973 est, aux termes de son article 3, entré en vigueur «le jour de sa publication au Journal officiel...». Il a été publié au n° L 64 qui, tout en portant la date du 9 mars 1973, n'a été disponible au bureau de vente de l'Office des publications officielles des CE que le 12 mars, en raison de difficultés administratives. En Allemagne, il a été distribué le lendemain. Toujours aux termes de son article 3, le règlement était applicable à partir du 26 février 1973.

Le règlement n° 741/73 du 5 mars 1973 est entré en vigueur le 19 mars, date de sa publication, mais il était applicable à partir du 5 mars. Le règlement n° 811/73 du 23 mars, entré en vigueur le 27 mars,

date de sa publication, était applicable à partir du 26 mars.

Il convient de noter que le ministre allemand des finances «pour dissiper tout doute possible», a décrété que, pour la période du 26 février au 8 mars, les montants compensatoires monétaires ne devraient pas être perçus pour les marchandises qui avaient été soumises au régime, pour la première fois, par le règlement n° 649/73.

4. Il ressort de l'ordonnance de renvoi que la demanderesse au principal a fait valoir, en premier lieu, dans sa requête en «Revision» devant le Bundesfinanzhof que, d'après les considérants du règlement n° 974/71 du Conseil, du 12 mai 1971, relatif à certaines mesures de politique de conjoncture à prendre dans le secteur agricole à la suite de l'élargissement temporaire des marges de fluctuation des monnaies de certains États membres (JO n° L 106 du 12. 5. 1971, p. 1), on ne saurait assujettir à de tels montants compensatoires des marchandises qui n'ont pas été importées à des prix moins élevés du fait des modifications intervenues dans les parités. Il en est ainsi notamment lorsque les contrats d'importations ont été conclus et honorés dans la monnaie réévaluée.

La demanderesse au principal a en outre fait valoir devant le Bundesfinanzhof que le mécanisme d'intervention communautaire dans le secteur viti-vinicole, prévu par l'article 9, paragraphe 3, du règlement n° 816/70 du Conseil, du 28 avril 1970, portant dispositions complémentaires en matière d'organisation commune du marché viti-vinicole (JO n° L 99 du 5. 5. 1970, p. 1) doit être considéré comme protégé en ce qui concerne les importations de vins à bas prix originaires des pays tiers, du fait de l'institution de prix de référence. Eu égard à ce qu'un grand nombre de pays tiers ont

garanti le respect de ces prix de référence au sens du règlement n° 816/70, de sorte que leurs exportations de vins vers la Communauté ne sont pas affectées par le prélèvement, il apparaît inadmissible, selon la demanderesse au principal, de soumettre néanmoins ces importations de vins à un montant compensatoire monétaire.

En outre, la perception d'un montant compensatoire monétaire ne serait légale que s'il s'agissait de produits pour lesquels des mesures d'intervention sont prévues dans le cadre de l'organisation commune du marché viti-vinicole. Des prix de référence ont certes été fixés pour l'ensemble des vins importés des pays tiers. Toutefois, cette disposition ne serait censée s'appliquer qu'aux vins de consommation courante, étant donné que le système d'intervention institué par l'organisation commune du marché viti-vinicole a pour seule fonction de protéger les vins de table communautaires et non les vins de qualité. Il n'y avait donc, selon la demanderesse au principal, aucune nécessité de taxer les vins en provenance de pays tiers, dès lors qu'il peut être prouvé qu'ils doivent être classés dans la catégorie des vins de qualité.

Selon les statistiques produites par la demanderesse au principal, on ne saurait parler de perturbations du marché viti-vinicole à l'époque en question, en ce qui concerne le vin en général et, en particulier, les vins de qualité; les conditions auxquelles le règlement n° 974/71 soumet la perception de montants compensatoires n'ont donc pas été remplies.

Enfin, selon la demanderesse au principal, la Commission n'avait pas la faculté de conférer à ses règlements une portée rétroactive.

5. Par ordonnance du 21 mars 1978, le Bundesfinanzhof a sursis à statuer et a demandé à la Cour de justice, conformément à l'article 177 du traité CEE, de statuer à titre préjudiciel sur les questions suivantes:

- 1) Les règlements de la Commission n° 649/73 du 1^{er} mars 1973, n° 741/73 du 5 mars 1973 et n° 811/73 du 23 mars 1973 sont-ils valides, également dans la mesure où ils ont fixé, au point 6 de leur annexe I respective, des montants compensatoires applicables aux vins rouges et blancs importés des sous-positions tarifaires 22.05 C I et C II sans opérer de distinction à cet égard?
- 2) Un règlement doit-il être considéré comme publié, au sens de l'article 191 du traité,
 - a) à la date que porte le numéro du Journal officiel contenant le texte de ce règlement,
 - b) au moment où ce numéro du Journal officiel est effectivement disponible à l'Office des publications officielles des Communautés européennes, ou
 - c) au moment où le Journal officiel dont s'agit est effectivement disponible sur le territoire de l'État membre concerné?
- 3) Le règlement n° 741/73 du 5 mars 1973 devait-il s'appliquer également aux vins, soumis pour la première fois aux montants compensatoires monétaires en application du règlement n° 649/73 du 1^{er} mars 1973 et enlevés d'un entrepôt de douane privé avant la publication effective de ce dernier règlement?
- 4) Dans la négative: le règlement n° 649/73 du 1^{er} mars 1973 devait-il être appliqué aux vins susvisés?

