ARRÊT DE LA COUR DU 5 JUILLET 1978 [1]

Ville de Francfort-sur-le-Main contre Max Neumann (demande de décision préjudicielle, formée par le Bundesverwaltungsgericht)

Affaire 137/77

Sommaire

Politique agricole commune — Rapprochement des législations en matière de police sanitaire — Importations en provenance des pays tiers — Contrôles sanitaires — Redevances — Directive n° 72/462 — Application par analogie — Inadmissibilité
(Directive du Conseil n° 72/462, art. 12, 23, 24 et 26)

La directive du Conseil n° 72/462, qui impose aux États membres l'exécution de contrôles sanitaires à l'importation d'animaux des espèces bovine et porcine et des viandes fraîches en provenance des pays tiers et met les frais qui en résultent à la charge des opérateurs économiques, ne saurait être appliquée par analogie à l'importation d'autres produits (en l'espèce des viandes de gibier).

Dans l'affaire 137/77

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

VILLE DE FRANCFORT-SUR-LE-MAIN,

et

MAX NEUMANN,

partie intervenante,

RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

1 — Langue de procédure: l'allemand.

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de certaines dispositions de la directive n° 72/462/CEE du Conseil du 12 décembre 1972 concernant des problèmes sanitaires et de police sanitaire, lors de l'importation d'animaux des espèces bovine et porcine et des viandes fraîches en provenance de pays tiers (JO n° L 302 du 31 décembre 1972, p. 28) et sur l'interprétation des dispositions du traité CEE et du règlement n° 950/68 du Conseil instituant le tarif douanier commun à partir du 1er juillet 1968 au sujet de l'application par les États membres, après cette date, de taxes d'effet équivalant à des droits de douane sur les importations en provenance de pays tiers.

LA COUR,

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

avocat général: M. J.-P. Warner
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que le jugement de renvoi et les observations écrites présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour CEE, peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

Début 1975 l'entreprise Max Neumann, requérante au principal et défenderesse en révision (ci-après «requérante au principal») a importé des cerfs, des chevreuils et des sangliers en provenance de pays tiers en république fédérale d'Allemagne. Pour les contrôles sanitaires auxquels ce gibier a été soumis, l'administration municipale de Francfort-sur-le-Main, défenderesse au principal, et requérante en révision (ci-après «défenderesse au principal») lui a réclamé le paiement de redevances (Gebühren für Einfuhruntersuchungen) que la requérante au principal conteste devoir acquitter parce qu'elle les considère comme des taxes d'effet équivalant à des droits de douane à l'importation introduites postérieurement à la mise en vigueur, le 1er juillet 1968, du tarif douanier commun (règlement du Conseil n° 950/68 du 28 juin 1968, JO n° L 172) et qui, de ce fait, seraient incompatibles avec le droit communautaire.

La partie défenderesse au principal, par contre, soutient que la perception des redevances litigieuses est conforme au droit communautaire parce que la directive du Conseil n° 72/462 du 12 décembre 1972 (JO n° L 302) concernant des problèmes sanitaires et de police sanitaire lors de l'importation d'animaux des espèces bovine et porcine et des viandes fraîches provenant d'animaux domestiques des espèces bovine, porcine, ovine et caprine, ainsi que des solipèdes domestiques, et en particulier l'article 12, paragraphes 1, 7, 8, et les articles 23, 24 et 26 de la directive autoriseraient les États membres à percevoir des redevances sur les contrôles sanitaires opérés à l'occasion des importations des animaux et viandes visés par la directive et qu'il y aurait lieu d'étendre par analogie cette autorisation aux redevances relatives à des contrôles sanitaires opérés à l'occasion de l'importation d'autres viandes.

Après que le Verwaltungsgericht de Francfort eut, par jugement du 30 octobre 1975, annulé les avis de taxation litigieux et condamné la défenderesse au principal à rembourser 1 141,95 DM, le litige fut porté par voie de Sprungrevision devant le Bundesverwaltungsgericht qui, estimant que le litige soulevait des problèmes d'interprétation du droit communautaire, a, par ordonnance du 26 août 1977, prononcée le 16 septembre 1977, demandé à la Cour du justice de statuer, par voie préjudicielle, sur les questions suivantes:

1. L'article 12, paragraphes 1, 7 et 8 et les articles 23, 24 et 26 de la directive n° 72/462/CEE du Conseil, du 12 décembre 1972 (JO n° L 302 p. 28), doivent-ils être appliqués par analogie à l'importation de gibier, avec cette conséquence que les États membres ont le droit ou sont tenus d'effectuer des contrôles sanitaires et qu'ils peuvent percevoir pour ces contrôles des redevances?

2. Les impositions nationales pouvaient-elles encore, après l'introduction du tarif douanier commun par le règlement n° 950/68/CEE du Conseil, du 28 juin 1968 (JO n° L 172 p. 1), être majorées du montant de l'augmentation générale des coûts?

