Arrêt de la Cour du 4 avril 1968 [1]

Sommaire

1. *Politique de la C.E.E. — Règles communes — Dispositions fiscales — Importations en provenance de pays tiers — Article 95 du traité C.E.E. inapplicable*

2. *Agriculture — Politique agricole commune — Organisation commune des marchés — Taxe de péréquation sur le chiffre d'affaires — Absence du caractère de taxe d'effet équivalant à celui des droits de douane*

   (Règlement nº 19 du Conseil de la C.E.E. portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, art. 20, § 1)

1. Les dispositions de l'article 95 du traité instituant la Communauté économique européenne, relatives aux seuls produits originaires des États membres, ne sauraient être appliquées à une importation en provenance d'un État tiers.

2. Une imposition, prélevée dans le cadre d'une législation relative à la taxe sur le chiffre d'affaires et destinée à placer dans une situation fiscale comparable toutes les catégories de produits, quelle qu'en soit l'origine, ne constitue pas, à défaut d'objectif protecteur, une taxe d'effet équivalant à un droit de douane au sens de l'article 20, paragraphe 1, du règlement nº 19 portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales.

   Cf. Sommaire nº 1, arrêt affaire 7-67.

   Cf. Sommaire nº 5, arrêt affaire 57-65, Recueil XII-1966, p. 295.

Dans l'affaire 20-67

ayant pour objet la demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité instituant la Communauté économique européenne, par le Finanzgericht de Munich (tribunal compétent en matière d'impositions), et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant ladite juridiction

entre

1 — Langue de procédure : l'allemand.

FIRMA KUNSTMÜHLE TIVOLI,
Munich,

et

HAUPTZOLLAMT WÜRZBURG,
(Bureau principal des douanes),

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation du règlement nº 19 du Conseil portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (J.O. du 20 avril 1962, p. 933 et s.),

LA COUR

composée de

M. R. Lecourt, président,
MM. W. Strauß (rapporteur) et A. M. Donner, présidents de chambre,
MM. A. Trabucchi et J. Mertens de Wilmars, juges,
avocat général : M. J. Gand,
greffier : M. A. Van Houtte,

rend le présent

ARRÊT

POINTS DE FAIT ET DE DROIT

I — Exposé des faits

1. *Exposé*

A — Attendu que, selon l'article 1 du règlement nº 19 du Conseil portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (J.O. du 20 avril 1962, p. 933), appelé ci-après « règlement nº 19 », « il est établi graduellement dans le secteur des céréales une organisation commune des marchés comportant un régime de prélèvement applicable aux échanges entre les États membres ainsi qu'entre les États membres et les pays tiers (pour certaines catégories de céréales) »;

que les autres dispositions du règlement renferment les modalités de ce « régime de prélèvement »;

que l'article 20, paragraphe 1, prévoit notamment que

« l'application du régime de prélèvement envers les pays tiers entraîne la suppression de la perception de tout droit de douane et taxe d'effet équivalent sur les importations en provenance de pays tiers ».

B — Attendu qu'entre le 1er juillet 1966 et le 3 octobre 1966 l'entreprise Kunstmühle Tivoli (appelée ci-après entreprise Tivoli) a fait dédouaner plusieurs envois de blé dur provenant des États-Unis d'Amérique; que le bureau des douanes compétent a prélevé sur ces importations une taxe compensatoire de la taxe sur le chiffre d'affaires (ci-après : taxe compensatoire) de 1,5 %, conformément au droit allemand;

que, pour cette raison, l'entreprise Tivoli a introduit un recours devant le Finanzgericht de Munich; que, dans cette instance, elle a allégué qu'étant donné qu'il n'existe pas en Allemagne de produit national comparable au produit susvisé, l'imposition litigieuse, en tant que taxe d'effet équivalent, viole l'article 20, paragraphe 1, du règlement nº 19.

2. *Contenu de l'ordonnance de renvoi; argumentation du Finanzgericht*

A — Attendu que, le 17 mai 1967, le Finanzgericht de Munich a décidé de demander à la Cour de justice de statuer à titre préjudiciel sur la question de savoir :

« si la taxe compensatoire de la taxe sur le chiffre d'affaires perçue à l'importation d'une marchandise est une taxe d'effet équivalant à un droit de douane au sens du règlement nº 19 [du Conseil de la C.E.E.] lorsqu'il n'est produit sur le territoire national ni marchandise similaire ni marchandise concurrente (substituable) au sens de l'article 95, alinéas 1 et 2, du traité C.E.E. ».