6. L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 26 avril 1978.

Conformément à l'article 20 du statut de la Cour de justice des Communautés européennes, des observations écrites ont été déposées par la Commission des Communautés européennes.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale, sans procéder à des mesures d'instruction préalables.

II — Observations écrites déposées devant la Cour par la Commission

A — *Sur la première question préjudicielle*

1. En réponse à l'argument que la demanderesse au principal a soulevé en premier lieu devant le Bundesfinanzhof, la Commission fait observer que la Cour a admis, dans son arrêt du 24 octobre 1973 dans l'affaire 5/73 Balkan/Hauptzollamt Berlin-Packhof (Recueil p. 1091), que seule une réglementation générale valable pour toutes les importations ou exportations et ne tenant compte ni de la monnaie dans laquelle les contrats ont été conclus, ni du moment de leur conclusion, apparaît objectivement appropriée.

2. La Commission observe en outre, en réponse à l'argumentation de la demanderesse au principal, que la fixation de prix de référence et la perception de taxes compensatoires doivent permettre de porter les prix des produits provenant des pays tiers au niveau commun des prix agricoles. En revanche, le système de montants compensatoires monétaires doit, d'après la Commission, dans le cas de taux de change fluctuants s'écartant

de la parité, permettre de combler les écarts enregistrés dans les prix agricoles en monnaie nationale à la suite de l'évolution des cours. Dans le cas d'espèce, il n'importe donc pas, selon la Commission, de savoir si la perception de montants compensatoires monétaires a oui ou non abouti à un prix de revient plus élevé que le prix de référence.

3. Quant à l'extension des montants compensatoires monétaires aux vins de qualité provenant de pays tiers, la Commission note tout d'abord que la distinction entre vin de table et vin de qualité, appliquée à des produits communautaires, ne pourrait être opérée pour des vins provenant de pays tiers, du fait que le classement en tant que vin de qualité nécessite un contrôle constant de la fabrication et des régions de production, contrôle que la Communauté ne saurait exercer dans des pays tiers.

Même si l'on prétend qu'il serait possible d'établir parmi les vins provenant de pays tiers une distinction entre vins de table et vins de qualité, il ne fait aucun doute, d'après la Commission, que même les vins «de qualité» provenant de pays tiers peuvent être soumis à l'application du régime de la compensation monétaire: il s'agit en effet d'un produit relevant d'une organisation commune de marché, dont le prix est fonction de celui de produits pour lesquels sont prévues des mesures d'intervention communautaires (article 1, paragraphe 2 b), du règlement n° 974/71); cela découle de l'article 1, paragraphe 1, et des articles 8 à 14, du règlement n° 816/70.

Par conséquent, la Commission estime que, pour pouvoir répondre à la première question préjudicielle, il faut, en conformité avec le règlement n° 974/71, déterminer uniquement si, en février-mars 1973, l'évolution des monnaies pouvait faire craindre l'apparition de perturbations

tions dans les échanges (l'article 1, paragraphe 3).

La Commission explique ensuite les considérations qui l'ont amenée à instaurer, au printemps 1973, des montants compensatoires monétaires applicables à tous les vins rouges et blancs provenant de pays tiers. Elle relève, entre autres, dans ce contexte, que depuis le 13 février 1973, la dépréciation de la lire et la réévaluation du DM ont notamment fait craindre des perturbations des marchés français et allemand du vin. Conformément aux dispositions de l'article 1, paragraphe 2 a), du règlement n° 974/71, la compensation monétaire, fixée par le règlement n° 649/73 pour le vin dans les échanges intracommunautaires, a été limitée aux vins de table. En raison de la relation de prix existant entre les vins de table communautaires et les vins rouges et blancs importés de pays tiers, il s'imposait de soumettre également ces derniers à l'application intégrale du régime de compensation monétaire; autrement, ces vins auraient bénéficié, notamment par rapport aux vins de table italiens, d'un avantage considérable sur le plan de la concurrence. Eu égard à la rapidité et au caractère impétueux de l'évolution monétaire enregistrée au printemps 1973, la Commission n'a pu arrêter que des réglementations concernant tous les vins provenant de pays tiers. Elle estime par conséquent qu'elle n'a ni apprécié la situation économique de manière incorrecte ni commis un détournement de pouvoir.

B — Sur la deuxième question préjudicielle

La Commission rappelle que dans son arrêt du 31 mars 1977 dans l'affaire 88/76, Société pour l'exportation des sucres/Commission (Recueil p. 709), la Cour a jugé que le moment où un règle-

ment doit être considéré comme publié au sens de l'article 191 du traité est la date réelle de sa publication au Journal officiel. Selon la Commission, le Journal officiel doit être considéré comme publié au moment de sa publication par l'Office des publications officielles de Luxembourg. Le principe de la sécurité juridique et le principe de l'égalité de traitement de tous les opérateurs économiques imposent que les règlements entrent en vigueur en même temps dans l'ensemble du territoire de la Communauté; quiconque prend les dispositions nécessaires peut avoir accès au Journal officiel dès sa publication à Luxembourg; à partir de ce moment, le législateur en perd la libre disposition; si l'on devait se référer au moment où les Journaux officiels sont disponibles dans les différents États membres, il faudrait, en raison de retards inévitables, se résigner à admettre une perte de temps considérable.