L'examen, tant des questions posées que des motifs de la décision de renvoi, donne à penser que le Bundesverwaltungsgericht est parti de l'idée que le gibier ne relevait pas de la liste des produits agricoles énumérés à l'annexe II du traité et qu'il ne pouvait, dès lors, relever d'une organisation de marché, de sorte que le problème de la compatibilité de la perception de redevances de contrôles sanitaires à l'importation en provenance de pays tiers, devait être examiné à la lumière des principes gouvernant les effets sur cette perception, de l'instauration du tarif douanier commun, tels que ces principes ont été interprétés par la Cour de justice dans son arrêt du 13 décembre 1973 (affaires 37 et 38/73, Sociaal Fonds voor Diamantarbeiders, Recueil p. 1609).

Dans ces conditions il paraît utile d'analyser brièvement l'état de la législation communautaire à cet égard.

Les viandes de gibier en général relèvent de la position tarifaire 02.04: «autres viandes et abats comestibles, frais, réfrigérés ou congelés: A) ... B) *de gibier*»; sauf les sangliers qui, en vertu d'une note explicative, relèvent de la sous-position 02.01 A III b): «Viandes des animaux repris aux positions 01.01 à 01.04 ... III de l'espèce porcine [a) domestiques] ... b) *autres*».

Il s'agit donc, dans l'un comme dans l'autre cas, de produits agricoles au sens de l'annexe II du traité, laquelle annexe, sous la mention «chapitre 2, viandes et abats comestibles», englobe l'ensemble des positions dudit chapitre 2. En outre, il s'agit de produits visés par le règlement du Conseil n° 827/68 du 28 juin 1968 (JO n° L 151 p. 16 du 30. 6. 1968)

portant organisation commune des marchés pour certains produits énumérés à l'annexe II du traité, et notamment ainsi qu'il ressort de l'annexe II du traité et notamment ainsi qu'il ressort de l'annexe du règlement, des viandes faisant l'objet de la sous-position 02.01 A III b) (viande de sanglier) et de la position 02.04 B (viande de cerf et de chevreuil).

Pour sommaire que soit l'organisation commune instituée par le règlement n° 827/68, ce texte n'en comprend pas moins, à l'article 4, une interdiction de perception de taxes d'effet équivalent dans le commerce intérieur de la Communauté, et à l'article 2, paragraphe 2, une interdiction de perception de toute taxe d'effet équivalent dans les échanges avec les pays tiers rédigée comme suit:

«Sauf dispositions contraires prévues au présent règlement, et sauf dérogation décidée par le Conseil statuant sur proposition de la Commission selon la procédure de vote prévue à l'article 43, paragraphe 2, du traité, et sous réserve des obligations résultant d'accords internationaux portant sur les produits visés à l'annexe, sont interdites dans les échanges avec les pays tiers:

— la perception de toute taxe d'effet équivalant à un droit de douane;

— l'application de toute restriction quantitative ou mesure d'effet équivalent, sous réserve des dispositions du protocole concernant le grand-duché de Luxembourg.»

La circonstance que les produits litigieux sont visés par l'interdiction expresse de l'article 2, paragraphe 2 ci-dessus, n'enlève cependant rien à leur pertinence aux questions posées par la juridiction nationale. Le problème de savoir quel peut être l'effet de la directive n° 72/462 ou d'une application analogique de ce texte sur l'interdiction de percevoir des taxes d'effet équivalent, sous la forme de redevances de contrôles sanitaires à l'importation des produits en provenance de pays tiers, se pose, en effet, en termes identiques qu'il s'agisse de l'interdiction spécifique résultant d'une disposition expresse d'un règlement d'organisation d'un marché agricole ou de l'interdiction plus générale, mais plus restreinte dans ses effets, résultant de l'instauration du tarif douanier commun.

L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour de justice le 16 novembre 1977. Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice CEE, la requérante au principal, la demanderesse au principal et la Commission ont présenté des observations écrites.

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 préalable.

II — Observations écrites présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice CEE

Observations de la requérante au principal

Sur la *première question* la requérante au principal observe que le champ d'application de la directive n° 72/462 a été clairement déterminé dans son article 1er. En ce qui concerne les viandes fraîches, la directive ne vise que les viandes provenant d'animaux domestiques appartenant aux espèces bovine, porcine, ovine et caprine ainsi que de solipèdes domestiques. Les méthodes de contrôle et d'inspection sont, elles aussi, spécifiquement prescrites pour ces espèces animales. Une application par analogie de la directive au gibier serait contraire aux termes et au sens explicite de la directive. D'ailleurs, le fait d'étendre l'application de la directive au gibier aboutirait à substituer, quant au contenu, une autre disposition à une disposition communautaire.

L'on franchirait ainsi les limites des compétences et l'on édicterait un acte normatif que seul le Conseil est habilité à prendre dans ce cas.

Les directives doivent être transposées dans le droit national. En ce sens, l'article 32 de la directive n° 72/462 obligerait les États membres à mettre en vigueur au plus tard pour le 1er janvier 1976 les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux dispositions de cette directive et de ses annexes. Au regard de cette disposition, le champ d'application d'une directive devrait être clairement déterminé puisque dans le cas contraire les États membres exécuteraient différemment et de façon non harmonisée la directive. Si la thèse avancée par la défenderesse au principal était exacte, tous les États membres auraient vraisemblablement violé l'obligation de l'article 32 de la directive parce qu'ils n'ont pas adopté sur la base de cette directive des dispositions concernant le gibier.