B — Attendu que la thèse du Finanzgericht est, en substance, la suivante :

a) Les parties au litige principal conviennent à juste titre du fait que le blé dur importé en Allemagne n'est concurrencé par aucun produit national « similaire » (article 95, alinéa 1, du traité C.E.E.) ou substituable (art. 95, al. 2);

b) Les taxes perçues à l'importation de marchandises non concurrencées par une production nationale ne tombent sous le coup d'aucune des interdictions du droit communautaire.

Elles ne constituent pas des « taxes d'effet équivalant à des droits de douane ». Cette notion a le même sens dans le règlement nº 19 et aux articles 9 et 12 du traité, car on ne peut supposer que les auteurs du règlement aient entendu imposer des restrictions supplémentaires à la souveraineté fiscale des États membres. Du point de vue du droit communautaire, il découle de l'arrêt rendu par la Cour dans les affaires 2 et 3-62 (Recueil, VIII-1962, p. 819) que seuls des effets protectionnistes et discriminatoires doivent être considérés comme des « effets équivalant à ceux d'un droit de douane », ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Les articles 95 et 97 du traité ne peuvent pas non plus s'appliquer, car ils ne concernent que les cas dans lesquels le produit importé est concurrencé par des produits nationaux comparables.

L'article 17, paragraphe 3, du traité confirme ce qui précède. Selon cette disposition, les États membres ont la faculté de remplacer les droits de douane à caractère fiscal par une imposition intérieure conforme aux dispositions de l'article 95. « Au cas où cette imposition ne relève pas de l'article 95 parce qu'il n'existe pas de produit national similaire ou substituable, le traité C.E.E. ne restreint absolument pas la souveraineté fiscale de l'État membre ». La perception, en pareil cas, d'une taxe compensatoire de la taxe sur le chiffre d'affaires sur des produits importés est, semble-t-il, justifiée par le système de la loi allemande relative à la taxe sur le chiffre d'affaires qui consiste à imposer à ce titre en Allemagne toutes les livraisons de produits effectuées contre rémunération et à définir l'importation comme un critère spécifique d'imposition, cela, afin d'aligner sur le taux fiscal national les produits importés qui ne sont pas assujettis à la taxe sur le chiffre d'affaires.

II — Procédure

Attendu que l'ordonnance de renvoi est parvenue au greffe de la Cour de justice le 24 mai 1967;

que le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, la Commission des Communautés européennes et l'entreprise Tivoli ont déposé des observations écrites, conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la C.E.E. et ont été entendus aux audiences des 5 et 7 décembre 1967;

que l'avocat général a présenté ses conclusions orales et motivées à l'audience du 25 janvier 1968;

que l'entreprise Tivoli est représentée par Mes Dres, Modest, Heemann, Gündisch et Brändel, de Hambourg; le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, par MM. Everling, Ministerialrat, Hahnfeld, Ministerialrat, et Bülow, Oberlandesgerichtsrat; la Commission des Communautés européennes, par son conseiller juridique M. Albrecht.

III — Résumé des observations présentées par les intéressés

Attendu que les observations de l'*entreprise Tivoli* peuvent notamment être résumées comme suit :

A — Si la thèse du Finanzgericht était exacte, chaque État membre aurait le droit de soumettre l'importation de produits non concurrencés par une production nationale à une imposition fixée suivant un taux arbitraire et, partant, de faire éventuellement obstacle à cette importation, et cela également au cas où ces produits proviendraient d'autres États membres. Un tel

résultat ne serait pas compatible avec les objectifs du traité qui sont précisément de procurer les mêmes possibilités d'écoulement aux entreprises de tous les États membres sur l'ensemble du territoire relevant du traité.

B — Les taxes qui grèvent l'importation de produits non concurrencés par une production nationale ne peuvent logiquement viser à compenser l'imposition grevant des produits nationaux comparables et, partant, ne sont pas des « impositions intérieures » au sens des articles 95 et 97 du traité. Elles doivent au contraire être considérées comme des « taxes d'effet équivalant à des droits de douane ».

Cette constatation résulte de l'arrêt rendu par la Cour de justice dans l'affaire 57-65 (Recueil, XII-1966, p. 293). Elle s'appuie en outre sur l'article 17, paragraphe 1, du traité selon lequel les dispositions des articles 9 et suivants sont applicables aux droits de douane à caractère fiscal. Ces derniers sont caractérisés par le fait qu'ils ne protègent pas (ou ne protègent pas seulement) la production nationale, mais sont uniquement (ou en même temps) destinés à procurer des recettes à l'État. Ainsi, la perception de ces droits n'a pas précisément pour condition préalable le fait que le produit importé soit concurrencé par un produit national comparable.