La Commission soutient encore que son opinion correspond pour l'essentiel à la situation dans la plupart des États membres, où la remise matérielle de la publication officielle nationale à un organisme central suffit pour permettre l'entrée en vigueur de dispositions normatives dans l'ensemble du pays. La situation en France constitue toutefois une exception, du fait que les lois et les décrets entrent en vigueur à Paris en principe un jour après leur publication au Journal officiel et, pour le reste du territoire national, en principe un jour après l'arrivée du Journal officiel contenant les textes législatifs au chef-lieu de département ou d'arrondissement. Dans les cas d'urgence, il est néanmoins possible, dans ce pays, de procéder à une publication par voie d'affichage. L'exemple français, selon la Commission, ne pourrait cependant être suivi par les institutions communautaires, au motif qu'elles n'ont pas la possibilité de publier par voie d'affichage.

C — *Sur la troisième et la quatrième questions préjudicielles*

1. La Commission rappelle que la Cour a déjà indiqué explicitement, dans son arrêt du 7 juillet 1976 dans l'affaire 7/76, IRCA/Amministrazione delle finanze dello Stato (Recueil p. 1213), que le règlement n° 649/73 s'appliquait valablement dès le 26 février 1973. Elle s'explique néanmoins sur les questions préjudicielles, étant donné qu'à la différence de la présente affaire, le retard dans la publication du règlement n° 649/73 n'était pas encore connu de la Cour au moment où elle rendait son arrêt dans l'affaire 7/76 et que cet arrêt portait sur un cas dans lequel les montants compensatoires monétaires avaient fait l'objet d'une nouvelle fixation, par le règlement en question, pour des marchandises relevant déjà du régime de compensation monétaire.

La Commission soutient que si l'on répond à la deuxième question dans le sens qu'elle a indiqué, la troisième question porte sur la période du 5 au 11 mars 1973. Elle ajoute qu'aux fins de la décision à rendre au principal, la période à prendre en considération est celle du 9 au 11 mars.

Pour cette dernière période, la Commission étudie ensuite la validité du règlement n° 649/73. En effet, selon la Commission, si ce règlement n'était pas applicable à cette période, cela vaut a fortiori pour le règlement n° 741/73.

2. La Commission relève, quant au problème de l'effet rétroactif du règlement n° 649/73, que la Cour, dans sa jurisprudence, n'a pas exclu en principe que même des dispositions imposant des charges puissent avoir un effet rétroactif; de même, ni une règle de droit communautaire ni les ordres juridiques des États membres n'interdisent expressément un tel effet.

La Commission renvoie en outre, dans ce contexte, à l'attendu n° 24 de l'arrêt de la Cour dans l'affaire 7/76, IRCA (déjà cité).

D'après la Commission, il n'y a aucune raison de protéger des avantages tirés de ces retards administratifs inévitables, dus à l'évolution rapide dans le domaine monétaire; au contraire, il résulte de l'article 3 du règlement n° 974/71 qu'il faut compter qu'en cas de modification notable de la situation monétaire internationale, de nouvelles catégories de marchandises soient soumises à l'application du système de compensation monétaire, et cela, à partir du moment où se produisent les fluctuations monétaires.

Étant donné que la décision de la Commission concernant l'inclusion de nouvelles marchandises dans ce système est discrétionnaire, elle ne peut pas être prévue avec certitude dans chaque cas. C'est pourquoi, estime la Commission, il faut admettre que, dans une telle situation, on ne saurait refuser aux intéressés toute protection de leur confiance dans le maintien de la situation juridique existante. Cependant, la Commission soutient qu'avant la publication de la mesure arrêtée au Journal officiel, elle peut, en faisant connaître le sens de sa décision d'une autre manière, par voie d'information générale ou en laissant entendre qu'une décision est imminente, empêcher de susciter une telle confiance chez les intéressés.

Transposées dans le cadre du cas d'espèce, ces considérations générales conduisent la Commission aux conclusions suivantes:

En raison de modifications qu'il était indispensable d'apporter au système de la compensation monétaire, par suite de la chute de la lire, à partir du 13 février 1973, la fixation de nouveaux montants n'a pu avoir lieu qu'après l'entrée en

vigueur des modifications apportées au système par le règlement n° 509/73 du Conseil, du 22 février 1973 (JO n° L 50 du 23. 2. 1973, p. 1); après que le Comité de gestion eut donné, le même jour, son avis sur le réajustement des montants compensatoires, les États membres ayant alors déclaré qu'ils seraient en mesure d'appliquer ces nouveaux montants à partir du 26 février 1973, il est apparu possible à la Commission de faire sortir leurs effets aux mesures arrêtées à partir de cette date.