L'interdiction de percevoir des taxes d'effet équivalant aux droits de douane étant un principe de base de l'union douanière, les dispositions dérogeant à ce principe devraient être strictement interprétées. Même si l'on attribuait à l'article 26 de la directive n° 72/462 le caractère d'une autorisation à percevoir des redevances nationales, ce ne pourrait l'être que dans le cadre déterminé par le champ d'application de la directive elle-même. Faute d'une telle limitation l'on risquerait de voir les États membres appliquer l'autorisation existante de percevoir des redevances, sur la base de la réglementation communautaire, de manière si extensive, qu'ils pourraient plus ou moins maintenir toutes les taxes d'effet équivalant aux droits de douane. La requérante au principal écarte dès lors toute possibilité d'une application analogique des articles 12, 23, 24 et 26 de la directive n° 72/462.

Selon la requérante au principal, la première question impliquerait celle de savoir si l'article 26 de la directive, interprété dans le sens d'une extension analogique à d'autres produits que ceux énumérés par la directive, serait encore compatible avec certaines règles supérieures de droit communautaire.

En invoquant l'arrêt de la Cour du 13 décembre 1973, (affaires 37 et 38/73, Diamantarbeiders II, Recueil p. 1609) la requérante au principal estime que les normes de base, prévues dans les articles 3 b), 110 du traité CEE et suivants et celles prévues dans le tarif douanier commun seraient violées si l'article 26 de la directive n° 72/462 attribuait aux États membres le pouvoir de percevoir, à leur guise, des redevances à l'importation de viandes fraîches et d'en fixer le montant. Une utilisation différente de ce pouvoir et l'application de taux de redevances différents aboutiraient nécessairement à de nouvelles distorsions de concurrence. Pour cette raison on ne saurait créer une exception à l'interdiction des taxes d'effet équivalant aux droits de douane dans le cadre des organisations de marché que si cette exception définit uniformément, sur le plan communautaire, les faits qui entraînent la perception d'une redevance et fixe le montant des redevances autorisées.

La requérante au principal remarque, en outre, qu'aux termes de certaines dispositions nationales, l'importation de gibier ne peut être effectuée en république fédérale d'Allemagne que par des entreprises qui sont également autorisées de façon explicite à exporter le même produit. Ces établissements sont contrôlés et les importateurs paient des frais considérables sous la forme de redevances pour l'envoi et le séjour des vétérinaires dans le pays tiers en question. La perception d'autres redevances à l'importation de gibier aboutirait à doubler la charge pécuniaire et, partant, à une discrimination par rapport aux autres importateurs de la Communauté.

Au sujet de la *deuxième question* la requérante au principal, après avoir fait observer que les redevances exigibles au 1er juillet 1968 avaient été considérablement augmentées, fait valoir qu'il ressort des arrêts de la Cour du 13 décembre 1973 (affaires 37 et 38/73, Diamantarbeiders II, Recueil p. 1609) et du 5 février 1963 (affaire 26/62, Van Gend en Loos, Recueil p. 3) que la mise en place du tarif douanier commun aurait pour effet à interdire à tous les États membres de relever unilatéralement le niveau des taxes déjà en vigueur. Le fait de tenir compte de l'augmentation des coûts de contrôle constituerait une violation de cette interdiction.

Bien que la juridiction de renvoi n'ait pas posé de question à cet égard, la requérante au principal est d'avis que la fixation de nouveaux montants pour des redevances anciennes transformerait celles-ci en redevances nouvelles incompatibles avec le tarif douanier commun et elle demande à la Cour de statuer dans ce sens.

Observations de la défenderesse au principal

La défenderesse au principal, après avoir souligné l'importance des contrôles sanitaires du gibier, estime qu'en l'absence d'une réglementation harmonisée concernant la viande de gibier, il ne serait pas douteux que les États membres sont autorisés à soumettre l'importation de gibier en provenance de pays tiers à des contrôles sanitaires.

Abordant ensuite le problème des redevances, elle observe que pour répondre à la question de savoir si le régime de redevances de la directive n° 72/462 est applicable par analogie à l'importation de viande de gibier, il serait indifférent que l'interdiction de principe de percevoir des redevances sur la viande de gibier importée résulte du tarif douanier commun ou de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 827/68.

L'élément déterminant serait de savoir si, par les dispositions relatives aux frais contenues dans la directive n° 72/462, le législateur communautaire n'a pas adopté une décision de principe essentielle, applicable au régime de droit fiscal des importations de viande en provenance de pays tiers, qu'il est nécessaire d'appliquer par analogie aux autres importations de viande non encore harmonisées. A cet égard, il faudrait attacher une importance essentielle à certaines déclarations faites par la Commission dans l'affaire 21/75 (Schroeder). Elle aurait affirmé que «la réalisation de l'objectif constitué par l'organisation commune de marché exige un traitement uniforme de la question des frais afférents à l'importation de marchandises en provenance de pays tiers» (Recueil 1975, p. 911) et, en conséquence annoncé «qu'en ce qui concerne l'imputation des frais afférents aux contrôles des préparations de viande effectués au titre de mesures de police sanitaire, il sera instauré un régime identique à celui qui existe déjà pour le bétail et la viande». Faites à propos des conserves de viandes, ces déclarations vaudraient également pour le contrôle des viandes de gibier qui, lui non plus, n'est pas encore harmonisé. Selon la défenderesse au principal, la légitimité et la nécessité d'application analogique de la directive n° 72/462 résulteraient nécessairement de ces constatations, et les arguments avancés contre pareille application devraient être rejetés.

