ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)
14 juin 1988 *

Dans l'affaire 29/87,

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

Dansk Denkavit ApS

et

Ministère danois de l'Agriculture,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de la directive 70/524 du Conseil, concernant les additifs dans l'alimentation des animaux (JO L 270, p. 1), telle que modifiée par la directive 73/103 du Conseil, du 28 avril 1973 (JO L 124, p. 17), puis par la deuxième directive 75/296 du Conseil, du 28 avril 1975 (JO L 124, p. 29),

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. O. Due, président de chambre, K. Bahlmann et T. F. O'Higgins, juges,

avocat général: M. M. Darmon
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur

considérant les observations présentées:

— pour la partie demanderesse au principal, par M^e^ Karen Dyekjaer-Hansen, avocat à Copenhague,

* Langue de procédure: le danois.

— pour le gouvernement danois et la partie défenderesse au principal, par M. Jorgen Molde et M^e Gregers Larsen, avocat à Copenhague,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. Richard Wainwright et Jens Christoffersen, agents,

vu le rapport d'audience et à la suite de la procédure orale du 9 décembre 1987,

ayant entendu les conclusions de l'avocat général présentées à l'audience du 8 mars 1988,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 30 janvier 1987, parvenue à la Cour le 2 février suivant, l'Østre Landsret a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, plusieurs questions préjudicielles relatives à l'interprétation de la directive 70/524 du Conseil, du 23 novembre 1970, concernant les additifs dans l'alimentation des animaux (JO L 270, p. 1), telle qu'elle a été modifiée par les directives 73/103, du 28 avril 1973 (JO L 124, p. 17), et 75/296 du Conseil, du 28 avril 1975 (JO L 124, p. 29), ainsi que des articles 9, 30, 36 et 95 du traité CEE, en vue d'apprécier la compatibilité avec le droit communautaire de certaines dispositions du droit danois relatives au commerce et à l'importation d'aliments composés pour animaux contenant des antibiotiques et autres additifs.

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige qui oppose au ministère danois de l'Agriculture la Dansk Denkavit ApS (ci-après « Denkavit »), qui fait partie du même groupe qu'une entreprise néerlandaise qui fabrique des aliments composés pour animaux contenant des additifs et qui importe depuis 1981 au Danemark lesdits aliments.

3 Il ressort du dossier que Denkavit se conforme, lors de l'importation au Danemark d'aliments pour animaux, aux dispositions pertinentes du droit danois, notamment à l'obligation d'enregistrer les additifs utilisés, d'indiquer le numéro d'enregistrement sur l'emballage et d'obtenir une autorisation préalable du ministère de l'Agriculture. Estimant toutefois que la directive 70/524, telle qu'elle a été modifiée par les directives 73/103 et 75/296, a prévu une harmonisation communautaire de nature à priver les États membres de toute possibilité d'ajouter des exigences nationales supplémentaires à celles prévues par la directive, elle a introduit devant l'Østre Landsret, en septembre 1981, un recours contre les dispositions danoises précitées dont elle conteste la légalité. Elle a également réclamé, au cours de l'instance, le remboursement des montants acquittés au titre d'une taxe annuelle d'autorisation.

4 L'Østre Landsret, estimant que la solution du litige nécessitait une interprétation de la directive 70/524, telle qu'elle a été modifiée antérieurement à l'adoption de la directive 84/587 du Conseil, du 29 novembre 1984 (JO L 319, p. 13), a sursis à statuer et a posé à la Cour les questions suivantes:

« 1) La directive du Conseil du 23 novembre 1970, concernant les additifs dans l'alimentation des animaux (la directive 70/524/CEE), telle qu'elle a été modifiée antérieurement à l'adoption de la directive du Conseil du 29 novembre 1984 (la directive 84/587/CEE), prévoyait-elle une harmonisation de nature à priver les États membres de toute possibilité, dans le contexte de mesures nationales destinées à assurer l'identification d'additifs ainsi que la pureté de ces substances, de se prévaloir de l'article 36 du traité CEE en ce qui concerne l'importation, à partir d'autres États membres, d'aliments pour animaux comportant des additifs?

2) En cas de réponse négative à la première question, l'harmonisation réalisée antérieurement à la directive 84/587/CEE, précitée, au regard des conditions prescrites en matière d'emballage et d'étiquetage des aliments pour animaux, était-elle néanmoins de nature, dans le contexte d'une réglementation nationale exigeant de faire figurer sur les emballages l'indication selon laquelle le produit utilisé comme additif a été autorisé par une autorité nationale, au moyen d'un numéro d'enregistrement attribué pour ce produit, à exclure tout recours à l'article 36?