Comme il n'était pas possible à ce moment, à cause de l'adhésion des nouveaux États membres et de la crise monétaire, de prévoir exactement quand un règlement paraîtrait au Journal officiel et que, d'autre part, il n'était pas possible non plus, compte tenu de la situation dramatique, d'admettre des retards à l'entrée en vigueur des mesures monétaires décidées, la Commission estime qu'elle a dû étendre la validité de certaines de ces mesures à de courtes périodes antérieures à la publication.

Eu égard à la crise monétaire, dont les organes de publication de tous les États membres ont rendu compte durant plusieurs semaines, la confiance dans le maintien des mesures monétaires ne pouvait être, selon la Commission, que très limitée. Celle-ci, avant même que les règlements en question ne soient publiés, en avait elle-même transmis le texte par télex à l'administration des États membres. C'est ainsi que le contenu du règlement n° 649/73 a été communiqué aux États membres le 26 février 1973. A ce moment cette confiance n'existait déjà plus pour une autre raison: la Commission avait fait savoir qu'une perception rétroactive des montants compensatoires était à prévoir pour de courtes périodes, ainsi qu'il apparaît des informations émanant des «Vereinigten Wirtschaftsdienste».

Il n'existe pas non plus, d'après la Commission, de confiance digne de protection dans le cas particulier relatif, en l'espèce, à l'enlèvement de marchandises d'un entrepôt de douane privé durant la période immédiatement antérieure à la publication du règlement n° 649/73: les entrepôts de douane privés appartiennent en général à des entreprises importantes qui doivent se tenir constamment au courant de l'évolution générale de la situation monétaire.

3. De l'avis de la Commission, le fait que le Journal officiel n'a paru que le 12 mars 1973 est sans importance quant à l'effet rétroactif du règlement: à la différence du règlement n° 1579/76 de la Commission (JO n° L 172 du 1. 7. 1976, p. 59) en cause dans l'affaire 88/76, Société pour l'exportation des sucres, le règlement n° 649/73 prévoit expressément que son application porte même sur des périodes déjà écoulées au moment de sa publication; le léger retard dans la parution du Journal officiel n'a pas modifié la situation prévue.

4. La validité du règlement n° 741/73 pour la période qui a débuté le 12 mars 1973 peut, selon la Commission, être déduite de l'arrêt de la Cour dans l'affaire 7/76, IRCA (déjà cité).

De l'avis de la Commission, on ne pourrait pas non plus soulever d'objections contre l'application de ce règlement à la période du 9 au 11 mars 1973: les conditions matérielles d'une modification des montants compensatoires monétaires fixés par le règlement n° 649/73 étaient réunies depuis le 5 mars 1973; la Commission avait communiqué par télex, le 5 mars 1973, aux administrations des États membres, les nouveaux montants applicables et il ressort de l'information diffusée par les «Vereinigten Wirtschaftsdienste», que les intéressés en avaient eu

connaissance avant que les taux en vigueur à partir du 26 février n'eussent été publiés au Journal officiel; la Commission n'avait pas communiqué les chiffres exacts, mais ceux-ci ont pu être évalués sur la base de l'évolution du cours des changes; enfin, le Journal officiel n° C 8 du 5 mars 1973 contient un avis succinct au sujet des modifications apportées par le règlement n° 741/73.

Si, dès avant la publication d'un règlement, l'attention des intéressés est attirée sur le fait qu'il sera rétroactivement modifié par un autre règlement le suivant de peu, la publication du premier règlement ne saurait, d'après la Commission, donner lieu à une protection de la confiance concernant le maintien de la situation qu'il a créée, même si le règlement porte déjà sur des périodes révolues.

La Commission observe encore qu'une telle procédure est inhabituelle et doit faire l'objet d'une justification particulière, étant donné que d'ordinaire, tout citoyen peut compter sur le fait qu'une disposition n'est pas caduque dès son entrée en vigueur et qu'elle ne doit pas être modifiée avec effet rétroactif. En l'espèce, la prise en considération de l'évolution monétaire critique au printemps 1973 et la situation d'urgence qui régnait au moment de la publication du Journal officiel imposaient, d'après la Commission, une exception. Dans les circonstances de l'espèce, il n'était pas raisonnable de modifier un règlement dont l'adoption avait déjà été décidée mais qui n'avait pas encore été publié, car alors sa publication aurait été retardée encore davantage.

5. L'extension de la validité du règlement n° 811/73 à une courte période, antérieure à sa publication au Journal officiel, ne saurait, selon la décision de la Cour dans l'affaire 7/76, IRCA (déjà citée), soulever d'objections.

III — Procédure orale

1. A l'audience du 14 novembre 1978, la demanderesse au principal, représentée par M^e F. Kreitmair, et la Commission, représentée par son conseiller juridique, M. P. Gilsdorf, en qualité d'agent, assisté de M. J. Sack, membre de son service juridique, ont été entendues en leurs observations orales. M. W. Verheyden, directeur de l'Office des publications officielles des CE a répondu aux questions posées par la Cour.

2. La *demanderesse au principal* a notamment fait valoir que la jurisprudence de la Cour en matière de montants compensatoires monétaires ne devrait pas, pour des raisons d'état de droit, être maintenue. Elle a entre autres renvoyé, dans ce contexte, aux arrêts de la Cour du 22 janvier 1976 dans l'affaire 55/75, Balkan/Hauptzollamt Berlin-Packhof (Recueil p. 19) et du 25 mai 1978 dans l'affaire 136/77, A. Racke/Hauptzollamt Mainz (Recueil p. 1245).