De toutes ces observations, comme de l'emploi des termes « taxes d'effet équivalent », il faut conclure que, pour classer juridiquement une taxe d'entrée, le traité s'attache non pas à sa désignation et à son but, mais à l'effet obtenu. A défaut de dispositions plus détaillées, il faut supposer que les articles 12 et 13 du traité C.E.E. sont applicables dès que la taxe en question produit un *seul* des effets d'un droit de douane. Il suffit donc qu'elle renchérisse le produit importé; il n'est pas nécessaire qu'elle entraîne en outre une discrimination.

La thèse adverse ne peut invoquer l'arrêt rendu par la Cour dans les affaires jointes 2 et 3-62. La jurisprudence en question peut seulement être interprétée en ce sens qu'il n'y a pas « renchérissement » lorsque la taxe vise seulement à compenser une charge grevant en amont le produit national. L'arrêt rendu dans les affaires 52 et 55-65 (Recueil, XII-1966, p. 227) montre que la Cour considère le « renchérissement » comme un critère déterminant.

C — L'article 17, paragraphe 3, du traité C.E.E. ne fournit pas d'argument a contrario.

La suppression complète des droits de douane et des taxes d'effet équivalent peut éventuellement avantager les produits de l'état exportateur par rapport à ceux du pays importateur, notamment lorsque les produits étrangers ne sont pas soumis à une charge comparable à celle qui frappe les produits nationaux.

Cette disposition entend seulement donner aux États membres la possibilité de prévenir un tel résultat en percevant une imposition intérieure à la place du droit de douane à caractère fiscal qui a été supprimé. Elle veut seulement dire qu'un produit importé ne peut être imposé que dans le cas — et seulement dans ce cas — où il est concurrencé par des produits nationaux comparables, la charge étant ainsi une véritable « imposition intérieure » au sens de l'article 95.

Attendu que les observations du *gouvernement fédéral* peuvent être résumées comme suit :

A — Lorsqu'il s'agit de distinguer entre taxes d'effet équivalant à des droits de douane et impositions intérieures, seule importe l'affectation générale de la taxe en question. En conséquence, la taxe compensatoire de la taxe sur le chiffre d'affaires doit être considérée comme une imposition intérieure. Cela découle nécessairement du fait que les articles 12 et suivants du traité d'une part, et les articles 95 et suivants d'autre part poursuivent des objectifs différents et édictent des règles qui s'excluent mutuellement. La Cour de justice a toujours admis cette thèse (arrêts 2 et 3-62; 52 et 55-65; 57-65, loc. cit.; arrêt 10-65, Recueil, XI-1965, p. 602).

Ces constatations valent également pour les cas dans lesquels il s'agit d'importations en provenance de pays tiers.

Un élément caractéristique des « taxes d'effet équivalent » est leur fonction protectionniste et la discrimination corrélative des produits importés. Ces éléments font défaut lors de l'imposition de produits qui ne sont pas concurrencés par des produits nationaux; dans ce cas, il y a « imposition intérieure » au sens du traité C.E.E. L'arrêt rendu par la Cour dans les affaires 2 et 3-62 (loc. cit.) n'infirme pas cette thèse, d'autant plus que dans le cas qui a été tranché, il existait effectivement des produits nationaux comparables qui auraient pu être grevés de taxes correspondantes.

B — Il n'est pas possible non plus de déduire de l'article 95 une interdiction de prélever une taxe compensatoire de la taxe sur le chiffre d'affaires dans des cas comme dans celui d'espèce.

Tout d'abord, il ne faut pas oublier de façon générale qu'une véritable « imposition intérieure » ne revêt pas le caractère juridique d'une taxe d'effet équivalent, du fait qu'elle viole l'article 95. Au demeurant, cette disposition n'est pas applicable en l'espèce, d'une part, parce qu'elle ne concerne pas les importations en provenance de pays tiers, d'autre part et d'une manière générale, parce que les interdictions qu'elle édicte ne visent que des cas dans lesquels le produit importé est concurrencé par des produits nationaux comparables. Or, dans la mesure où le droit communautaire ne restreint pas expressément la législation fiscale des

États membres, ceux-ci restent libres de décider suivant quel taux doit être perçue la taxe compensatoire de la taxe sur le chiffre d'affaires.