Examinant ces arguments, la défenderesse au principal répond, en premier lieu, à deux objections préliminaires de la requérante au principal.

L'affirmation selon laquelle les articles 12, paragraphes 8, 23, paragraphe 4, et 26, de la directive n° 72/462, ne contiendraient aucune autorisation aux États membres de percevoir des redevances, serait inexacte. Le texte clair de ces dispositions ferait voir que les frais de toutes les mesures de contrôle seraient à la charge de l'importateur.

L'affirmation que si ces dispositions, et en particulier l'article 26, devaient être considérées comme habilitant les États membres à percevoir des redevances, elles violeraient une règle de droit communautaire de rang supérieur, serait également inexacte. La requérante au principal invoquerait à cet égard l'arrêt de la Cour de justice du 13 décembre 1973 (affaires 37 et 38/73, déjà citées), ainsi que les dispositions du traité relatives à la politique commerciale commune, mais son argumentation ne serait pas fondée. En effet, même si les articles 110 et suivants du traité, relatifs à la politique commerciale, pouvaient s'opposer à des mesures autonomes des États membres, ils ne limiteraient pas, pour autant, la liberté de la Communauté elle-même dans le choix des mesures de politique commerciale. L'article 26 de la directive n° 72/462 ferait partie du domaine de la politique commerciale commune et il en serait naturellement de même dans la mesure où les réglementations relatives aux frais, contenues dans la directive n° 72/462, étaient appliquées par analogie à des produits semblables.

En conclusion de ses remarques préalables, la défenderesse au principal observe qu'il est impossible de ne pas tenir compte du fait que, dans le cadre de la directive n° 72/462, le législateur communautaire a renoncé à une harmonisation des redevances elles-mêmes. Il serait évident qu'en raison de structures de coût différentes les redevances nationales ne peuvent pas être identiques. Si, dans le cadre des contrôles harmonisés des importations soumis à la directive n° 72/462, on peut renoncer à une harmonisation des redevances, ni l'intérêt de la Communauté, ni les principes de la politique commerciale commune n'exigeraient une uniformisation absolue des charges d'importation. Au contraire, pour les importations de viande en provenance de pays tiers, le législateur communautaire accorderait une priorité à l'exécution entière et précise des contrôles; exécution qui, en fait, dépendrait largement de l'apport des moyens financiers correspondants par les redevances. Par conséquent, en dehors également du domaine de réglementation de la directive n° 72/462, l'admissibilité de redevances nationales pour les contrôles des importations de viande en provenance de pays tiers ne pourrait pas dépendre d'une harmonisation préalable du régime des redevances sur le plan communautaire. Constatant que, dans ce secteur, les redevances nationales relatives au contrôle des importations n'affectent pas de façon sensible le fonctionnement de la politique commerciale commune, ni l'application du tarif douanier commun, la défenderesse au principal conclut que la question de la possibilité d'analogie des articles 12, 23 et 26, de la directive n° 72/462, ne peut pas être niée pour le motif qu'il faudrait que le droit communautaire réglemente les détails des redevances elles-mêmes.

En ce qui concerne la *première question*, la défenderesse au principal considère qu'en promulguant la directive n° 72/462 le Conseil a adopté une décision de principe essentielle, applicable au régime des importations de viande en provenance de pays tiers. A la première question il devrait donc être répondu par l'affirmative pour les importations de viande de chevreuils ou de cerfs, puisqu'il faut, pour l'essentiel, effectuer les mêmes contrôles que pour les animaux domestiques.

L'argument déduit de ce que les articles 12, 23 et 26 de la directive n° 72/462, constituent des dispositions d'exception à l'interdiction de la perception de taxes d'effet équivalant aux droits de douane et que les dispositions d'exception sont d'interprétation stricte, ne conduirait pas à rejeter une application par analogie de ces dispositions. La règle que les exceptions sont d'interprétation stricte ne s'appliquerait pas lorsqu'il s'agit d'exceptions qui concrétisent manifestement un principe systématique plus restreint. En l'espèce, il serait difficile de

douter que la réglementation adoptée dans la directive n° 72/462, applicable aux importations de viande en provenance de pays tiers, repose sur le principe selon lequel toutes les redevances relatives au contrôle des importations peuvent être perçues sur ces importations de manière licite par les États membres. Dans la mesure où le champ d'application est clair, une interprétation restrictive ne serait pas nécessaire. La défenderesse au principal ajoute que la jurisprudence de la Cour de justice, affirmant que les exceptions sont d'interprétation stricte (voir affaire 29/72, Marimex II, Recueil 1972, p. 1309; affaires 90 et 91/63, Commission/Belgique et le grand-duché de Luxembourg, Recueil 1964, p. 1217) se rapporterait toujours au principe fondamental de la libre circulation intracommunautaire, c'est-à-dire à une hypothèse foncièrement différente de celle qui est en cause dans le litige actuel.