3) L'article 30 du traité doit-il être entendu en ce sens qu'il interdit une mesure nationale par laquelle un État membre exige que l'importation, en provenance d'autres États membres, d'aliments pour animaux contenant les additifs mentionnés dans la directive 70/524/CEE ne peut avoir lieu que moyennant une 'autorisation' délivrée une fois pour toutes (sous la forme d'un document ainsi dénommé, émis au profit de l'entreprise), étant entendu *qu'*une autorisation du même genre est exigée dans le chef des producteurs nationaux, *que* ces modalités constituent pour les autorités la seule façon de connaître les entreprises auprès desquelles il y a lieu de procéder aux contrôles en application de la directive, *que* la législation ne comporte pas de conditions spécifiques relatives à la délivrance ou au retrait de l'autorisation et qu'on peut tabler, à cet égard, sur ce que le rejet de la demande d'autorisation ou le retrait de cette dernière ne peuvent avoir lieu, conformément aux principes juridiques applicables dans l'ordre juridique national, que si les modalités liées au processus de fabrication des produits commandent, pour des raisons impérieuses tirées de la santé humaine ou de celle des animaux, un tel refus ou retrait, *que* l'autorisation administrative est délivrée en pratique au bout de quelques semaines sur la base d'une demande devant simplement comporter le nom et l'adresse de l'importateur et *que*, jusqu'à présent, l'autorisation n'a jamais été refusée ni retirée, dans la pratique administrative, à un quelconque importateur?

4) La directive du Conseil du 23 novembre 1970, concernant les additifs dans l'alimentation des animaux (la directive 70/524/CEE), telle qu'elle a été modifiée antérieurement à l'adoption de la directive du Conseil du 29 novembre 1984 (la directive 84/587/CEE), prévoyait-elle une harmonisation de nature à priver les États membres, dans le contexte d'une mesure nationale telle que celle décrite dans la troisième question, de la faculté de recourir à l'article 36 du traité CEE?

5) Était-il compatible avec le droit communautaire, notamment les articles 9 et 95 du traité, ainsi que la directive 70/524/CEE, précitée, qu'un État membre ait perçu une taxe annuelle auprès des entreprises titulaires de l'autorisation décrite dans la troisième question, étant entendu *que* la taxe — de même montant — a été perçue tant auprès des producteurs nationaux que des importateurs et *que* le montant total ainsi recouvré correspondait aux frais exposés à l'occasion du contrôle des échantillons prélevés conformément à la directive 70/524/CEE? »

5 Pour un plus ample exposé des faits et antécédents du litige, des dispositions de la loi danoise en cause ainsi que des observations écrites déposées devant la Cour, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

Sur le degré d'harmonisation atteint par la directive 70/524 quant à l'identification et à la pureté des additifs

6 Par sa première question, la juridiction nationale vise, en substance, à savoir si la directive 70/524 du Conseil, du 23 novembre 1970, telle que modifiée antérieurement à l'adoption de la directive 84/587 du Conseil, du 29 novembre 1984, prévoyait une harmonisation excluant la possibilité pour les États membres de se prévaloir de l'article 36 du traité pour imposer, lors de l'importation à partir d'autres États membres d'aliments pour animaux contenant des additifs, des mesures nationales destinées à assurer l'identification et la pureté des additifs en cause.

7 Denkavit et la Commission font valoir, en substance, que la directive 70/524 réglemente de façon exhaustive l'identification des additifs ainsi que la pureté de ces substances dans les aliments pour animaux, si bien que ces aliments peuvent circuler librement dans la Communauté sans que les États membres n'aient la possibilité d'imposer des mesures de contrôle sanitaire non prévues par la directive elle-même. Il s'ensuivrait que les dispositions nationales en cause dans l'affaire au principal ne pourraient être justifiées en vertu de l'article 36 du traité.

8 Selon le ministère danois de l'Agriculture, la présence d'impuretés dans les additifs utilisés dans l'alimentation des animaux est de nature à entraîner de graves dangers pour la santé publique. Il soutient que ni le texte, ni le contexte de la directive 70/524, ni aucune autre disposition communautaire ne vise les mesures nécessaires pour la protection de la santé. Il soutient que ce n'est que par l'adoption de la troisième directive modificative 84/587 qu'a été réalisée l'harmonisation de telles mesures. Il appartenait dès lors aux États membres, antérieurement à cette époque, de prendre, en vertu de l'article 36 du traité CEE, les mesures nécessaires pour assurer l'identification et la pureté des produits utilisés comme additifs.