La demanderesse au principal a notamment souligné à cet égard que la Commission ne devrait pas avoir de pouvoir discrétionnaire, dans le domaine en question, lors de la recherche et de la constatation des faits.

Elle a ajouté qu'un dépassement de la marge d'appréciation doit aussi être jugé illicite lorsqu'il existe tout en n'étant pas manifeste. Comme la Commission a le droit de ne soumettre ses actes discrétionnaires au contrôle du juge que sous l'angle du caractère manifeste, les motifs non manifestes ne doivent pas être dévoilés en vue d'un contrôle et doivent par conséquent être établis par celui qui les conteste. Cela revient, selon elle, à couvrir des actes arbitraires non manifestes, y compris des abus de pouvoir discrétionnaire, de même que des appréciations concrètement inexactes.

La demanderesse au principal a fait observer qu'une violation de l'obligation de motivation rend un règlement sans plus illégal, même lorsque des motifs sont avancés par la suite.

Selon la demanderesse au principal, il en découle en outre une présomption d'illégalité en cas de compensation monétaire à la frontière fixée à long terme, avec comme conséquence de plus grandes exigences en ce qui concerne la charge de la preuve qui incombe à la Commission et la motivation de la décision.

De l'avis de la demanderesse au principal, il y a, dans le cas d'espèce, une erreur manifeste ainsi qu'un abus de pouvoir discrétionnaire.

Elle souligne à ce propos que la compensation monétaire à la frontière sert à neutraliser les effets des modifications des parités monétaires sur les exportations et sur les importations. Une modification du taux de change est une condition mais n'est pas un motif suffisant de l'institution d'une compensation monétaire à la frontière. En conséquence, des montants compensatoires monétaires ne devraient pas être perçus automatiquement en cas de changement de parité monétaire.

Selon la demanderesse au principal, la Commission a en outre méconnu les effets du système des prix de référence. Ce système exclut en effet des importations au-dessous du prix d'intervention, et donc une perturbation du marché.

La demanderesse au principal a ensuite souligné que des montants compensatoires monétaires n'ont pas été perçus pour les vins communautaires de qualité, parce que ces vins ne relèvent pas de l'organisation du marché du vin. On n'a donc pas estimé que ces vins ont une incidence sur le marché communautaire des vins de table. Par conséquent, les vins de qualité originaires de pays tiers ne

peuvent pas non plus avoir une incidence sur ce marché.

La Commission aurait d'ailleurs méconnu la condition de l'existence d'une menace de désorganisation et la notion de menace de perturbation du marché en prenant les règlements litigieux. En effet, il n'existe pas un marché du vin de table allemand.

3. La Commission a repris, en substance, l'argumentation développée dans son mémoire écrit.

4. La Cour avait posé la question suivante à la Commission:

«Comment peut-on savoir et prouver à quel moment un numéro du Journal officiel a effectivement été disponible au Bureau de vente à Luxembourg?»

La Commission a répondu en renvoyant à une prise de position de l'Office des publications officielles, ainsi libellée:

«Précisément dans le but de déterminer la date de parution des numéros du Journal officiel dans le sens de la déclaration des Conseils du 23 janvier 1967, l'Office des publications tient un registre des dates et heures d'arrivée de chaque version linguistique. Le personnel de l'Office des publications a instruction de procéder à l'affichage aussitôt après l'arrivée de chaque fascicule: les vérifications faites par sondage pour surveiller le respect de cette disposition ne l'ont jamais pris en défaut.»

D'après la Commission, l'Office a encore précisé que l'affichage a lieu sur un tableau noir, situé à l'entrée de son bâtiment et qu'on y procède seulement lorsque toutes les versions linguistiques sont disponibles.

La Commission a notamment attiré l'attention de la Cour sur le quatrième tiret de ladite déclaration qui est rédigé comme suit:

«Doit être considérée comme date de publication d'un acte, la date à laquelle le Journal officiel dans lequel il est publié est effectivement disponible dans les quatre langues à l'Office de vente à

Luxembourg. La date de publication portée sur chaque numéro du Journal officiel doit correspondre à cette date.»

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 6 décembre 1978.

En droit

- 1 Attendu que par ordonnance du 21 mars 1978, parvenue à la Cour le 26 avril 1978, le Bundesfinanzhof a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, des questions relatives, d'une part, à la validité de certaines dispositions réglementaires concernant les montants compensatoires monétaires dans le secteur du vin et, d'autre part, à l'interprétation de l'article 191 du traité ainsi qu'à la portée des dispositions des règlements en cause concernant leur entrée en vigueur;

que ces questions ont été posées dans le cadre d'un litige pendant entre une entreprise allemande et l'autorité douanière compétente et ayant pour objet le remboursement de montants compensatoires monétaires perçus à l'occasion du retrait d'un entrepôt de douane privé, entre le 9 et le 30 mars 1973, de certaines quantités de vins importées de Yougoslavie;

Sur la première question

- 2 Attendu que la première question posée par le Bundesfinanzhof est libellée ainsi:

«Les règlements (CEE) de la Commission n^{os} 649/73 du 1^{er} mars 1973, 741/73 du 5 mars 1973 et 811/73 du 23 mars 1973 sont-ils valides, également dans la mesure où ils ont fixé, au point 6 de leur annexe I respective, des montants compensatoires applicables aux vins rouges et blancs importés des sous-positions tarifaires 22.05 C I et C II sans opérer de distinction à cet égard?»