La défenderesse au principal conclut que ni les principes fondamentaux du marché commun, ni les compétences des institutions communautaires, ni aucun intérêt supérieur de la Communauté ne seraient affectés si, par une application analogique résultant du droit communautaire lui-même, le régime des redevances de la directive n° 72/462 était étendu aux domaines pour lesquels il est incontestable que le législateur communautaire les aurait réglementées dans le même sens, s'il avait déjà adopté une réglementation.

Étant donné qu'une réponse affirmative à la première question rend la deuxième sans objet, la défenderesse au principal ne répond qu'à titre subsidiaire à la *deuxième question*. Après une description du régime allemand de contrôle sanitaire et de paiement de redevances, existant déjà lors de l'entrée en vigueur du tarif douanier commun, la défenderesse au principal en déduit que, selon la jurisprudence de la Cour de justice, la perception de ces redevances a pu être continuée par la république fédérale d'Allemagne.

Les redevances ayant été augmentées au cours de la période allant de 1968 à 1975, la question se poserait de savoir si cette augmentation est admissible au sens de l'arrêt du 13 décembre 1973 (affaires 37 et 38/73 Sociaal Fonds Diamantarbeiders, déjà citées). Selon la défenderesse au principal, la Cour de justice aurait vu cette question en relation avec le tarif douanier commun, en ce sens qu'il serait interdit aux États membres de modifier «le niveau de la protection définie par le tarif douanier commun» (Recueil 1973, p. 1623).

Cette interprétation n'exclurait pas nécessairement toute hausse nominale des redevances se produisant uniquement dans le cadre des augmentations générales des coûts. Pour les droits de douane ad valorem, cette adaptation résulterait automatiquement de l'augmentation du prix des marchandises importées. Il s'ensuivrait que des redevances, exprimées en chiffres absolus, pourraient être adaptées pour demeurer dans la même relation avec le tarif douanier commun, la Cour de justice ayant manifestement entendu reconnaître comme «niveau» la relation existant en 1968 entre le tarif douanier commun et les taxes «existantes» d'effet équivalant aux droits de douane. Pareille adaptation ne modifierait en rien le niveau de protection antérieure de sorte qu'il n'y aurait une augmentation des taxes d'effet équivalant aux droits de douane au sens de l'arrêt de la Cour de justice du 13 décembre (affaires 37 et 38/73) que si l'augmentation des redevances dépassait la hausse démontrable des frais généraux et spécialement la hausse des frais de l'administration, ce qui ne serait pas le cas.

Observations de la Commission

La Commission donne un aperçu des dispositions de droit national et de droit communautaire applicables et observe ensuite que le droit allemand applicable en matière sanitaire et vétérinaire relève de la compétence législative concurrente de la Fédération et des Länder.

Elle note en premier lieu qu'aucun contrôle de police sanitaire n'est prévu pour les cerfs et les chevreuils abattus sur le territoire national. Seuls les sangliers sont soumis à l'inspection et uniquement en vue de déceler la trichinose, la redevance de contrôle étant, dans ce cas, fixée par le droit du Land. Par contre, le gibier importé est soumis à une inspection de police sanitaire à l'importation, instituée par la loi du 4 juillet 1973, (entrée en partie en vigueur le 1er janvier 1975) portant modification de la loi sur l'inspection de viandes du 29 octobre 1940. Dans le cas des sangliers cette inspection comprend également un dépistage de la trichinose. Au titre de l'inspection à l'importation, une redevance est perçue, conformément au règlement du 20 janvier 1975 sur les frais d'inspection de la viande pénétrant sur le territoire douanier, entré en vigueur le 24 janvier 1975, étant entendu qu'une redevance particulière est fixée pour le dépistage de la trichinose.

La Commission relève, en second lieu, sur le plan du droit communautaire que la viande de cerf et de chevreuil (sous-position tarifaire 02.04 B) et la viande de sanglier (sous-position tarifaire 02.01 A III b) font partie de la liste des produits agricoles figurant à l'annexe II au traité et sont visées par le règlement n° 827/68, relatif à l'organisation commune de marchés pour certains produits énumérés à l'annexe II du traité, dont l'article 2, paragraphe 2, interdit pour les produits visés et sauf disposition contraire du règlement ou dérogation décidée par le Conseil, la perception de toute taxe d'effet équivalant à un droit de douane à l'importation en provenance de pays tiers.

La Commission souligne ensuite que, alors que les différentes organisations communes de marché englobent toutes les espèces de viandes, fraîches ou préparées, l'harmonisation des contrôles sanitaires sur les animaux et viandes relevant desdites organisations n'est que partiellement réalisée. En ce qui concerne notamment les produits importés de pays tiers, seule la directive n° 72/462 est intervenue et elle ne concerne que les animaux domestiques des espèces bovine et porcine et les viandes fraîches provenant d'animaux domestiques appartenant aux espèces bovine, porcine, ovine, caprine ainsi que les solipèdes domestiques (article 1, paragraphe 1) à l'exclusion, entre autres, des conserves et du gibier. Bien que les contrôles prévus par les articles 12, 23 et 26 de cette directive ne soient pas encore applicables dans leur intégralité, étant donné que diverses modalités d'application qui devaient être prises au niveau communautaire ne sont pas encore arrêtées, la Commission est d'avis que, pour autant que les redevances, perçues au titre des contrôles, devraient être considérées comme des taxes d'effet équivalant à des droits de douane, les articles 12, paragraphe 8, 23, paragraphe 4, et 26 de la directive n° 72/462 constitueraient en tout cas une dérogation au sens de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 827/68, à l'interdiction de percevoir des taxes d'effet équivalent, édictée par cette même disposition. Bien que cette dérogation soit contenue dans une directive, elle satisferait, selon la Commission, aux conditions de la procédure établie à l'article 43, paragraphe 2, du traité CEE.