9 A cet égard, il convient, en premier lieu, de rappeler les principes de la réglementation établie par la directive 70/524.

10 Cette directive fait, en son article 3, paragraphe 1, obligation aux États membres de prescrire, dans leur législation nationale en matière d'alimentation animale, que seuls les additifs énumérés à l'annexe 1 de la directive, et seulement dans les conditions qui y sont indiquées, peuvent être contenus dans les aliments des animaux.

11 En vertu de l'article 6, paragraphe 1, de la directive telle que modifiée par la directive 75/296, les modifications à apporter aux annexes de la directive en raison de l'évolution des connaissances scientifiques et techniques sont arrêtées selon une procédure prévue à l'article 16 bis de la directive telle qu'insérée par la directive 73/103. Cette procédure implique la saisine, à l'initiative de son président ou à la demande d'un État membre, du comité permanent des aliments des animaux et autorise, notamment, la Commission à arrêter les mesures nécessaires lorsqu'elles sont conformes à l'avis, pris à la majorité qualifiée, de ce comité.

12 L'article 10 de la directive telle que modifiée par la directive 75/296 impose aux États membres de prescrire que les aliments des animaux contenant certains additifs ne peuvent être commercialisés que si l'indication de ces substances, avec certaines précisions, est portée sur l'emballage du produit.

13 Enfin, l'article 13 de la directive fait obligation aux États membres de veiller à ce que les aliments des animaux qui sont conformes aux dispositions de la directive ne soient soumis, quant à la présence ou à l'absence d'additifs et au marquage, qu'à des restrictions de commercialisation prévues par la directive.

14 Il convient, en second lieu, de relever que, dans le cadre de la réglementation ci-dessus décrite, il est prévu, à l'article 6, paragraphe 3, de la directive telle que modifiée par la directive 75/296, que les critères permettant de caractériser les additifs visés par la directive, notamment les critères de composition et de pureté ainsi que les propriétés physico-chimiques et biologiques, peuvent être fixés selon la procédure précitée de l'article 16 bis.

15 Ainsi, la directive a expressément prévu l'adoption, sur le plan communautaire, de critères qualitatifs pour les substances autorisées comme additifs dans les aliments des animaux, et a fixé, pour l'adoption de tels critères, une procédure spéciale pouvant, notamment, être mise en œuvre à la demande d'un État membre.

16 Il s'ensuit que la directive visait à l'harmonisation de l'ensemble des conditions matérielles de commercialisation d'aliments des animaux en ce qui concerne la présence ou l'absence d'additifs et le marquage à cet égard, y compris les critères qualitatifs. Il n'appartenait plus, dès lors, aux États membres de fixer, sur le plan national, de tels critères qualitatifs et, si un État membre estimait nécessaires des mesures spécifiques concernant l'identification et la pureté des substances autorisées, il lui incombait de recourir à la procédure communautaire prévue à cet effet.

17 Cette interprétation ne saurait être infirmée par l'adoption postérieure de la directive 84/587. Selon le deuxième considérant de cette directive, les modifications apportées par celle-ci visent des mesures complémentaires au niveau de la production, de la commercialisation et de la distribution des additifs et prémélanges d'additifs, l'expérience acquise ayant démontré que la réglementation en vigueur concernant l'utilisation des additifs dans l'alimentation animale ne donnait pas toutes les garanties de sécurité nécessaires. Aucun des considérants de cette directive ne fait état de ce que la procédure de fixation des critères, notamment de composition et de pureté des additifs, ne relevait pas antérieurement du domaine harmonisé.

18 Il y a donc lieu de conclure que le recours d'un État membre à l'article 36 du traité CEE n'était pas justifié dans le cadre de mesures destinées à assurer l'identification et la pureté des additifs dans l'alimentation animale.

19 Il convient, en conséquence, de répondre à la première question posée par la juridiction nationale que la directive 70/524 du Conseil, du 23 novembre 1970, telle que modifiée antérieurement à l'adoption de la directive 84/587 du Conseil, du 29 novembre 1984, prévoit une harmonisation excluant la possibilité pour les États membres de se prévaloir de l'article 36 du traité pour imposer, lors de l'importation à partir d'autres États membres d'aliments pour animaux contenant des additifs, des mesures nationales destinées à assurer l'identification et la pureté des additifs en cause.