- 3 attendu que le point 6 de l'annexe I du règlement n^o 649/73 de la Commission du 1^{er} mars 1973 fixant les montants compensatoires monétaires

(JO n° L 64 du 9. 3. 1973, p. 7) a, pour la première fois, étendu le régime des montants compensatoires monétaires aux vins du type de ceux en cause, et que les règlements de la Commission n°s 741/73 et 811/73 des 5 et 23 mars 1973 (JO n° L 71 du 19. 3. 1973, p. 1 et n° L 79 du 27. 3. 1973, p. 1) ont adapté les montants à l'évolution des cours de change;

que la partie demanderesse au principal a fait valoir qu'en étendant ainsi le champ d'application des montants compensatoires monétaires, la Commission n'a pas respecté les conditions prévues au règlement de base n° 974/71 du Conseil, d'où il ressort, en premier lieu, que la faculté de percevoir ou d'octroyer des montants compensatoires monétaires ne peut être exercée qu'autant que les modifications des cours de change monétaires entraîneraient des perturbations dans les échanges des produits agricoles;

- 4 attendu, à ce sujet, qu'il appartient à la Commission, décidant selon la procédure dite des Comités de gestion, de juger de l'existence d'un risque de perturbation;
- 5 attendu que, comme la Cour l'a déjà déclaré dans plusieurs arrêts, s'agissant de l'évaluation d'une situation économique complexe, la Commission et le Comité de gestion jouissent, à cet égard, d'un large pouvoir d'appréciation;

qu'en contrôlant la légalité de l'exercice d'un tel pouvoir, le juge doit examiner si elle n'est pas entachée d'une erreur manifeste ou de détournement de pouvoir ou si l'autorité en question n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation;

- 6 attendu qu'au cours de la procédure, la Commission a exposé les circonstances qui justifiaient, selon son appréciation, la mesure prise;

qu'elle a notamment renvoyé à l'ampleur de la crise monétaire au début de 1973 et à la complexité des facteurs économiques à prendre en considération;

qu'elle a plus particulièrement relevé les facteurs qui pouvaient faire craindre, selon elle, des perturbations des marchés français et allemand du vin, ainsi que les considérations qui l'ont portée à soumettre les vins en provenance des pays tiers à l'application intégrale du régime des montants compensatoires monétaires;

qu'il n'apparaît pas que, dans cette appréciation globale de la situation et de la nature des mesures qui s'imposaient, la Commission ait commis des erreurs manifestes ou qu'elle ait autrement dépassé les limites générales de son pouvoir en vertu de la réglementation en la matière;

- 7 attendu, toutefois, que la demanderesse au principal fait grief à la Commission d'avoir méconnu certaines conditions plus spécifiques résultant de cette réglementation;

qu'elle allègue, à cet égard, que la perception de ces montants n'est pas justifiée dans les cas, comme celui de l'espèce, où le contrat d'importation a été conclu avant l'événement monétaire dans une monnaie ultérieurement réévaluée, de sorte que l'importation n'a pas pu être effectuée à un prix réduit par suite de la modification des taux de change;

- 8 attendu que ce grief ne peut pas être retenu, parce que la praticabilité du système des montants compensatoires exige, comme la Cour l'a déjà admis dans son arrêt du 24 octobre 1975, (affaire 5/73, *Balkan-Import-Export GmbH*, Recueil p. 1091), une réglementation générale, valable pour toutes les importations ou exportations, sans tenir compte des particularités des contrats, telles que la monnaie dans laquelle ils ont été conclus et le moment de leur conclusion;

- 9 attendu que la demanderesse au principal allègue en outre que la perception de montants compensatoires monétaires à l'importation de vins en provenance de pays tiers est injustifiée dans les cas, comme celui de l'espèce, où l'importation est subordonnée au respect du prix de référence ou à la perception d'un prélèvement en vertu de l'article 9 du règlement n° 816/70 du Conseil du 28 avril 1970 portant dispositions complémentaires en matière d'organisation commune du marché viti-vinicole (JO n° L 99 du 5. 5. 1970, p. 1);

- 10 attendu, cependant, que cette allégation méconnaît la différence qui existe entre les fonctions du système des prix de référence et celles du régime des montants compensatoires monétaires;

qu'en effet, les prix de référence, exprimés en unités de compte, doivent permettre de porter les prix des vins provenant de pays tiers au niveau des prix dans la Communauté, tandis que le régime des montants compensatoires

monétaires doit permettre, dans le cas de taux de change fluctuants, de combler les écarts enregistrés dans les prix, exprimés en monnaie nationale, à la suite de l'évolution des cours et d'éviter en particulier les perturbations des échanges commerciaux qui pourraient en résulter;

- 11 attendu que la demanderesse au principal allègue enfin qu'il n'est pas justifié d'appliquer le régime des montants compensatoires monétaires aux vins de qualité provenant de pays tiers;

que, selon l'article 1, paragraphe 2, du règlement n° 974/71, ce régime ne s'appliquerait en effet qu'aux produits pour lesquels des mesures d'intervention sont prévues dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles;

que cette condition ne serait pas remplie en l'espèce, étant donné qu'aux termes du règlement n° 816/70, l'organisation commune du marché du vin ne prévoit des mesures d'intervention que pour les vins de table, à l'exclusion des vins de qualité;

- 12 attendu, cependant, que cette argumentation ne tient pas compte de la signification exacte de ces notions, telle qu'elle ressort de la réglementation communautaire dans le secteur viti-vinicole;

qu'à ce sujet il importe de noter que les deux notions de «vins de table» et «vins de qualité produits dans des régions déterminées» visées à l'article 1 paragraphes 4 b) et 5, du règlement n° 816/70 ne s'appliquent qu'aux produits originaires de la Communauté, tandis que la réglementation communautaire ne définit pas une notion particulière de «vins de qualité» provenant de pays tiers, distincte de celle de «vins de table»;

qu'il faut en conclure qu'au regard de la réglementation communautaire, notamment de celle relative au régime des montants compensatoires monétaires, tout vin originaire d'un pays tiers doit être considéré — sauf disposition particulière, hors de cause en l'espèce — comme assimilé aux vins de table;

- 13 qu'il y a donc lieu de répondre que l'examen de la question posée n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité des règlements de la Commission n° 649/73 du 1^{er} mars 1973, n° 741/73 du 5 mars 1973 et n° 811/73 du 23 mars 1973, dans la mesure où ils ont fixé des montants compensatoires

monétaires applicables aux vins rouges et blancs des sous-positions tarifaires 22.05 C I et C II, importés des pays tiers;

Sur la deuxième question

14 Attendu que la deuxième question est formulée ainsi:

«Un règlement doit-il être considéré comme publié, au sens de l'article 191 du traité instituant la CEE,

- a) à la date que porte le numéro du Journal officiel contenant le texte de ce règlement,
- b) au moment où ce numéro du Journal officiel est effectivement disponible à l'Office des publications officielles des Communautés européennes, ou
- c) au moment où le Journal officiel dont s'agit est effectivement disponible sur le territoire de l'État membre concerné?»

15 attendu qu'aux termes de l'article 191, les règlements sont publiés dans le Journal officiel de la Communauté et entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le vingtième jour suivant leur publication;

que ce Journal officiel est publié par les soins de l'Office des publications officielles des Communautés européennes, installé à Luxembourg, qui a reçu du Conseil des instructions formelles visant à assurer que la date de publication portée sur chaque numéro du Journal officiel corresponde à la date à laquelle ce numéro est effectivement disponible au public dans toutes les langues audit Office;

que ces dispositions créent la présomption que la date de publication est effectivement celle figurant sur chaque numéro du Journal officiel;

que dans l'éventualité où la preuve serait apportée de ce que la date à laquelle le numéro était effectivement disponible ne correspond pas à la date qui figure sur le numéro, il doit, cependant, être tenu compte de la date de publication effective;

qu'en effet, un principe fondamental dans l'ordre juridique communautaire exige qu'un acte émanant des pouvoirs publics ne soit pas opposable aux justiciables avant que n'existe pour ceux-ci la possibilité d'en prendre connaissance;

- 16 attendu qu'en ce qui concerne la dernière branche de la question posée, il importe que la date à laquelle un règlement doit être considéré comme publié ne varie pas selon la disponibilité du Journal officiel des Communautés sur le territoire de chaque État membre;

que l'unité et l'application uniforme du droit communautaire exigent, en effet, que l'entrée en vigueur d'un règlement survienne, sauf disposition expresse en sens contraire, à la même date dans tous les États membres, sans égard aux retards qui viendraient à se produire malgré les efforts à assurer une diffusion expéditive du Journal officiel dans l'ensemble de la Communauté;

- 17 qu'il y a donc lieu de répondre à la question posée que l'article 191 du traité CEE doit être interprété en ce sens que, sauf preuve contraire, un règlement doit être considéré comme publié, dans l'ensemble de la Communauté, à la date que porte le numéro du Journal officiel contenant le texte de ce règlement;

Sur les troisième et quatrième questions

- 18 Attendu que les troisième et quatrième questions sont libellées ainsi:

«Le règlement (CEE) n° 741/73 de la Commission du 5 mars 1973 devait-il s'appliquer également aux vins, soumis pour la première fois aux montants compensatoires monétaires en application du règlement (CEE) n° 649/73 de la Commission du 1^{er} mars 1973 et enlevés d'un entrepôt de douane privé avant la publication effective de ce dernier règlement?»

«Dans la négative: le règlement (CEE) n° 649/73 de la Commission, du 1^{er} mars 1973, devait-il être appliqué aux vins susvisés?»

- 19 attendu que le règlement n° 649/73 du 1^{er} mars 1973, qui selon son article 3, paragraphe 1, devait entrer en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel, a été publié dans un numéro de ce dernier qui, tout en portant la date du 9 mars 1973, n'a effectivement été disponible au siège de l'Office des publications officielles, d'après la déclaration de cet Office même, que le 12 mars 1973, date à laquelle il doit donc être considéré comme entré en vigueur;

que selon l'article 3, paragraphe 2, du règlement précité, les montants résultant de son application étaient toutefois valables à partir du 26 février 1973, ou même — en faveur des intéressés — à partir du 13 février 1973;

que le règlement n° 741/73 du 5 mars 1973, modifiant les montants compensatoires monétaires fixés par le règlement n° 649/73, est entré en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel, soit le 19 mars 1973, tout en étant applicable, aux termes de son article 2, à partir du 5 mars 1973;

que les questions posées soulèvent ainsi en premier lieu le problème de savoir si le règlement n° 649/73 pouvait valablement s'attribuer des effets rétroactifs à partir de son entrée en vigueur, notamment en étendant pour la première fois le régime des montants compensatoires monétaires aux vins en cause;

20 attendu que si, en règle générale, le principe de la sécurité des situations juridiques s'oppose à ce que la portée dans le temps d'un acte communautaire voie son point de départ fixé à une date antérieure à sa publication, il peut en être autrement, à titre exceptionnel, lorsque le but à atteindre l'exige et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée;

qu'en ce qui concerne plus particulièrement les montants compensatoires monétaires, le régime institué par le règlement n° 974/71 implique en principe que les mesures prévues prennent effet à compter de la survenance des événements qui les déclenchent, de sorte que, pour les rendre pleinement efficaces, il peut s'avérer nécessaire de prévoir l'applicabilité des montants compensatoires monétaires, nouvellement fixés, à des faits et à des actes qui se sont produits pendant une brève période précédant la publication du règlement qui les fixe au Journal officiel;

qu'il est inhérent au système des montants compensatoires monétaires que les opérateurs économiques doivent s'attendre à ce que toute modification notable de la situation monétaire entraîne éventuellement l'extension du régime à de nouvelles catégories de marchandises et la fixation de nouveaux montants;

qu'en l'occurrence la Commission a, dès la date prévue pour l'applicabilité des nouveaux montants, pris des mesures particulières pour que ceux-ci soient portés à la connaissance des milieux professionnels intéressés;

que l'applicabilité du règlement n° 649/73 à des faits intervenus à partir du 26 février 1973, c'est-à-dire pendant une période de deux semaines avant sa

publication effective, n'était donc pas de nature à porter atteinte à une confiance digne de protection;

qu'au vu de cette constatation relative au règlement n° 649/73, et compte tenu de la situation extraordinaire qui régnait à l'époque, aucune considération péremptoire tenant à la sécurité juridique ne s'oppose à ce que le règlement n° 741/73, modifiant les montants compensatoires monétaires résultant du règlement précité et arrêté le 5 mars, se voie attribuer effet à partir de cette dernière date, nonobstant le fait que le règlement n° 649/73 n'avait pas encore été publié au Journal officiel;

- 21 qu'il y a donc lieu de répondre que l'examen des questions posées n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité des règlements n° 649/73 du 1^{er} mars 1973 et n° 741/73 du 5 mars 1973, en ce qu'ils ont respectivement été déclarés applicables à partir du 26 février 1973 et du 5 mars 1973;

Sur les dépens

- 22 Attendu que les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement;

que la procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens;

par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Bundesfinanzhof, par ordonnance du 21 mars 1978, dit pour droit:

- 1) L'examen des questions posées n'a révélé aucun élément de nature à affecter ni la validité des règlements n° 649/73 du 1^{er} mars 1973, n° 741/73 du 5 mars 1973 et n° 811/73 du 23 mars 1973, dans la mesure où ils ont fixé des montants compensatoires monétaires applicables aux vins rouges et blancs des sous-positions tarifaires 22.05 C I et

C II, importés des pays tiers, ni la validité des règlements n° 649/73 et n° 741/73, en ce qu'ils ont respectivement été déclarés applicables à partir du 26 février 1973 et du 5 mars 1973.

- 2) L'article 191 du traité CEE doit être interprété en ce sens que, sauf preuve contraire, un règlement doit être considéré comme publié, dans l'ensemble de la Communauté, à la date que porte le numéro du Journal officiel contenant le texte de ce règlement.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore
Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 25 janvier 1979.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 6 DÉCEMBRE 1978 ¹

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

Les deux affaires préjudicielles dans lesquelles nous présentons aujourd'hui des observations communes, parce que les problèmes qu'elles posent sont dans une large mesure identiques, ont pour objet la perception de la compensation monétaire sur le vin, notamment l'inclusion rétroactive de certains types de vins dans le système de la compensation monétaire.

Jusqu'au début de 1973, ce système était aménagé en fonction de l'évolution des monnaies des États membres par rapport au dollar US. Il se limitait à percevoir lors de l'importation et à accorder lors de l'exportation, des montants compensatoires monétaires dans les pays où un effet de réévaluation était enregistré.

Au début de l'année 1973, survint une nouvelle crise monétaire internationale. Le dollar fut soumis à une si forte pression que le gouvernement américain annonça, le 12 février 1973, une dévaluation de 10 %. Les autorités italiennes,

¹ — Traduit de l'allemand.