Ainsi il deviendrait inutile d'examiner s'il faut étendre aux contrôles dans les échanges avec les pays tiers, la jurisprudence de la Cour dans son arrêt du 25 janvier 1977 (affaire 46/76, Bauhuis/ État néerlandais, Recueil p. 5) ce qui aboutirait à la conclusion que ces redevances, sous certaines conditions, ne doivent plus être qualifiées de taxes d'effet équivalent. La Commission en déduit que, si les marchandises en cause étaient visées par la directive n° 72/462, la légalité de la perception des redevances ne ferait aucun doute.

Passant alors à l'examen de la *première question,* la Commission se demande si

une application, étendue par voie d'analogie à d'autres viandes que celles visées par la directive, de l'autorisation de percevoir des redevances de contrôle sanitaire à l'importation en provenance de pays tiers, est admissible.

Une telle application analogique ne devrait pas être écartée pour le seul motif que les régimes de prise en charge des frais n'étaient pas encore applicables au moment de l'importation litigieuse (début 1975) et que, même actuellement, ils ne peuvent encore être appliqués dans leur intégralité. En effet, indépendamment de ce problème, lesdites dispositions constituent la concrétisation d'une conception normative directrice du législateur communautaire visant à mettre à la charge des milieux commerciaux intéressés les frais afférents aux mesures sanitaires appliquées de manière uniforme sur la base du droit communautaire. En outre, la portée d'une telle réglementation sur le plan de la politique économique — et plus particulièrement sur le plan de la politique de la concurrence — serait incontestable. Il serait effectivement probable qu'une réglementation future comportera une solution de ce problème des frais qui soit conforme à la conception actuelle.

Si des considérations purement économiques militent pour une application par analogie des dispositions susmentionnées de la directive n° 72/462, la Commission estime cependant que des considérations relatives aux effets d'une application analogique, tant sur le plan juridique que sur celui du respect des droits fondamentaux, doivent faire écarter cette solution.

Elle fait valoir d'abord que les dispositions litigieuses relevant du droit fiscal, leur contenu devrait en vue de la protection légitime des intéressés être soumis à des exigences rigoureuses; une application par analogie serait déjà de ce fait interdite. La sécurité juridique se trouverait compromise si le champ d'application matériel d'une loi fiscale, fixé avec précision, faisait l'objet d'une interprétation extensive. Or, en l'occurrence, la catégorie de marchandises auxquelles s'applique la directive n° 72/462 et l'autorisation corrélative de percevoir des redevances seraient clairement délimitées. La Commission attire ensuite l'attention sur la relation étroite établie par la directive entre les contrôles et la charge des frais qu'ils impliquent. Appliquer par analogie les dispositions relatives aux frais reviendrait à appliquer par analogie les contrôles. Pareille application des contrôles serait matériellement exclue. D'autre part, rien dans le système appliqué jusqu'à présent par le droit communautaire dans le domaine des mesures préventives de police sanitaire ne permettrait de conclure que les contrôles nationaux, effectués sans habilitation du droit communautaire, sur des marchandises en provenance de pays tiers doivent faire l'objet d'une taxe prélevée sur l'importateur.

L'interdépendance entre les contrôles et la charge des frais montrerait que la fonction de la jurisprudence ne peut être d'usurper la tâche qui incombe au législateur communautaire en matière d'harmonisation en en comblant les lacunes par la voie juridictionnelle. Dans sa jurisprudence, la Cour de justice a toujours souligné avec la plus grande fermeté l'importance des droits fondamentaux dans la Communauté. De l'avis de la Commission, le fait que le droit communautaire doit respecter ces droits, interdit d'étendre en l'espèce l'application de la perception obligatoire de redevances au titre des contrôles de police sanitaire effectués sur les importations en provenance de pays tiers à d'autres marchandises que celles énumérées dans la directive.

De ce qui précède, la Commission conclut à la nécessité de donner une réponse négative à la première question posée.

En ce qui concerne la *seconde question*, la Commission estime que du fait qu'il a été établi que les importations de gibier tombent sous le coup de l'interdiction expresse de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 827/68, une réponse à cette question est devenue sans objet.

Attendu qu'à l'audience du 18 avril 1978 la requérante au principal, représentée par M^e^ Feldmann du barreau de Cologne, et la Commission des Communautés européennes, représentée par son agent, M. Beschel, ont été entendues en leurs observations orales;

que la Commission des Communautés européennes a répondu à quelques questions concernant l'application de la directive n° 72/462;

attendu que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 2 mai 1978;

En droit

1 Attendu que par ordonnance du 16 septembre 1977, parvenue à la Cour le 16 novembre 1977, le Bundesverwaltungsgericht a, en vertu de l'article 177 du traité, demandé à la Cour de justice de statuer à titre préjudiciel sur les questions suivantes:

«1. L'article 12, paragraphes 1, 7 et 8 et les articles 23, 24 et 26 de la directive n° 72/462/CEE du Conseil du 12 décembre 1972 (JO n° L 302 p. 28) doivent-ils être appliqués par analogie à l'importation de gibier, avec cette conséquence que les États membres ont le droit ou sont tenus d'effectuer des contrôles sanitaires et qu'ils peuvent percevoir pour ces contrôles des redevances?