C — L'article 17, paragraphe 3, du traité confirme ce qui précède. En principe, les droits de douane à caractère fiscal frappent les produits qui ne sont pas fabriqués dans le pays. En autorisant la conversion de ces droits en taxes intérieures, cette disposition reconnaît que les taxes en question n'ont pas d'« effet équivalant à des droits de douane ». Il faut en outre en conclure que l'article 95 n'interdit pas de prélever des taxes sur les importations de produits non concurrencés par une production nationale; car, sinon, la disposition en question serait pratiquement sans objet, parce que c'est précisément l'absence d'une telle concurrence qui est déterminante pour les produits soumis aux droits de douane à caractère fiscal.

Attendu que les observations de la *Commission* peuvent être résumées comme suit :

A — La jurisprudence de la Cour ne permet pas de répondre à la question posée en l'espèce, car, dans les cas précédemment tranchés, le produit importé était concurrencé par des produits nationaux comparables.

B — En principe, la perception d'une taxe compensatoire de la taxe sur le chiffre d'affaires également sur des produits qui ne sont pas concurrencés par une production nationale est compatible avec le traité. Dans la pensée des législateurs nationaux, la taxe sur le chiffre d'affaires et la taxe compensatoire de celle-ci visent à grever la consommation nationale. Cet argument vaut également pour les produits mentionnés précédemment. Exonérer de la taxe compensatoire les produits qui ne sont pas fabriqués dans le pays favoriserait leur consommation et violerait le principe de la non-discrimination fiscale. Contrairement à ce qui se produit pour les droits de douane, la perception de la taxe compensatoire de la taxe sur le chiffre d'affaires a simplement pour effet de placer tous les produits dans la même situation au point de vue fiscal et de contribuer de façon uniforme au financement des dépenses de l'État.

L'article 17, paragraphe 3, du traité confirme cette interprétation.

Attendu que sur ce point la Commission défend essentiellement la même thèse que le gouvernement fédéral.

Attendu qu'elle fait en outre valoir ce qui suit.

L'article 95, alinéa 2, va dans le même sens. Les mesures de protection qui y sont visées consistent à grever un produit plus fortement qu'un produit concurrent. Normalement, elles ne sont adoptées que lorsque le produit contre lequel doit agir la

protection n'est pas fabriqué à l'intérieur du pays; car, sinon, il y aurait discrimination fiscale d'un produit national par rapport à un autre. C'est pourquoi cette disposition serait dans une large mesure sans objet si l'imposition de produits qui ne sont pas fabriqués dans le pays était illicite du seul fait de l'interdiction qui frappe les taxes d'effet équivalant aux droits de douane.

C — Sans doute, les taxes compensatoires de la taxe sur le chiffre d'affaires, perçues sur des produits non concurrencés par une production nationale, peuvent avoir des « effets équivalant à des droits de douane », si elles sont perçues selon des taux exagérément élevés ou même prohibitifs. Peu importe qu'elles ne soient ni protectionnistes ni discriminatoires. Tout d'abord, cela vaut aussi pour les droits de douane auxquels sont soumis les produits susvisés; ensuite, la restriction ou la suppression de la libre circulation des marchandises figure également parmi les « effets équivalant à des droits de douane ». Puisque l'article 95 ne prévoit pas un tel processus et que, d'autre part, celui-ci serait incompatible avec les principes du marché commun, on doit en conclure que les interdictions de prélever des taxes d'effet équivalent sont applicables ici.

Or, tel n'est pas le cas en l'espèce. Le taux de la taxe compensatoire perçue en Allemagne sur le blé dur (1,5 %) reste dans les limites de la taxe sur le chiffre d'affaires perçue sur toutes les catégories de céréales importées et indigènes et se situe sensiblement au-dessous des taux applicables à d'autres produits.

D — L'article 95 n'est pas applicable en l'espèce, parce que le litige concerne des importations en provenance d'un pays tiers. La Cour peut donc s'abstenir de trancher la question de savoir si les différences d'utilisation du blé dur et du blé tendre (produit dans le pays) excluent l'application de l'article 95, alinéa 2. A vrai dire, cette question doit recevoir une réponse négative;

Attendu que la Commission fait à ce sujet un exposé détaillé.

MOTIFS

Attendu que, par ordonnance du 17 mai 1967, parvenue à la Cour le 24 mai suivant, le Finanzgericht de Munich a posé, en vertu de l'article 177 du traité instituant la Communauté économique européenne, la question de savoir « si la taxe compensatoire de la taxe sur le chiffre d'affaires perçue à l'importation d'une marchandise est une taxe d'effet équivalant à celui d'un droit de douane au sens du règlement n° 19 [du Conseil de la C.E.E.], lorsqu'il n'est produit sur le territoire national ni marchandise similaire ni marchandise concurrente (substituable) au sens de l'article 95, alinéas 1 et 2, du traité C.E.E. »;

attendu qu'il résulte du dossier que le litige au principal concerne l'importation de céréales en provenance d'un État tiers;

que les dispositions de l'article 95 du traité instituant la Communauté économique européenne, relatives aux seuls produits originaires des États membres, ne sauraient être appliquées à une importation en provenance d'un État tiers;

que, dès lors, la question posée par la juridiction de renvoi doit recevoir une réponse au regard des seules dispositions de l'article 20, paragraphe 1, du règlement nº 19 portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales en vigueur à l'époque où le litige au principal est né;

attendu qu'incompétente en vertu de l'article 177 du traité pour appliquer à une taxe nationale les dispositions du droit communautaire, la Cour peut, en revanche, interpréter l'article 20 du règlement nº 19 au regard des éléments d'une taxe nationale perçue sur des céréales en provenance des pays tiers et qui adapte aux produits importés une imposition générale sur le chiffre d'affaires instituée sur l'ensemble des produits commercialisés dans un État membre;

qu'aux termes de l'article 20, paragraphe 1, dudit règlement, l'application du régime des prélèvements envers les pays tiers, institué par le même règlement, « entraîne la suppression de la perception de tout droit de douane ou taxe d'effet équivalent sur les importations en provenance des pays tiers »;

que la question posée à la Cour tend dès lors à savoir si une taxe perçue dans les conditions ci-dessus énoncées est visée par cette interdiction;

attendu que le règlement nº 19 a eu pour objet, notamment, de substituer un régime uniforme de prélèvement à l'ensemble des mesures de protection, de nature diverse, appliquées précédemment par les États membres;

qu'en conséquence, l'article 20, paragraphe 1, du même règlement a aboli toute mesure nationale ayant des effets de protection analogues à celui du prélèvement;

que des impositions, telles que celle qui fait l'objet du litige au principal, prélevées dans le cadre d'une législation relative à la taxe sur le chiffre d'affaires, ne constituent pas une taxe spécifique sur des produits importés, mais relèvent d'une taxe générale frappant indistinctement toutes les catégories de produits, tant internes qu'importés, et cela, même si elles sont perçues au moment de l'importation;

qu'une telle taxe, de nature essentiellement fiscale, lorsqu'elle est prélevée à l'importation, est destinée à placer dans une situation fiscale comparable toutes les catégories de produits, quelle qu'en soit l'origine;

que, dès lors, à défaut d'objectif protecteur, une imposition intérieure, du genre de celle qui a été envisagée par la juridiction de renvoi, ne saurait être considérée comme une taxe d'effet équivalant à un droit de douane au sens de l'article 20, paragraphe 1, du règlement n° 19;

attendu que les frais exposés par le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis leurs observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement;

que la procédure revêt, à l'égard des parties en cause, le caractère d'un incident soulevé au cours d'un litige pendant devant le Finanzgericht de Munich et que la décision sur les dépens appartient, dès lors, à cette juridiction;

par ces motifs,

vu les actes de procédure;

le juge rapporteur entendu en son rapport;

le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, la Commission des Communautés européennes et la requérante au principal entendus en leurs observations orales;

l'avocat général entendu en ses conclusions;

vu le traité instituant la C.E.E., et notamment ses articles 95 et 177;

vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la C.E.E., et notamment son article 20;

vu le règlement n° 19 du Conseil de la C.E.E., portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (J.O. du 20 avril 1962, p. 933 et s.), et notamment son article 20;

vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes,

LA COUR

statuant sur les questions à elle soumises par le Finanzgericht de Munich, conformément à l'ordonnance de cette Cour du 17 mai 1967,

dit pour droit :

Une imposition qui atteint l'importation de produits en provenance de pays tiers ne constitue pas une taxe d'effet équivalant à un droit de douane au sens de l'article 20, paragraphe 1, du règlement n° 19 portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, dès lors qu'elle est perçue au titre d'une taxe qui relève du système national de la taxe sur le chiffre d'affaires;

et décide :

Il appartient à la juridiction de renvoi de statuer sur les dépens de la présente instance.

Ainsi jugé à Luxembourg le 4 avril 1968.

Lecourt Donner Strauß
Trabucchi Mertens de Wilmars

Lu en séance publique à Luxembourg le 4 avril 1968.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt

Conclusions de l'avocat général M. Joseph Gand

(Voir affaire 28-67)