Sur l'exigence d'enregistrement des additifs

20 Compte tenu de la réponse donnée à la première question, il n'y a pas lieu d'examiner la deuxième question.

Sur le régime d'autorisation préalable

21 Par la troisième question, la juridiction nationale vise, en substance, à savoir si le régime d'autorisation préalable, à laquelle sont soumis les importateurs d'aliments des animaux contenant des additifs ainsi que les producteurs nationaux de ces mêmes produits, constitue une mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation au sens de l'article 30 du traité.

22 Aux termes de l'article 30 du traité sont interdites dans le commerce entre États membres les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent. Selon une jurisprudence constante de la Cour est à considérer comme mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives toute réglementation commerciale des États membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire.

23 Dans cette perspective, il est apparent que constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation au sens de l'article 30 du traité CEE une réglementation qui interdit, sauf autorisation administrative préalable, l'importation d'aliments pour animaux comportant les additifs, dès lors qu'une telle mesure est susceptible d'entraver, même potentiellement, le commerce entre États membres.

24 Même si le juge national, suivi sur ce point par le gouvernement danois lors de la procédure orale, a indiqué dans son ordonnance que la pratique administrative permet une délivrance automatique et rapide des autorisations, il y a lieu de constater qu'un système exigeant la délivrance d'autorisations administratives comporte nécessairement l'exercice d'un certain pouvoir discrétionnaire et est source d'insécurité juridique pour les opérateurs économiques.

25 Il y a donc lieu de répondre à la troisième question posée par la juridiction nationale que l'article 30 du traité doit être interprété en ce sens qu'une mesure nationale, qui soumet à autorisation préalable l'importation d'aliments pour animaux contenant des additifs, constitue une mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation au sens de l'article 30 du traité.

Sur le degré d'harmonisation atteint par la directive 70/524 quant aux mesures de contrôle applicables aux opérateurs économiques

26 La quatrième question concerne le point de savoir si la directive 70/524, telle que modifiée antérieurement à la directive 84/587, prévoyait une harmonisation de nature à priver les États membres d'un recours à l'article 36 du traité quant aux mesures de contrôle applicable aux opérateurs économiques du secteur des aliments pour animaux contenant des additifs.

27 A cet égard, il convient de constater que, contrairement à ce qu'affirme Denkavit, l'harmonisation réalisée par la directive 70/524, telle que modifiée antérieurement à la directive 84/587, ne s'étendait pas aux mesures applicables aux opérateurs économiques concernés par le secteur des aliments pour animaux contenant des additifs. A cet égard, la directive se bornait, dans son article 15, à imposer aux États membres l'obligation d'effectuer un contrôle officiel, au moins par sondage, des aliments au cours de leur commercialisation.

28 En revanche, il ressort qu'un tel objectif est poursuivi par la directive modificative 84/527 qui vise, dans son neuvième considérant, à « réserver la production et l'utilisation des antibiotiques ..., en vue d'être incorporés aux aliments composés pour animaux, aux seules personnes qui disposent des compétences, des installations et des équipements nécessaires à la fabrication des additifs ... et qui sont inscrites sur la liste des fabricants d'un État membre ». L'article 13, paragraphe 3, de la même directive prévoit, ainsi, la publication annuelle par chaque État membre d'une liste des fabricants d'additifs et d'aliments composés à l'égard desquels il a constaté le respect des exigences de la directive.

29 En conséquence, en l'état du droit communautaire résultant de la directive 70/524, telle que modifiée antérieurement à la directive 84/587, les États membres pouvaient prendre, à l'égard des opérateurs économiques du secteur concerné, les mesures de contrôle sanitaire nécessaires en application de l'article 36 du traité.

30 Il y a donc lieu de répondre à la juridiction nationale que la directive 70/524, telle qu'elle a été modifiée antérieurement à la directive 84/587, ne prévoyait pas une harmonisation dans le secteur des aliments pour animaux contenant des additifs de nature à priver les États membres d'un recours à l'article 36 du traité quant aux mesures de contrôle sanitaire applicables aux opérateurs concernés.

Sur la légalité d'une taxe annuelle liée aux mesures de contrôle applicable aux opérateurs économiques

31 Par la cinquième question, la juridiction nationale vise à savoir, en substance, si une taxe annuelle, imposée de manière identique aux importateurs d'aliments pour animaux contenant des additifs et aux producteurs nationaux de ces mêmes produits et ayant pour but de couvrir les frais exposés par l'État à l'occasion du contrôle des échantillons prélevés conformément à la directive 70/524, est compatible avec les articles 9 et 95 du traité ainsi qu'avec les dispositions de la directive 70/524.

32 Ainsi que cela a été constaté ci-dessus, la directive 70/524, telle que modifiée antérieurement à la directive 84/587, ne fait pas obstacle à la possibilité pour les États membres d'exiger des opérateurs économiques l'obtention d'une autorisation. Toutefois, l'exemption prévue à l'article 36 en ce qui concerne les mesures de contrôle des opérateurs économiques concerne exclusivement les restrictions à l'importation ou à l'exportation et les mesures d'effet équivalent. Elle ne peut être étendue aux droits de douane ou aux taxes d'effet équivalent qui, quant à elles, sortent du cadre défini par l'article 36. Il en résulte que la conformité de pareilles charges doit être appréciée au regard de l'article 9 ou, le cas échéant, par rapport à l'article 95 du traité.

33 Il convient d'observer à cet égard que, selon une jurisprudence constante de la Cour, l'interdiction prévue par l'article 9 du traité de tout droit de douane et de toute taxe d'effet équivalent dans les rapports entre États membres vise toute taxe exigée à l'occasion ou en raison de l'importation et qui frappe spécifiquement un produit importé à l'exclusion du produit national similaire. Pareille taxe échappe toutefois à cette qualification si elle relève, comme dans le cas d'espèce, d'un système général de taxes intérieures appréhendant systématiquement, selon les mêmes critères, les produits nationaux et les produits importés, auquel cas elle tombe dans le champ d'application non pas de l'article 9, mais dans celui de l'article 95 du traité.

34 Quant à l'article 95, Denkavit allègue qu'en ce qui concerne la taxe annuelle la discrimination au détriment des importateurs consiste dans la circonstance qu'un producteur national peut avoir plusieurs opérateurs sans que cela ne lui impose des taxes supplémentaires tandis que, si un producteur étranger a plusieurs importateurs, chaque importateur doit payer à nouveau la taxe en question.

35 Cette argumentation ne saurait être retenue dans le cas où la taxe en question pèse sur les opérateurs économiques en tant que tels, indépendamment des quantités de produits importés ou fabriqués. Ainsi que la Cour l'a constaté dans l'arrêt rendu le 28 janvier 1981 (Kortmann, 32/80, Rec. p. 251), l'article 95 est respecté lorsqu'une imposition intérieure appréhende selon les mêmes critères, objectivement justifiés par le but en vue duquel l'imposition a été instituée, les produits intérieurs et les produits importés, de sorte qu'elle n'aboutit pas à frapper le produit importé d'un montant supérieur à celui frappant le produit intérieur similaire.

36 Il y a donc lieu de répondre à la cinquième question qu'une taxe annuelle, imposée de manière identique aux importateurs d'aliments contenant des additifs et aux producteurs nationaux de ces mêmes produits et ayant pour but de couvrir les frais exposés par l'État à l'occasion du contrôle des échantillons prélevés conformément à la directive 70/524, est compatible avec les articles 9 et 95 du traité ainsi qu'avec les dispositions de la directive 70/524.

Sur les dépens

37 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. 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 (deuxième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par l'Østre Landsret à Copenhague, par ordonnance du 30 janvier 1987, dit pour droit:

1) **La directive 70/524 du Conseil, du 23 novembre 1970, telle que modifiée antérieurement à l'adoption de la directive 84/587 du Conseil, du 29 novembre 1984, prévoit une harmonisation excluant la possibilité pour les États membres de se prévaloir de l'article 36 du traité pour imposer, lors de l'importation à partir d'autres États membres d'aliments pour animaux contenant des additifs, des mesures nationales destinées à assurer l'identification et la pureté des additifs en cause.**

2) **L'article 30 du traité doit être interprété en ce sens qu'une mesure nationale, qui soumet à autorisation préalable l'importation d'aliments pour animaux contenant des additifs, constitue une mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation au sens de l'article 30 du traité.**

3) **La directive 70/524, telle qu'elle a été modifiée antérieurement à la directive 84/587, ne prévoyait pas une harmonisation dans le secteur des aliments pour animaux contenant des additifs de nature à priver les États membres d'un recours à l'article 36 du traité quant aux mesures de contrôle sanitaire applicable aux opérateurs concernés.**

4) Une taxe annuelle, imposée de manière identique aux importateurs d'aliments contenant des additifs et aux producteurs nationaux de ces mêmes produits et ayant pour but de couvrir les frais exposés par l'État à l'occasion du contrôle des échantillons prélevés conformément à la directive 70/524, est compatible avec les articles 9 et 95 du traité ainsi qu'avec les dispositions de la directive 70/524.

Due Bahlmann O'Higgins

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 14 juin 1988.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président de la deuxième chambre

O. Due