2. Les impositions nationales pouvaient-elles encore, après l'introduction du tarif douanier commun par le règlement n° 950/68/CEE du Conseil du 28 juin 1968 (JO n° L 172 p. 1), être majorées du montant de l'augmentation générale des coûts?»

2 que ces questions sont posées dans le cadre d'un litige entre l'administration de la ville de Francfort-sur-le-Main et un importateur de viandes de gibier (cerfs, chevreuils et sangliers) en provenance de pays tiers et qui met en cause la conformité avec le droit communautaire des redevances exigées par cette administration à l'occasion d'un contrôle sanitaire de ces viandes effectué en janvier 1975;

Considérations générales

3 Attendu qu'il apparaît des motifs de l'ordonnance de renvoi que les questions posées visent l'importation de viandes dans l'hypothèse où ces dernières ne tombent pas sous une organisation commune des marchés agricoles;

qu'il y a cependant lieu de relever que les viandes de gibier sont visées par le règlement n° 827/68 du Conseil (JO n° 151, p. 16) portant organisation des marchés pour certains produits énumérés à l'annexe II du traité;

que cette organisation de marché régit, en effet, les produits énumérés à l'annexe dudit règlement, parmi lesquels figurent l'ensemble des viandes relevant de la position tarifaire 02.04 «autres viandes et abats comestibles, frais, réfrigérés ou congelés» laquelle englobe, sous la rubrique 02.04 B, les viandes de gibier, à l'exception des viandes de sanglier qui, en vertu d'une note explicative du tarif douanier commun, relèveraient, quant à elles, de la sous-position tarifaire 02.01 A III b): «viandes et abats comestibles des animaux repris aux n^{os} 01.01 à 01.04 inclus, frais, réfrigérés, congelés ... III ... b): «autres»)» lesquels produits sont toutefois également régis par l'organisation de marché mise en place par le règlement n° 827/68;

que, selon l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 827/68:

«sauf dispositions contraires du présent règlement ou dérogation décidée par le Conseil, statuant sur proposition de la Commission selon la procédure de vote prévue à l'article 43, paragraphe 2, du traité, sont interdites:

— la perception de toute taxe d'effet équivalant à un droit de douane;

— l'application de toute restriction quantitative ou mesure d'effet équivalent, sous réserve des dispositions du protocole concernant le grand-duché de Luxembourg»;

que les viandes de gibier tombent donc sous le coup de cette interdiction et non seulement sous celle, plus limitée, faite aux États membres, et dérivant de la mise en place du tarif douanier commun, d'introduire unilatéralement de nouvelles taxes d'effet équivalent ou de relever le niveau de celles en vigueur antérieurement au 1er juillet 1968, date de la mise en vigueur du tarif douanier commun;

4 que c'est compte tenu de ces éléments qu'il y a lieu de répondre aux questions posées;

Sur la première question

5 Attendu que la directive du Conseil n° 72/462 du 12 décembre 1972 (JO n° L 302, p. 28), concernant des problèmes sanitaires et de police sanitaire lors de l'importation d'animaux des espèces bovine et porcine et de viandes fraîches en provenance de pays tiers, prévoit l'organisation d'un contrôle sanitaire uniforme dont les modalités doivent être établies, suivant le cas, par le Conseil, la Commission ou les États membres;

que l'article 12, paragraphes 1 et 7, et les articles 23, 24 et 25, de la directive, obligent les États membres à effectuer un contrôle sanitaire à l'importation des animaux (article 12) et des viandes fraîches (articles 23, 24, 25) et que les articles 12, paragraphe 8, 23, paragraphe 4, et 26 disposent que les frais occasionnés par l'application des articles en question «sont à charge de l'expéditeur, du destinataire ou de leur mandataire sans indemnisation de l'État»;

que ces dispositions, en prévoyant que les frais des contrôles sanitaire et de salubrité en cause doivent être mis à charge des opérateurs économiques désignés, n'interdisent pas, ainsi que la Cour l'a constaté dans son arrêt du 28 juin 1978 dans l'affaire n° 70/77 (Simmenthal) que cette mise à charge se fasse par l'établissement de redevances pour autant que celles-ci ne dépassent pas les coûts réels des contrôles;

qu'ainsi elles constituent une dérogation au sens de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 827/68, à l'interdiction de percevoir des taxes d'effet équivalent édictée par cette même disposition;

6 que, compte tenu de la circonstance que la directive n° 72/462 ne concerne que les contrôles sanitaires à l'importation de bovins et porcins et des viandes fraîches provenant de certains animaux domestiques, mais ne fait pas mention des viandes de gibier, la juridiction nationale a soulevé le problème de savoir s'il y avait lieu d'appliquer, par analogie, cette dérogation;

7 attendu qu'avant de trancher la question de savoir si une application analogique de ces dispositions est possible, il y a lieu d'examiner si elles étaient déjà d'application à l'époque de l'importation litigieuse et pouvaient être

invoquées par les administrations des États membres pour justifier la perception de redevances;

8 que, pour que ces dérogations puissent avoir effet, il faut que les contrôles, dont elles doivent permettre de couvrir les frais, aient été organisés conformément à la directive et appliqués par les États membres concernés;

qu'en effet, chacune des dispositions visées indique clairement que ce sont les frais occasionnés par l'application des articles 12, 23, 24 et 25 de la directive qui sont à récupérer;

9 attendu qu'un grand nombre des dispositions de la directive ne peuvent être appliquées sans que, au préalable, les mesures nécessaires aient été prises par les autorités communautaires, notamment dans le cadre de la procédure d'avis du Comité vétérinaire permanent, visée aux articles 29 et 30 de la directive;

qu'en particulier, la mise en œuvre des contrôles prévus par les articles 12, 23, 24 et 25 de la directive exige — pour autant, en tout cas, qu'elle concerne des échanges et transports autres que le transit à travers la Communauté d'un pays tiers vers un autre pays tiers — que soient prises différentes mesures d'exécution par les instances communautaires compétentes;

que, comme la Cour l'a constaté dans son arrêt du 28 juin 1978 (Simmenthal, déjà cité) la plupart des mesures n'ont pas encore été édictées de sorte qu'une application des articles 12, 23, 24 et 25 de la directive n'est pas possible;

qu'ainsi, les conditions mises par la directive n° 72/462 elle-même pour fonder, par dérogation à l'interdiction de prélever des taxes d'effet équivalent, la perception de redevances de contrôle sanitaire, n'étant pas réalisées, cette directive ne peut justifier, dans l'état présent de sa mise en œuvre, la perception desdites redevances;

qu'on ne saurait, par ailleurs, admettre le point de vue que les États membres, en appliquant les législations sanitaires nationales en vigueur au moment où fut édictée la directive, auraient, en quelque sorte, appliqué celle-ci par anticipation, motif pris de ce que les contrôles qu'ils appliquent en exécution de ces législations, offriraient, en fait, du point de vue de la santé et de la salubrité publiques, des garanties analogues à celles que vise à réaliser la directive;

qu'en effet, l'objet de la directive n'est pas de renforcer, dans les États membres, les systèmes de protection de la santé et de la salubrité publiques, mais d'assurer l'uniformité des systèmes de contrôle en vue de prévenir des distorsions de concurrence et des détournements de trafic dans le marché commun;

qu'il y a toutefois lieu de préciser, à toutes fins utiles, qu'en ce qui concerne les importations de viandes fraîches en provenance de pays tiers, ainsi qu'il a été constaté par la Cour dans son arrêt du 28 juin 1978 (Simmenthal, déjà cité) il est fait exception à l'interdiction de redevances de contrôle sanitaire dans la mesure prévue par l'article 9 de la directive n° 64/433, du 26 juin 1964 (JO, p. 2012), en matière d'échanges intracommunautaires de viandes fraîches, selon lequel «au cas où le régime communautaire relatif aux importations de viandes fraîches en provenance de pays tiers ne serait pas applicable au moment de la mise en application de la présente directive, et en attendant son application, les dispositions nationales applicables aux produits importés en provenance de ces pays ne devraient pas être plus favorables que celles qui régissent les échanges intracommunautaires»;

10 attendu que l'article 12, paragraphes 1, 7 et 8, et les articles 23, 24 et 26 de la directive n° 72/462 ne sortant pas encore leurs effets à la date du présent arrêt, dans les domaines qu'ils visent expressément, la question d'une application analogique de ces dispositions ne saurait se poser;

11 attendu, par ailleurs, que même si les articles 12, paragraphe 8, 23, paragraphe 4, et 26 de la directive n° 72/462 devaient être considérés comme ayant été d'application au début 1975, date de l'importation litigieuse, une application analogique de ces dispositions devrait être écartée;

qu'en effet, la perception de redevances dans les cas visés à la directive, est directement liée à l'instauration d'un système de contrôle communautaire et uniforme correspondant aux exigences qui découlent de l'instauration d'un tarif douanier commun;

que, par contre, des redevances unilatéralement déterminées par les États membres, font échec à cette nécessité et que, de ce fait, les textes qui en autorisent la perception ne peuvent être étendus au-delà de leur champ d'application propre;

12 que la directive n° 72/462 ne constitue donc pas une application particulière d'un principe général du droit communautaire suivant lequel tout contrôle aux frontières extérieures de la Communauté pourrait donner lieu à percep-

tion de redevances fixées par les États membres, mais seulement une application de la dérogation rendue possible par l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 827/68 à l'interdiction de percevoir des taxes d'effet équivalant à des droits de douane dans les échanges des produits concernés, édictée par cette même disposition;

Sur la seconde question

13 Attendu qu'il suit des considérations générales ci-dessus que la seconde question est devenue sans objet;

Sur les dépens

14 Attendu que les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet de 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 Bundesverwaltungsgericht, par ordonnance du 16 septembre 1977, dit pour droit:

L'article 12, paragraphes 1, 7 et 8, et les articles 23, 24 et 26 de la directive du Conseil n° 72/462 du 12 décembre 1972 ne sauraient être appliqués par analogie.

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 5 juillet 1978.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher