II

(Actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité)

COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 14 décembre 2004

concernant la taxe sur les achats de viande (taxe d'équarrissage) mise à exécution par la France

[notifiée sous le numéro C(2004) 4770]

(Le texte en langue française est le seul faisant foi.)

(2005/474/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 88, paragraphe 2, premier alinéa,

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément audit article ([1]) et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

I. PROCÉDURE

(1) Suite à une plainte, la Commission a adressé à la France, le 15 avril 1999, une demande d'informations concernant une taxe sur l'achat de viandes (ci-après également dénommée «la taxe d'équarrissage») visant à financer des activités d'équarrissage sur le territoire français. Les autorités françaises ont répondu par lettre du 12 mai 1999.

(2) La Commission avait auparavant entamé une procédure d'infraction prévue à l'article 226 du traité contre la taxe d'équarrissage ([2]). Une mise en demeure avait ainsi été envoyée à la France par lettre du 29 juillet 1998. Elle a été suivie d'un avis motivé le 18 septembre 2000. La Commission a décidé de classer le dossier le 26 juin 2002.

(3) La mesure a été incluse dans le registre des aides non notifiées, avec le numéro NN 17/2001. Un addendum à la plainte initiale a été reçu en mars 2001. La Commission a été entre-temps saisie d'une nouvelle plainte reprenant les éléments de la première plainte.

(4) Par lettre du 10 juillet 2002, la Commission a informé la France de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité à l'égard de la taxe d'équarrissage.

(5) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* ([3]). La Commission a invité les autres États membres et les tiers intéressés à présenter leurs observations sur la mesure en cause.

(6) Les autorités françaises ont envoyé leurs commentaires par lettre du 10 octobre 2002. La Commission a reçu des observations de la part de tiers, lesquelles ont été envoyées aux autorités françaises par lettre du 11 février 2003; les autorités françaises y ont répondu à leur tour par lettre du 9 avril 2003. Des informations complémentaires ont été demandées aux autorités françaises par lettre du 14 juillet 2004, lesquelles ont été envoyées par ces autorités par lettre du 23 septembre 2004.

([1]) JO C 226 du 21.9.2002, p. 2.
([2]) N° A/97/4309

([3]) Voir note 1 de bas de page.

(7) La présente décision ne concerne que le financement du service public d'équarrissage (ci-après également dénommé «SPE») entre le 1er janvier 1997 et le 31 décembre 2002, cette dernière étant l'année de l'ouverture de la procédure d'examen. Le financement du SPE à partir du 1er janvier 2003 est traité dans le cadre de l'aide d'État no NN 8/2004.

(8) La taxe d'équarrissage a été supprimée à partir du 1er janvier 2004. Le financement du SPE est désormais garanti par le fruit d'une «taxe d'abattage», vis-à-vis laquelle la Commission n'a pas soulevé d'objection [1]. Dans le cadre de l'instruction de ce dossier, les autorités françaises ont envoyé à la Commission des informations également pertinentes pour le cas d'espèce, notamment par lettre du 29 décembre 2003.

II. **DESCRIPTION**

1. *LA TAXE D'ÉQUARRISSAGE*

(9) La taxe d'équarrissage a été instituée par l'article 302 *bis* ZD du code général des impôts français, issu de l'article 1er de la loi française no 96-1139 du 26 décembre 1996, relative à la collecte et à l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs et modifiant le code rural [2]. Selon cette disposition, la taxe d'équarrissage est entrée en vigueur le 1er janvier 1997.

(10) La loi no 96-1139 modifie l'article 264 du code rural français qui dispose désormais: «La collecte et l'élimination des cadavres d'animaux ainsi que celles des viandes et abats saisis à l'abattoir reconnus impropres à la consommation humaine et animale constituent une mission de service public qui relève de la compétence de l'État.»

(11) Par contre, selon l'article 271 du code rural, également modifié par ladite loi, «l'élimination des saisies vétérinaires autres que celles visées à l'article 264 ainsi que celle des déchets d'origine animale provenant d'abattoirs ou d'établissements de manipulation ou de préparation de denrées animales ou d'origine animale ne relèvent pas du service public de l'équarrissage. Elles sont assurées sous la seule responsabilité de ces abattoirs et établissements. Sauf s'ils sont eux-mêmes agréés ou enregistrés à cette fin, ils sont tenus d'en confier le traitement à des établissements agréés ou enregistrés pour cette activité par l'autorité administrative».

(12) La collecte couverte par la mission du service public concerne les animaux morts sur le territoire national, et notamment ceux qui sont tués dans les abattoirs de France et impropres à la consommation humaine. La collecte des cadavres n'a lieu que lorsqu'il s'agit d'animaux, voire de lots, de 40 kg minimum. La loi exclut de manière spécifique du SPE financé par la taxe d'équarrissage les prestations à des personnes qui possèdent ou détiennent le cadavre d'un animal et qui «peuvent» le remettre à une personne agréée, sans pour autant y être obligées (article 265 II du code rural). Sont ainsi exclus tous les cadavres d'animaux dits «de compagnie» détenus par des personnes privées. Cette exclusion donne lieu à une activité d'équarrissage financée par les personnes privées.

(13) Les entreprises privées chargées d'effectuer les prestations d'équarrissage sont sélectionnées par les préfets par le biais de procédures d'appel d'offres dont les conditions sont définies dans le code rural. Les cahiers des charges y afférents prévoient le mode de rémunération des opérations dont l'exécution est confiée au titulaire du marché, cette rémunération étant exclusive de toute rémunération perçue auprès des usagers du service public. En conséquence, les entreprises d'équarrissage chargées du SPE doivent fournir gratuitement leurs services de collecte et d'élimination aux utilisateurs (principalement des éleveurs et des abattoirs) et sont rémunérées exclusivement par l'État (article 264-2 du code rural).

(14) La taxe d'équarrissage porte sur les achats de viande et d'autres produits spécifiés par toute personne qui réalise des ventes au détail de ces produits.

(15) La taxe est en principe due par toute personne qui réalise des ventes au détail. Son assiette est constituée par la valeur hors taxe sur la valeur ajoutée (TVA) des achats de toute provenance:

— de viandes et abats, frais ou cuits, réfrigérés ou congelés, de volaille, de lapin, de gibier ou d'animaux des espèces bovine, ovine, caprine, porcine et des espèces chevaline, asine et de leurs croisements,

— de salaisons, produits de charcuterie, saindoux, conserves de viandes et abats transformés,

— d'aliments pour animaux à base de viandes et d'abats.

Les entreprises dont le chiffre d'affaires de l'année civile précédente est inférieur à 2 500 000 francs français (FRF) [3] (381 122 EUR) hors TVA sont exonérées de la taxe. Les taux d'imposition de la taxe sont fixés, par tranche d'achats mensuels hors TVA, à 0,5 % jusqu'à 125 000 FRF (19 056 EUR) et à 0,9 % au-delà de 125 000 FRF. Ils ont ensuite été portés à 2,1 % et 3,9 % respectivement (voir considérant 18).

[1] Aide d'État no N 515/2003, lettre aux autorités françaises no C(2004) 936 fin du 30.3.2004.

[2] *Journal officiel de la République française* no 301 du 27.12.1996, p. 19184.

[3] Sur la base de 1 FRF = 0,15 EUR.

(16) Initialement, c'est-à-dire à partir du 1er janvier 1997, le produit de la taxe a été affecté à un fonds spécialement créé à cet effet, ayant pour objet de financer le service de collecte et d'élimination des cadavres d'animaux et des saisies d'abattoirs reconnus impropres à la consommation humaine et animale, c'est-à-dire les activités définies comme mission de service public par l'article 264 du code rural. Le fonds était géré par le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA).

(17) La loi 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier [1] a imposé une taxe additionnelle aux mêmes redevables, pendant la période du 1er juillet 1998 au 31 décembre 1998, afin notamment de financer l'élimination des farines de mammifères non conformes aux normes communautaires relatives à l'inactivation des agents de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), et notamment les dépenses induites d'achat, de transport, de stockage et de traitement. Les entreprises dont le chiffre d'affaires de l'année civile précédente était inférieur à 3 500 000 FRF (533 571 EUR) hors TVA étaient exonérées de cette taxe additionnelle. Les taux d'imposition de cette taxe étaient fixés par tranche d'achats mensuels hors TVA à 0,3 % jusqu'à 125 000 FRF (19 056 EUR) et 0,5 % au-delà de 125 000 FRF.

(18) L'article 35 de la loi de finances rectificative pour 2000 (loi no 2000-1353 du 30 décembre 2000) [2] a apporté certaines modifications au mécanisme de la taxe d'équarrissage, entrées en vigueur le 1er janvier 2001. Ces modifications viseraient à contrecarrer les effets de la crise de l'ESB, et les surcoûts qui en dérivent. Dès lors, l'assiette de la taxe a été aussi élargie aux «autres produits à base de viande». Le taux de la taxe a été désormais fixé à 2,1 % pour la tranche d'achats mensuels jusqu'à 125 000 FRF (19 056 euros) et à 3,9 % au-delà de 125 000 FRF. En outre, toutes les entreprises dont le chiffre d'affaires de l'année civile précédente était inférieur à 5 000 000 FRF (762 245 euros) hors TVA ont été désormais exonérées de la taxe. Enfin, le produit de la taxe a été, depuis le 31 décembre 2000, directement affecté au budget général de l'État, au lieu du fonds mentionné au considérant 16.

(19) Cette augmentation de la taxe d'équarrissage aurait répondu notamment à la nécessité de détruire non seulement les cadavres d'animaux et les saisies d'abattoirs reconnus impropres à la consommation humaine et animale — dont le nombre est sans doute plus élevé que par le passé, suite à la crise de l'ESB —, ou les parties de cadavres qui étaient autrefois utilisés pour fabriquer des farines animales ou d'autres produits, mais aussi les farines animales dont l'usage a été provisoirement interdit par la décision 2000/766/CE du Conseil du 4 décembre 2000 relative à certaines mesures de protection à l'égard des encéphalopathies spongiformes transmissibles et à l'utilisation de protéines animales dans l'alimentation des animaux [3].

2. *LES ARGUMENTS SOULEVÉS PAR LA COMMISSION DANS LE CADRE DE L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE D'EXAMEN*

2.1. SUR L'EXISTENCE D'UNE AIDE

(20) L'article 86, paragraphe 2, du traité prévoit que les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général sont soumises aux règles du traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.

(21) Les autorités françaises considèrent que les actions financées relèvent de l'intérêt public. La Commission n'a eu, en principe, rien à objecter en ce qui concerne la nature de service public que ces autorités ont voulu donner à ce service. En effet, il s'agit d'une décision justifiée par des raisons de santé publique et de protection de l'environnement. Toutefois, la Commission a demandé aux autorités françaises de détailler toutes les actions financées au moyen de la taxe d'équarrissage, afin qu'elle puisse en comprendre la portée. En effet, il semblait que des activités non prévues dans la loi no 96-1139, telles que la destruction des farines animales interdites à la vente, seraient aussi financées par la taxe.

(22) La Cour de justice des Communautés européennes a jugé [4] que l'article 86, paragraphe 2, du traité doit être interprété en ce sens qu'il ne couvre pas une aide publique dont bénéficient des entreprises chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général, dans la mesure où cet avantage excède les surcoûts du service public. Au moment de l'ouverture de la procédure d'examen dans la présente affaire, plusieurs litiges étaient pendants devant la Cour concernant la question de savoir si une mesure devait être qualifiée d'aide au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité si l'avantage qu'en tirent certaines entreprises n'excède pas les surcoûts qu'elles supportent pour l'accomplissement des obligations de service public qui leur sont imposées par la réglementation nationale. La Commission a considéré qu'il fallait donc d'abord déterminer si les paiements publics effectués aux entreprises d'équarrissage pouvaient être considérés comme une activité pouvant être qualifiée de service public. Ensuite, il faudrait déterminer si ces paiements ont excédé les coûts que ces entreprises ont supportés pour effectuer de telles activités.

[1] JORF no 152 du 3.7.1998, p. 10127.

[2] JORF no 303 du 31.12.2000, p. 21177.

[3] JO L 306 du 7.12.2000, p. 32. Décision abrogée par le règlement (CE) no 1234/2003 de la Commission (JO L 173 du 11.7.2003, p. 6).

[4] Arrêt de la Cour du 22 novembre 2001, dans l'affaire C-53/00, Ferring, Rec. 2001, p. I-9067.

(23) Or, au stade de l'ouverture de la procédure d'examen, la Commission ne disposait pas de tous les éléments nécessaires afin de déterminer si tous les critères pour l'établissement d'un service public avaient bien été respectés. Afin d'être en mesure de se prononcer sur la nature des procédures d'appels d'offre utilisées dans le cas d'espèce pour choisir les entreprises d'équarrissage, la Commission a demandé aux autorités françaises de lui adresser toute information relative à la mise en œuvre desdits appels d'offres lui permettant de conclure au respect par ceux-ci notamment de la directive 92/50/CEE du Conseil du 18 juin 1992 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services ([1]), à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice à ce sujet ([2]).

(24) La Commission voulait aussi disposer d'informations concernant, notamment, l'impact des aides sur les entreprises concernées, et obtenir la preuve que ces aides n'ont servi qu'à financer les surcoûts des tâches accomplies au nom de l'intérêt général, sans que des ressources aient pu être déviées vers d'autres activités concurrentielles auxquelles ces entreprises pourraient se livrer. La Commission, tout en acceptant que le SPE peut constituer un service d'intérêt économique général, estimait qu'il subsistait, au stade de l'ouverture de la procédure d'examen, certains points d'interrogation concernant les effets de l'aide vis-à-vis des bénéficiaires directs du service, ainsi que la manière dont le service lui-même aurait été financé.

(25) Au moment de l'ouverture de la procédure, le point 5.6.2 des lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État dans le secteur agricole ([3]) (ci-après «les lignes directrices agricoles») permettait d'examiner cas par cas les aides en faveur du secteur agricole, telles que les aides à la collecte, à la récupération et au conditionnement des déchets d'origine agricole. Cela devait se faire eu égard aux principes exposés dans le traité et dans l'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement ([4]). D'après ledit encadrement, lorsque des aides s'avèrent indispensables, elles doivent être limitées à la stricte compensation des surcoûts de production par rapport aux prix du marché des produits ou services en cause. Ces aides doivent également être temporaires, et, en principe, dégressives, de manière à constituer une incitation à respecter, dans un délai raisonnable, le principe de la vérité des prix. À cet égard, la Commission s'appuyait également sur le point 11.4.5 des lignes directrices agricoles concernant la lutte contre les maladies des animaux.

(26) Or, en France, les exploitations agricoles et les abattoirs bénéficiaires ne semblaient pas du tout contribuer aux dépenses dérivées du service. De ce fait, la Commission était d'avis que l'aide pourrait ne pas répondre aux conditions prévues par les règles communautaires. Elle nourrissait donc des doutes sur la compatibilité des aides consistant à décharger les exploitations agricoles et les abattoirs des dépenses liées à la collecte et à la destruction des cadavres d'animaux et des viandes et abats saisis à l'abattoir.

(27) En ce qui concerne le traitement des cadavres d'animaux, dans le cadre du système français, les exploitations agricoles et les abattoirs bénéficiaires ne semblaient pas du tout contribuer au coût dudit traitement. Cette gratuité semblait, en outre, être perpétuelle et non dégressive. Dans le cadre de l'aide d'État n° NN 76/2000 ([5]), la Commission avait considéré que, concernant une aide pour l'enlèvement des carcasses, l'enlèvement sert à mettre fin à l'habitude qu'ont les agriculteurs d'incinérer, d'enfouir ou d'abandonner les carcasses très polluantes et nocives pour l'environnement et la santé. La Commission a également rappelé que, normalement, elle n'autorise pas les aides au fonctionnement qui soulagent les entreprises d'une partie des charges financières liées à la pollution ou aux effets nocifs qu'elles provoquent. La Commission a noté que des dérogations à ce principe ont déjà été accordées, notamment en matière de gestion des déchets. Au stade de l'ouverture de la procédure d'examen dans la présente affaire, la Commission ne disposait pas d'informations montrant qu'une telle aide permanente et non dégressive pour les coûts de la collecte et du traitement ultérieur des cadavres était nécessaire et, partant, justifiable, notamment dans le cadre d'un programme global de lutte contre certaines maladies, et/ou pour la protection de la santé humaine. La Commission a noté aussi que la législation française introduisant l'obligation d'enlever les cadavres ne s'appliquait pas à tous les agriculteurs.

([1]) JO L 209 du 24.7.1992, p. 1. Directive abrogée par la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 134 du 30.4.2004, p. 114).

([2]) Notamment arrêt de la Cour du 7 décembre 2000, affaire C-324/98, Telaustria Verlags GmbH et Telefonadress GmbH contre Telekom Austria AG, Rec. p. I-10745.

([3]) JO C 28 du 1.2.2000, p. 2.

([4]) JO C 72 du 10.3.1994, p. 3 au moment de la mise à exécution de l'aide, remplacées par la suite par un nouvel encadrement (JO C 37 du 3.2.2001, p. 3).

([5]) Décision de la Commission du 4 octobre 2000 dans l'affaire NN 76/2000 — Mesures en faveur de la qualité et de l'hygiène du lait et des produits laitiers et de l'élevage (JO C 334 du 25.11.2000, p. 4).

(28) Pour ce qui est des viandes et abats saisis à l'abattoir, la Commission autorisait, au moment de l'ouverture de la procédure, dans des situations très précises, la prise en charge à 100 %, par l'État, de certains frais qui seraient normalement à la charge des producteurs. La Commission a alors considéré que les aides découlant du service d'équarrissage vis-à-vis des déchets d'origine animale reconnus impropres à la consommation pourraient respecter les conditions visées au point 11.4.5 des lignes directrices agricoles et bénéficier de la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité. Toutefois, afin d'appliquer cette dérogation, la Commission a souhaité que les autorités françaises, pour chaque espèce animale concernée par le service, démontrent qu'il s'agissait toujours de déchets provenant d'animaux malades ou dont l'élimination visait à prévenir la propagation d'une maladie animale. Ceci valait également pour la taxe additionnelle imposée pendant la période du 1er juillet 1998 au 31 décembre 1998.

(29) En ce qui concerne les entreprises de commercialisation exonérées du paiement de la taxe, la Commission avait des raisons de croire, au stade de l'ouverture de la procédure d'examen, qu'il y avait une aide relevant du champ d'application du point 3.5 des lignes directrices agricoles. Celui-ci prévoit que, pour être considérée comme compatible avec le marché commun, toute mesure d'aide doit avoir un certain élément incitatif ou exiger une contrepartie du bénéficiaire. En l'espèce, l'exonération semblait consister en un allégement de charges dépourvu de tout élément incitatif et de toute contrepartie de la part des bénéficiaires. Ainsi, la compatibilité avec les règles de concurrence n'était pas, au stade de l'ouverture de la procédure d'examen, prouvée.

(30) En ce qui concerne la destruction des farines animales, la Commission n'était pas en mesure, au stade de l'ouverture de la procédure d'examen, de se prononcer sur la compatibilité de son financement, faute de connaître avec précision quel type de produit était concerné par l'aide et, notamment, si des farines produites après l'interdiction communautaire de décembre 2000 avaient bénéficié de cette aide. De plus, la Commission ignorait si les compensations payées dans le cadre de ladite destruction comprenaient des surcompensations, soit aux propriétaires des farines, soit aux entreprises chargées de leur destruction. La Commission a demandé aux autorités françaises de préciser le type de produits concernés par l'aide en indiquant la date de production de ceux-ci, et de fournir toutes les informations permettant de vérifier comment toute surcompensation a été évitée.

2.2. LE FINANCEMENT DES AIDES

(31) Avant le 31 décembre 2000, le SPE était financé au moyen d'une taxe parafiscale prélevée sur les détaillants de viandes et de produits de viande. Le produit de cette taxe était affecté à un fonds chargé de sa gestion. La Commission a rappelé qu'elle considère normalement que le financement d'une aide d'État par le biais de charges obligatoires peut avoir une incidence sur l'aide en ayant un effet protecteur allant au-delà de l'aide proprement dite et que, par conséquent, une aide ne peut être financée par des taxes parafiscales grevant également des produits importés des autres États membres. La Commission a considéré, au stade de l'ouverture de la procédure d'examen, que le montant obtenu en appliquant la taxe à des produits importés des autres États membres en vue de financer le SPE pourrait constituer un financement de l'aide incompatible avec les règles de concurrence et, par conséquent, que l'aide d'État ainsi financée pourrait être incompatible avec le traité dans une mesure identique.

(32) À partir du 1er janvier 2001, le produit de la taxe a été directement affecté au budget général de l'État. La Commission a rappelé qu'elle considère, selon sa pratique, que, d'une manière générale, l'introduction du produit d'une taxe dans le système budgétaire national rend impossible l'établissement d'un lien entre ladite taxe et le financement d'un service déterminé fourni et financé par l'État. De ce fait, il ne serait plus possible d'affirmer qu'une taxe revêt un caractère discriminatoire vis-à-vis d'autres produits, parce que le produit de la taxe se confondrait avec le reste des revenus de l'État, sans que le financement des aides puisse lui être directement attribué.

(33) Toutefois, des doutes importants existaient quant à l'existence d'une véritable déconnexion entre la ressource et son utilisation. Ainsi, il semblerait que, une fois à l'intérieur du budget, le produit de la taxe soit affecté à un chapitre précis du ministère de l'agriculture, d'où il serait par la suite versé au budget du CNASEA, qui est l'organisme chargé de la gestion financière du service d'équarrissage [1]. L'adéquation entre le produit de la taxe et le financement du service s'avérerait, en outre, presque parfaite.

(34) La Cour de justice a rappelé que l'existence éventuelle d'un lien entre un régime de taxation et une aide représentait une difficulté sérieuse pour apprécier la compatibilité de l'aide avec le traité. La Cour précise qu'en cas de difficulté sérieuse pour apprécier la compatibilité d'une mesure nationale avec les dispositions du traité, c'est uniquement en ouvrant la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité que la Commission pourra être en mesure d'appréhender les questions soulevées dans les plaintes déposées à l'égard desdites dispositions [2].

[1] Rapport Collectif budgétaire pour 2000, document nº 2775, tome II.

[2] Arrêt de la Cour du 3 mai 2001, dans l'affaire C-204/97, Portugal contre Commission, Rec. 2001, p. I-3175.

(35) La Commission n'était pas en mesure de se prononcer, au stade de l'ouverture de la procédure d'examen, sur la compatibilité du système avec le traité, en raison, notamment, de l'existence d'un système potentiellement discriminatoire vis-à-vis des produits importés des autres États membres, également frappés par la taxe.

(36) La Commission a signalé que, si le financement d'une aide d'État était considéré comme incompatible avec les règles applicables de concurrence, les aides ainsi financées devraient également être considérées comme incompatibles tant que l'irrégularité du financement subsisterait. En effet, la régularité du financement d'une aide est une condition nécessaire à la déclaration de compatibilité de celle-ci.

2.3. L'ARTICLE 86, PARAGRAPHE 2, DU TRAITÉ

(37) La Commission a aussi rappelé que toute infraction aux règles de concurrence justifiable au moyen de l'article 86, paragraphe 2, du traité doit se limiter aux mesures strictement nécessaires pour le fonctionnement d'un service d'intérêt économique général. Or, au stade de l'ouverture de la procédure d'examen, la Commission ne voyait pas de quelle manière la gratuité du système d'équarrissage pour les éleveurs et les abattoirs était nécessaire au bon fonctionnement du système et du service d'intérêt économique général. De même, la Commission ne voyait pas pourquoi le bon fonctionnement du service d'équarrissage nécessitait de possibles aides au fonctionnement en faveur des entreprises non soumises à la taxe, ou des entreprises d'équarrissage, pour ce qui est des paiements éventuels allant au-delà du coût net de la prestation du service d'équarrissage. Elle ne comprenait pas non plus en quoi la taxation des produits venant des autres États membres était nécessaire.

(38) Enfin, la Commission n'a pas pu exclure, au stade de l'ouverture de la procédure, que l'ensemble des effets résultant de l'organisation du système français d'équarrissage aient pu affecter le développement des échanges entre États membres dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté, rendant ainsi inapplicable l'article 86, paragraphe 2, du traité. Comme indiqué précédemment, ces effets pouvaient concerner tant les échanges de viande que les services des abattoirs.

3. *AUTRES ÉLÉMENTS PERTINENTS*

(39) Comme il a déjà été relevé au considérant 2, le 18 septembre 2000, la Commission a émis un avis motivé concernant la taxe d'équarrissage. Dans cet avis, la Commission a constaté que le système de la taxe d'équarrissage constituait une mesure fiscale discriminatoire incompatible avec l'article 90 du traité, parce qu'elle s'appliquait aux viandes en provenance d'autres États membres malgré le fait que seulement les producteurs de viandes françaises bénéficiassent du SPE financé par le produit de ladite taxe.

(40) En outre, la Cour de justice a été saisie d'une question préjudicielle présentée, conformément à l'article 234 du traité, par la Cour administrative d'appel de Lyon, concernant l'interprétation de l'article 87, paragraphe 1, du traité [1], en relation avec la taxe d'équarrissage. La Cour a rendu son arrêt le 20 novembre 2003 dans cette affaire (ci-après «l'affaire GEMO»).

(41) Dans le cadre de l'affaire GEMO, la Cour administrative d'appel de Lyon a demandé à la Cour de justice de se prononcer à titre préjudiciel sur la question de savoir si la taxe sur les achats de viande prévue par l'article 302 ZD du code général des impôts s'insère dans un dispositif pouvant être regardé comme une aide au sens de l'article 87 du traité.

(42) La Cour a répondu que l'activité de collecte et d'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs dont bénéficient les éleveurs et les abattoirs français est imputable à l'État. La Cour a conclu que l'article 87, paragraphe 1, du traité doit être interprété en ce sens qu'un régime qui assure gratuitement pour les éleveurs et les abattoirs la collecte et l'élimination des déchets d'abattoirs, doit être qualifié d'aide d'État.

III. **OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR DES TIERS**

(43) Les parties intéressées ont présenté les observations qui suivent, lesquelles ont été transmises à la France en date du 11 février 2003.

1. *OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR CERTAINES ENTREPRISES INTÉRESSÉES*

(44) Les entreprises qui ont présenté les remarques qui suivent ont demandé le traitement confidentiel de leur identité. La Commission, après avoir examiné les raisons invoquées, a considéré opportun de respecter leur volonté.

(45) D'après ces entreprises, la taxe d'équarrissage est une aide au sens de l'article 87 du traité, en faveur, notamment, des éleveurs et des abattoirs. Ainsi, selon les termes de l'article 87, paragraphe 1, du traité, en libérant les éleveurs et les abattoirs d'une charge pécuniaire leur incombant, la taxe d'équarrissage a procuré un avantage économique à «certaines entreprises» qui affecte les «échanges entre États membres» et «fausse la concurrence», en ce qu'elle réduit le coût des exportations françaises de viandes et en ce qu'elle grève les importations de viandes du coût de l'élimination de produits animaux dangereux, coût qu'elles supportent déjà dans leur pays d'origine.

[1] Arrêt de la Cour du 20 novembre 2003, dans l'affaire C-126/01, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie contre GEMO SA, Rec. 2003, p. I-13769.

(46) En outre, la mesure serait illégale puisqu'elle n'a pas été notifiée à la Commission. Une décision finale de compatibilité de la Commission n'aurait pas pour effet de régulariser a posteriori les actes d'exécution qui étaient invalides du fait qu'ils avaient été pris en méconnaissance de l'interdiction visée à l'article 88, paragraphe 3, du traité. L'aide serait donc incompatible de ce fait.

(47) Enfin, le service de l'équarrissage ne devrait pas entrer dans le cadre des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité. Ainsi, s'il est vrai que le service de l'équarrissage doit être financé, il n'est pas indispensable que ce financement soit assuré par le biais d'une aide incompatible. Ce financement pourrait parfaitement constituer une charge que les utilisateurs du service devraient assumer et qui se trouverait répercutée sur le prix de la viande supporté par le consommateur. De plus, la taxe crée une discrimination entre produits nationaux et produits importés similaires de nature à affecter le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté. Cette application ferait obstacle à l'application de l'article 86, paragraphe 2, du traité.

2. *OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR L'ASSOCIATION DES ENTREPRISES DE PRODUITS ALIMENTAIRES ÉLABORÉS (ADEPALE)*

(48) L'ADEPALE note qu'à l'origine de la création de la taxe figurent les graves problèmes d'élimination de carcasses d'animaux de l'espèce bovine, consécutifs à la maladie de l'ESB. Or, la plus grande part des carcasses qui ont dû être détruites provenaient du cheptel laitier, qui ne produit de la viande que marginalement. Par conséquent, l'ADEPALE estime que le champ spécifique «viande» de la taxe et l'exemption totale accordée aux produits laitiers ne sont pas acceptables. Plus généralement, s'il y a lieu de taxer les secteurs produisant des carcasses à éliminer, il faut à tout le moins le faire de manière non discriminatoire; ainsi le raisonnement devrait également s'appliquer aux ovoproduits.

(49) En s'appliquant en valeur aux produits à base de viande contenant au moins 10 % en poids de viande, la taxe affecte les ingrédients divers et variés des plats cuisinés tels que les produits végétaux, les emballages et plus généralement les frais fixes et coûts de main-d'œuvre des entreprises de production de plats cuisinés. L'ADEPALE rejette le seuil de 10 % choisi par l'administration française et estime qu'un produit à base de viande est un produit dans lequel la viande est majoritaire en poids.

(50) En outre, l'ADEPALE constate qu'il s'agit en pratique d'une taxe à la consommation qui vient grever de manière discriminatoire les prix de vente aux consommateurs de certains produits. Il en découle un écart significatif de compétitivité entre les produits contenant plus de 10 % de viande et tous les autres produits alimentaires, c'est-à-dire les produits laitiers et les ovoproduits, les produits végétaux, ainsi que tous les produits préparés contenant moins de 10 % de viande.

(51) Enfin, si la motivation de la taxe est d'assurer la santé publique, le financement de sa surveillance sanitaire est en principe traité, d'après l'ADEPALE, par la directive 96/43/CE du Conseil du 26 juin 1996 modifiant et codifiant la directive 85/73/CEE pour assurer le financement des inspections et des contrôles vétérinaires des animaux vivants et de certains produits animaux, et modifiant les directives 90/675/CEE et 91/496/CEE [1] et sa transposition en droit français.

3. *OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR LA FÉDÉRATION DES ENTREPRISES DU COMMERCE ET DE LA DISTRIBUTION (FCD)*

(52) La FCD était déjà de l'avis que l'aide conférait un avantage double: elle limitait les risques de l'entrepreneur que devaient normalement supporter les entreprises d'équarrissage, et elle comportait l'élimination d'un coût qui grevait normalement le budget des éleveurs et des abattoirs, en tant que producteurs des cadavres et des saisies d'abattoirs.

(53) À présent, la FCD souligne notamment qu'il existe une incompatibilité du dispositif français du dispositif de financement du SPE avec l'article 86, paragraphe 2, du traité du fait de l'absence de mesures satisfaisantes assurant une mise en concurrence effective lors de l'attribution des marchés publics de l'équarrissage et du fait de l'existence de surcompensation dans le financement de ce service.

(54) La FCD signale aussi que les fonds publics dont ont bénéficié les équarrisseurs français étaient destinés non seulement au financement du SPE tel que défini par la loi, mais également au financement d'autres activités qui n'entraient pas dans le champ d'application de la loi, telles que l'élimination des farines animales produites aussi bien après l'interdiction communautaire de décembre 2000 que fabriquées avant cette date, pour laquelle une aide de 205 millions d'euros aurait été versée aux équarrisseurs en urgence et sans appel d'offres.

[1] JO L 162 du 1.7.1996, p. 1.

(55) La FCD dénonce l'existence, depuis 2002, d'une nouvelle aide d'État illégale, financée au moyen de la taxe sur l'achat de viandes, au bénéfice des bouchers artisans qui éliminent eux-mêmes les os de la colonne vertébrale en contact direct avec la moelle épinière des bovins âgés de plus de douze mois. Le montant de cette aide aurait été de 20 millions d'euros.

4. *OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR L'ESPAGNE*

(56) L'Espagne dénonce le fait que les importations de viande et des produits de viande en provenance des autres pays sont discriminés par le système, puisqu'ils doivent payer une taxe sans recevoir une compensation quelconque, le fruit de la taxe bénéficiant uniquement aux éleveurs et abattoirs français.

(57) Ce problème aurait été aggravé en Espagne du fait de la suppression de tout régime national d'aide dans ce pays depuis le 1er janvier 2002 et du fait que tous les coûts d'élimination des déchets de viande seraient déjà inclus dans le prix des produits exportés. En ce qui concerne les animaux trouvés morts dans les exploitations, toute aide aurait été aussi supprimée depuis cette date, un régime d'assurance couvrant les éventuelles dépenses des éleveurs.

IV. **OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR LA FRANCE**

(58) Par lettre du 10 octobre 2002, les autorités françaises ont présenté leurs observations sur la décision de la Commission d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité à l'encontre de l'aide en cause. Sur demande de la Commission, des informations complémentaires ont été envoyées par lettre du 23 septembre 2004.

(59) Les autorités françaises ont estimé nécessaire de rappeler brièvement l'économie générale du SPE. Elles ont ainsi expliqué que le SPE a été institué par la loi n° 96-1139 du 26 décembre 1996 dans le contexte de la crise de l'ESB. Cette loi s'insère dans un dispositif sanitaire comprenant notamment deux arrêtés essentiels:

— l'arrêté du 28 juin 1996 modifiant un arrêté du 30 décembre 1991 et prévoyant l'incinération des produits finis issus des matières à haut risque que sont les animaux de ferme non abattus pour la consommation humaine, les autres cadavres d'animaux, les animaux abattus dans le cadre de la lutte contre une maladie, les déchets animaux présentant des signes cliniques de maladies transmissibles à l'homme ou à d'autres animaux, les animaux morts en cours de transport, les déchets d'animaux mettant en danger la santé des personnes ou des animaux,

— l'arrêté du 10 septembre 1996 suspendant la mise sur le marché et la mise à la consommation de certains tissus animaux de ruminants et de produits les incorporant, dénommés matériels à risque spécifiés (MRS). Cet arrêté prévoyait la suspension de la mise sur le marché de l'encéphale, de la moelle épinière et des yeux de certains bovins, ovins et caprins et leur contribution dans les mêmes conditions que les produits à haut risque.

(60) Ces arrêtés, pris en vue d'assurer la protection de la santé des consommateurs, interdisaient, à titre de précaution, l'introduction des produits énumérés dans la chaîne alimentaire et rendaient leur incinération obligatoire. Selon les autorités françaises, ces dispositions n'avaient de sens que si elles s'inséraient dans un système garantissant une efficacité totale. Tel n'était pas le cas du dispositif d'équarrissage issu de la loi n° 75-1336 du 31 décembre 1975 complétant et modifiant le code rural en ce qui concerne l'industrie de l'équarrissage [1], qui reposait sur la valorisation des produits collectés par l'équarrisseur en contrepartie d'un monopole de collecte dans un périmètre donné.

(61) Dans ces conditions, les autorités françaises ont décidé d'instituer un service public de l'équarrissage chargé de la collecte et de l'élimination de la totalité des matières à haut risque spécifié destinées à l'incinération.

(62) L'article 264 du code rural tel que modifié par la loi n° 96-1139 du 26 décembre 1996 dispose: «La collecte et l'élimination des cadavres d'animaux ainsi que celles des viandes et abats saisis à l'abattoir reconnus impropres à la consommation humaine et animale constituent une mission de service public qui relève de la compétence de l'État.»

(63) Depuis la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001, la notion de MRS, qui entraient dans le cadre du SPE au titre des saisies d'abattoirs, a été expressément mentionnée dans ces dispositions.

[1] JORF du 3.1.1976, p. 150.

(64) À cet égard, les autorités françaises ont précisé à la Commission que le SPE ne s'applique qu'aux produits présentant un risque sanitaire pour la santé humaine ou animale, soit environ 10 % des déchets animaux en 1996, les autres sous-produits issus de la production animale continuant à être collectés dans un cadre contractuel de droit privé. Ce pourcentage s'élève à 30 % depuis 2000 du fait de l'allongement de la liste des matériels à risque spécifiés. Ce dispositif se distingue de celui établi par le décret n° 2000-1166 du 1er décembre 2000 [1] instituant une mesure d'indemnisation pour les entreprises productrices de certaines farines et graisses interdites dans la fabrication des aliments destinés aux animaux par l'arrêté du 14 novembre 2000. Ce dernier dispositif a été notifié à la Commission le 18 janvier 2002.

(65) S'agissant des farines, les autorités françaises précisent que le SPE ne prend en charge que l'incinération des farines provenant de la transformation des produits collectés dans le cadre de ce service. Il ne finance pas l'incinération des produits résultant de l'interdiction d'utiliser les farines dans l'alimentation des animaux.

(66) Le financement du SPE a été assuré, du 1er janvier 1997 au 31 décembre 2000, par une taxe prévue à l'article 1er de la loi n° 96-1139 du 26 décembre 1996 et affectée à un fonds géré par le CNASEA. Depuis le 1er janvier 2001, il est assuré par le budget de l'État.

1. *SUR L'EXISTENCE D'UNE AIDE AUX ENTREPRISES D'ÉQUARRISSAGE*

(67) Les autorités françaises signalent que, aux points 27 à 48 de la décision d'ouverture de procédure, la Commission admet que le SPE, justifié par des raisons de santé publique et de protection de l'environnement, puisse relever de la notion d'intérêt général au sens de l'article 86, paragraphe 2, du traité. La Commission s'interrogeait notamment sur la rémunération sur des fonds publics des entreprises chargées du SPE.

(68) Les autorités françaises ont expliqué que le montant total des sommes payées aux entreprises d'équarrissage s'élève à 828 552 389 EUR pour la période 1997-2002. Il correspond à l'intégralité du coût des dépenses du service public de l'équarrissage (SPE). Les montants ont été payés aux entreprises soit à la suite de marchés publics, soit à la suite d'arrêtés de réquisition. Les appels d'offres ont été le plus souvent effectués aux niveaux départemental et régional, de même que les réquisitions, qui ont fait l'objet d'arrêtés préfectoraux.

(69) Compte tenu des conditions d'attribution des marchés publics et de la réglementation applicable à la réquisition, les autorités françaises estiment qu'il est exclu que les versements réalisés aient pu avoir un impact sur d'éventuelles activités concurrentielles des entreprises bénéficiaires.

(70) Les autorités françaises indiquent que, conformément aux dispositions de l'article 264-2 du code rural, tel qu'il résulte du décret n° 96-1229 du 27 décembre 1996 relatif au service public de l'équarrissage et modifiant le code rural [2], modifié par le décret n° 97-1005 du 30 octobre 1997 [3], le SPE est soumis aux procédures de passation des marchés publics. Ainsi, l'article 264-2 du code rural prévoit notamment:

«I — Le préfet est chargé, dans chaque département, de l'exécution du service public de l'équarrissage et passe à cet effet, selon les procédures définies par le code des marchés publics, les marchés nécessaires dont il est la personne responsable au sens de l'article 44 de ce dernier code. Toutefois lorsque la nature des opérations le justifie, des marchés peuvent être passés avec la même entreprise, pour tout ou partie de la prestation, pour plusieurs départements. […]

II — Par dérogation aux dispositions du paragraphe 1 du présent article, certains marchés nécessaires à l'exécution du service public de l'équarrissage peuvent être passés à l'échelon national lorsque des considérations d'ordre technique ou économique justifient une coordination à un tel niveau […].»

(71) Les autorités françaises expliquent que, en application de l'article 264-2 du code rural, ces marchés comportent, en particulier, un cahier des clauses administratives définissant la nature des prestations faisant l'objet du marché, le mode de rémunération des opérations dont l'exécution est confiée au titulaire du marché, laquelle est exclusive de toute rémunération perçue auprès des usagers du service public, les informations permettant d'apprécier la qualité du service, ainsi qu'un cahier de clauses techniques définissant les conditions techniques de collecte, de transport, de transformation et, le cas échéant, de destruction des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs dans le respect des garanties sanitaires exigées.

[1] JORF n° 279 du 2.12.2000, p. 19178.

[2] JORF n° 204 du 31.12.1996, p. 19697.

[3] JORF n° 255 du 1.11.1997, p. 15908.

(72) Sur cette base, des marchés publics ont été passés dans les conditions suivantes:

— en 1997, les marchés départementaux comportaient trois lots techniques: la collecte, la transformation en farines et l'incinération des farines. Dans presque tous les cas, le lot concernant l'incinération est demeuré infructueux, ce qui explique la constitution de stocks importants de farines provenant des produits relevant du service public de l'équarrissage,

— en 1998, les marchés passés au niveau des départements ne concernaient que la collecte et la transformation en farines. S'agissant de l'incinération, un appel d'offres national a été lancé mais s'est révélé inefficace, par manque d'infrastructures adéquates. En effet, les cimenteries, qui sont apparues comme les industries les mieux adaptées, dans l'urgence, pour incinérer les farines en tant que combustibles de substitution, devaient faire l'objet d'une adaptation technique et n'étaient pas obligatoirement situées dans les régions productrices des déchets animaux concernés,

— en 1999 et 2000, les marchés de collecte et de transformation ont été reconduits au niveau départemental et des marchés concernant l'incinération ont été passés dans les seuls départements «producteurs» de farines, soit du fait de la présence d'une usine de transformation, soit du fait de l'existence d'un stock de farines.

(73) Les autorités françaises ont souligné que la plupart des procédures de marchés publics n'ont pas permis d'assurer la fourniture des prestations indispensables à la bonne marche du SPE.

(74) Les autorités françaises ont dû, en de nombreuses occasions et notamment pour la phase d'incinération des farines, procéder à des réquisitions pour des motifs d'urgence, de salubrité et d'ordre public. Ces réquisitions ont été effectuées sur la base de l'ordonnance n° 59-63 du 6 janvier 1959 relative aux réquisitions de biens et de services ([1]) et du décret d'application n° 62-367 du 26 mars 1962 ([2]).

(75) Ces dispositions prévoient notamment que la rémunération des prestations requises est versée sous forme d'indemnités qui ne doivent compenser que la perte matérielle, directe et certaine que la réquisition a imposée au prestataire. Ces indemnités tiennent compte exclusivement des dépenses exposées d'une façon effective et nécessaire par le prestataire de la rémunération du travail, de l'amortissement et de la rémunération du capital, appréciées sur des bases normales. En revanche, aucune indemnisation n'est due pour la privation du profit qu'aurait pu procurer au prestataire la libre disposition du bien requis ou la continuation en toute liberté de son activité professionnelle.

(76) Les autorités françaises ont transmis un tableau récapitulant, par année et par département, les marchés publics et les réquisitions passés. Ce tableau indicatif résulte d'une enquête réalisée auprès des départements.

(77) Les autorités françaises ont expliqué que des marchés publics ont été passés en priorité au niveau des départements pour des durées variables (de six mois à trois ans). Des réquisitions ont été nécessaires pour pallier des appels d'offres infructueux ou assurer la continuité du service public de l'équarrissage pendant les phases de préparation des marchés ou du fait des augmentations soudaines des quantités et de la nature des sous-produits à détruire résultant de mesures nouvelles de protection sanitaire.

(78) Le tableau visé au considérant 76 met en évidence le recours à la réquisition dès la mise en place du SPE (en 1997) en raison de l'urgence sanitaire, suivi de passations régulières de marchés publics pour la collecte et la transformation des sous-produits de 1998 à 2000. À partir de l'année 2000, des difficultés ont été constatées pour reconduire les marchés, en raison de modifications très substantielles du champ des matières à risque concernées. En 2001, des appels d'offres régionaux, passés selon un modèle national conforme au nouveau code des marchés publics se sont révélés infructueux et ont conduit à devoir généraliser, dans l'urgence, le recours à la réquisition à partir de 2002. Dès lors, d'après les autorités françaises, l'État n'a pas souhaité s'engager dans des contrats de longue durée en raison de l'incertitude juridique que faisaient peser sur le dispositif français les premiers débats sur le projet de lignes directrices de la Commission.

(79) Dans ce contexte juridique, plusieurs entreprises assurent l'exécution des tâches d'équarrissage. Les plus importantes, CAILLAUD, SARIA, FERSO-BIO et Équarrissage Moderne du Var, détiennent les treize usines qui transforment les déchets crus issus du SPE en farines animales. D'autres entreprises, comme VERDANNET et SOTRAMO, assurent uniquement la collecte de ces déchets. D'autres encore n'interviennent qu'au stade de l'incinération des farines. Ces dernières correspondent aux quatre groupes de cimentiers LAFARGE, CALCIA, VICAT et HOLCIM.

([1]) JORF du 8.1.1959, p. 548.
([2]) JORF du 4.4.1962, p. 3542.

(80) Les autorités françaises indiquent que, à tous les stades de la collecte et de la transformation, les déchets relevant du SPE font l'objet d'un traitement séparé. S'agissant de la transformation, elle s'effectue dans des usines spécifiquement autorisées, par arrêté au titre des installations classées, à traiter des matériels à haut risque. Compte tenu de cette spécificité, le traitement des matières relevant du SPE représente la quasi-totalité de l'activité de ces usines. Les prestations de services effectuées peuvent, par conséquent, être identifiées de façon précise. La part constituée par la rémunération du service peut être évaluée à 30 % en moyenne du chiffre des groupes industriels dans le secteur de la transformation.

(81) En conclusion, compte tenu de l'institution du SPE par un texte de nature législative et des exigences afférentes à la passation de marchés publics ou à la réquisition, les autorités françaises considèrent que la rémunération versée aux entreprises prestataires dans le cadre du SPE ne dépasse pas le surcoût imposé par l'accomplissement des obligations qui leur incombent.

2. *SUR L'EXISTENCE D'UNE AIDE AUX ÉLEVEURS ET AUX ABATTOIRS*

(82) Les autorités françaises rappellent que la Commission considère que l'exonération totale du paiement par les éleveurs et les abattoirs pour le ramassage de leurs cadavres et déchets pourrait constituer une aide en ce qu'elle les décharge du coût de la collecte et de la destruction des déchets qui leur incomberait. Même si une telle aide pouvait être justifiée au titre de la lutte contre les maladies, la Commission estime qu'elle pourrait être incompatible avec le marché commun en ce qu'elle dépasserait les mesures autorisées par les lignes directrices agricoles.

(83) À titre préliminaire, les autorités françaises attirent l'attention de la Commission sur le caractère particulier de la période allant de 1996 à 2000 s'agissant du marché de la viande. En effet, alors que les cadavres et d'autres déchets étaient reconnus impropres à la consommation en France et soumis à une obligation d'incinération par les arrêtés du 28 juin et du 10 septembre 1996, les mêmes produits continuaient à être transformés dans les autres États membres.

(84) Sur le plan communautaire, les décisions ayant exigé le retrait du marché et la destruction des mêmes produits n'ont pris effet qu'à compter du 1er octobre 2000 pour les matériels à risque spécifiés, en vertu de la décision 2000/418/CE de la Commission du 29 juin 2000 réglementant l'utilisation des matériels présentant des risques au regard des encéphalopathies spongiformes transmissibles et modifiant la décision 94/474/CE [1] et à compter du 1er mars 2001, en vertu de la décision 2001/25/CE de la Commission du 27 décembre 2000 interdisant l'utilisation de certains sous-produits animaux dans l'alimentation animale [2].

(85) Pendant quatre années, en l'absence d'harmonisation, on peut considérer, selon les autorités françaises, que la fixation du prix de la viande bovine, dans les autres États membres, qui a tenu compte du coût éventuel de la collecte des cadavres et autres déchets, a également pris en considération la valorisation de ces produits. En France, l'exonération des frais afférents à l'équarrissage de ces mêmes produits a pu avoir des répercussions sur le prix de la viande sur la filière bovine mais cette influence n'a pas pu être, d'après les autorités françaises, plus importante que la répercussion sur cette filière du coût engendré par le versement, en aval, de la taxe d'équarrissage.

(86) Les autorités françaises sont d'avis que, si l'institution du SPE avait eu pour effet de réduire le prix de la viande, il serait apparu un net avantage au profit des exportations françaises de viande vers les autres États membres, ce qui n'aurait pas été le cas. Aucun avantage ne pourrait d'ailleurs être constaté dans l'évolution des exportations à destination du Royaume-Uni, seul État membre où, en raison de l'ampleur de la crise de l'ESB, un dispositif important de transformation et d'incinération des cadavres avait été mis en place.

(87) Si la Commission devait cependant conclure à l'existence d'une aide au sens de l'article 87 du traité, les autorités françaises considèrent que celle-ci devrait être justifiée en tant que mesure entrant dans un dispositif de lutte contre les maladies des animaux. Sa compatibilité pourrait être examinée au regard du document de travail du 10 novembre 1986 applicable lors de l'institution du service public de l'équarrissage ou au regard des lignes directrices agricoles, et notamment de ses points 11.4 et suivants. Les dispositions adoptées en France n'ont en effet pour seul objectif que l'élimination des risques de contamination.

(88) Quel que soit le fondement retenu par la Commission, les autorités françaises considèrent que les aides peuvent être autorisées dès lors que des dispositions communautaires ou nationales permettent d'établir un cadre officiel de lutte contre une maladie, visant notamment à son éradication par le biais de mesures contraignantes donnant lieu à des compensations. En l'espèce, il est incontestable que la lutte contre l'ESB s'inscrit dans le cadre d'un ensemble de mesures adoptées tant au niveau communautaire que national.

[1] JO L 158 du 30.6.2000, p. 76. Décision abrogée par le règlement (CE) nº 1326/2001 (JO L 177 du 30.6.2001, p. 60).

[2] JO L 6 du 11.1.2001, p. 16. Décision abrogée par le règlement (CE) nº 446/2004 (JO L 72 du 11.3.2004, p. 62).

(89) La crise de l'ESB a mis en évidence les risques sanitaires encourus par l'utilisation des cadavres et déchets qualifiés «à haut risque» et des matériels à risque spécifiés dans l'alimentation des animaux. Dans ce contexte, l'élimination totale des produits considérés comme dangereux doit être assurée dans des conditions qui interdisent toute prise de risque en matière de santé humaine et animale.

(90) S'agissant des cadavres, les autorités françaises affirment que la Commission a elle-même tiré les conséquences de cette nécessité d'interdire la valorisation de ces produits en prohibant, dans la production d'aliments destinés aux animaux d'élevage, non seulement les animaux mis à mort dans une exploitation dans le cadre de mesures de lutte contre les maladies, mais aussi tous les bovins, les caprins, les ovins, les solipèdes et les volailles morts dans l'exploitation mais non abattus aux fins de la consommation humaine (décision 2001/25/CE précitée).

(91) Les autorités françaises affirment qu'il est apparu, par ailleurs, que le retrait des cadavres de la chaîne alimentaire des animaux d'élevage intervenu en 2001 a entraîné, dans les autres États membres désormais concernés, l'adoption de mesures étatiques visant à prendre totalement en charge l'élimination des cadavres.

(92) Pour les autorités françaises, les saisies d'abattoirs relèvent de la même catégorie de produits dangereux au regard de la santé humaine et animale. Elles concernent les produits déclarés impropres à la consommation humaine dont la liste est fixée dans les arrêtés du 17 mars 1992, relatif aux conditions auxquelles doivent satisfaire les abattoirs d'animaux de boucherie pour la production et la mise sur le marché de viandes fraîches et déterminant les conditions de l'inspection sanitaire de ces établissements et du 8 juin 1996, déterminant les conditions de l'inspection sanitaire post mortem des volailles, portant notamment transposition de diverses directives communautaires adoptées dans le domaine sanitaire.

(93) Tant pour les cadavres que pour les saisies d'abattoirs, y compris les MRS, la collecte et la transformation font l'objet d'un traitement séparé des autres déchets.

(94) Les autorités françaises considèrent, en conséquence, que les mesures financées par le SPE sont justifiées au titre de la lutte contre les maladies des animaux.

3. *SUR L'EXISTENCE D'UNE AIDE AUX ENTREPRISES EXONÉRÉES DU PAIEMENT DE LA TAXE*

(95) Concernant la possible existence d'une aide au profit des entreprises exonérées du paiement de la taxe prévue par l'article 1er de la loi nº 96-1139 du 26 décembre 1996 et codifiée à l'article 302 *bis* ZD du code général des impôts, les autorités françaises ont expliqué ce qui suit.

(96) De 1997 à 2000, cette taxe était due par toute personne qui réalisait des ventes au détail de viandes et d'autres produits tels que salaisons, produits de charcuterie, saindoux, conserves de viandes, abats transformés ainsi que d'aliments pour animaux à base de viandes et d'abats, dont le chiffre d'affaires de l'année civile précédente était au moins égal à 2,5 millions de FRF hors TVA.

(97) L'article 35 de la loi de finances rectificative pour 2000 a élargi l'assiette de la taxe à l'ensemble des produits à base de viandes.

(98) À compter du 1er janvier 2001, les taux d'imposition, par tranche d'achats mensuels hors TVA, ont également été augmentés de 0,6 % à 2,1 % jusqu'à 125 000 FRF et de 1 % à 3,9 % au-delà de 125 000 FRF. Corrélativement, le seuil d'imposition de la taxe a été relevé à 5 millions de FRF (763 000 EUR) hors TVA.

(99) Selon les autorités françaises, la fixation du seuil d'imposition est fondée sur un critère objectif et rationnel. Calculé en fonction du chiffre d'affaires réalisé par les redevables de la taxe, il n'entraînerait pas de distorsions de concurrence entre ces derniers.

(100) Le critère serait objectif en ce que la fixation du seuil exclut la prise en compte de toute autre considération que le montant des recettes réalisées. Il serait rationnel car il correspond au seuil de chiffre d'affaires du régime réel normal d'imposition en matière de TVA. À cet égard, les autorités françaises rappellent que la taxe sur les achats de viandes est recouvrée et contrôlée selon les règles applicables en matière de TVA. Les mêmes seuils ont pu être retenus dans des situations différentes telles que la taxe sur certaines dépenses de publicité par exemple.

(101) De fait, les entreprises exonérées du paiement de la taxe sont essentiellement les boucheries et les charcuteries artisanales auprès desquelles le recouvrement de la taxe aurait engendré un coût trop élevé.

(102) De plus, les autorités françaises signalent que, même si l'argument de la Commission selon lequel ce choix est susceptible d'affecter les échanges intracommunautaires devait être retenu, les conséquences dudit choix seraient très limitées dans la mesure où:

— les grandes surfaces s'approvisionnent essentiellement sur le marché français. Les importations de viandes en provenance des autres États membres s'élèvent à environ 16 % de l'ensemble des viandes consommées en France et sont surtout destinées à la restauration à domicile. Les grandes surfaces ne commercialisent donc pas de la viande provenant des autres États membres en quantités substantielles,

— les bouchers spécialisés ne vendent pas exclusivement de la viande d'origine régionale ou nationale. Au contraire, certaines boucheries s'approvisionnent en grande majorité à l'étranger.

4. *SUR LE FINANCEMENT DU DISPOSITIF*

(103) Les autorités françaises expliquent que la Commission considère que le SPE pourrait être financé au moyen d'une taxe incompatible avec l'article 90 du traité interdisant les impositions intérieures discriminatoires. Elles rappellent notamment la procédure en manquement initiée en 1998.

(104) Sur ce point, les autorités françaises ont renvoyé la Commission aux arguments développés dans leur note à la Commission du 18 septembre 1998 en réponse à la mise en demeure du 29 juillet 1998. Dans cette note, les autorités françaises concluaient que la taxe d'équarrissage ne remplit aucun des critères exigés pour être qualifié de droit de douane ou de taxe d'effet équivalent à un droit de douane, voire pour constituer une imposition discriminatoire au sens du traité. Elles appellent cependant l'attention de la Commission sur le fait que, dans un souci de conciliation, ladite taxe a été affectée au budget général de l'État à compter du 1er janvier 2001 (article 35 de la loi de finances rectificative pour 2000).

(105) Concernant les allégations selon lesquelles il n'existerait pas de réelle déconnexion entre le produit de la taxe et son affectation depuis le 1er janvier 2001, les autorités françaises sont d'avis que celles-ci doivent être considérées comme non fondées. La taxe, au même titre que d'autres ressources comparables, est affectée au budget général de l'État, sans affectation à un chapitre précis du ministère chargé de l'agriculture. Ce ministère étant chargé de l'exécution du SPE, il est indispensable cependant que des crédits lui soient alloués pour assurer cette tâche. Les autorités françaises assurent que ces crédits ne proviennent en aucun cas du produit de la taxe prélevée par ailleurs.

(106) Les autorités françaises rappellent que la loi no 96-1139 du 26 décembre 1996 a pour objet de légiférer sur la collecte et l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs impropres à la consommation humaine. Pour ce faire, elle crée le SPE ainsi que les modalités de son financement au moyen d'une fiscalité nouvelle. À ce titre, la loi no 96-1139 modifie à la fois le code rural et le code général des impôts. La disposition insérée dans le code général des impôts par l'article 1er de la loi no 96-1139 aurait pu trouver sa place de façon tout aussi pertinente dans la loi de finances pour 1997. Néanmoins, pour des raisons à la fois de procédure et de parallélisme entre des dépenses nouvelles de l'État et les revenus nécessaires ainsi que du fait de la similarité des objectifs, le produit de la taxe étant alors destiné à alimenter un fonds pour financer le SPE, l'insertion de l'article 302 *bis* ZD dans le code général des impôts a été prévue par la loi no 96-1139.

(107) Les autorités françaises rappellent que la taxe instituée par l'article 302 *bis* ZD du code général des impôts est une taxe sur les achats de viande. Bien que communément appelée «taxe d'équarrissage» du fait de son objectif d'origine, elle n'a jamais porté cet intitulé. Le paragraphe B de l'article 1er de la loi no 96-1139 prévoyait que le produit de la taxe collectée au titre de l'article 302 *bis* ZD du code général des impôts était affecté à un fonds ayant pour objet de financer la collecte et l'élimination des cadavres et déchets d'abattoirs impropres à la consommation.

(108) La loi de finances rectificative pour 2000 a mis fin à l'alimentation du fonds par la taxe sur les achats de viande après le 31 décembre 2000. Dès lors, la taxe sur les achats de viande, qui apparaît comme telle dans les recettes fiscales du budget de l'État depuis le 1er janvier 2001, n'est plus affectée à une dépense spécifique mais est versée au budget général de l'État. Le fonds institué par la loi no 96-1139 n'est plus approvisionné. Il a été soldé et les dépenses afférentes au SPE sont directement inscrites au budget du ministère chargé de l'agriculture au même titre que tout autre dépense dont il a la charge. La loi de finances rectificative pour 2000 est une loi de finances rectificative qui n'a pas pour objet de modifier le titre de la loi no 96-1139 du 26 décembre 1996, dont l'objectif demeure l'institution du SPE, mais de modifier le code général des impôts et le mode de financement dudit service public en instituant un chapitre budgétaire spécifique.

(109) S'agissant de l'évolution du montant de la taxe après l'année 2000, les autorités françaises indiquent qu'elles ont procédé à des modifications des taux et de l'assiette de la taxe sur les achats de viande au 1er janvier 2001 lors de son affectation au budget général de l'État. Il n'y a pas eu d'autres modifications jusqu'au 1er janvier 2004. Les augmentations auxquelles il a été procédé dans la loi de finances rectificative pour 2000 avaient pour objet, en complément d'autres mesures d'ordre fiscal et budgétaire, d'ajuster les dépenses et les ressources de l'État.

(110) Il est vrai, selon les autorités françaises, que le financement du SPE par le ministère chargé de l'agriculture constituait une dépense nouvelle importante qui a pesé dans le rééquilibrage concomitant des ressources de l'État. Il n'existe pas, depuis cette date, de mesure indexant les taux de la taxe sur les besoins de financement du SPE. D'ailleurs, les autorités françaises expliquent que les modifications des taux et de l'assiette de la taxe ont généré un produit qui a été, dès 2001, notoirement supérieur à l'évolution des dépenses du SPE pour des raisons d'équilibre budgétaire plus générales (voir tableau 1).

(111) Les autorités françaises ont précisé que les fonds affectés au SPE n'ont pas été utilisés à d'autres fins que le financement de ce service. De 1997 à 2000, le fonds géré par le CNASEA n'a servi qu'à la collecte, la transformation et l'incinération des produits à haut risque entrant dans le cadre du SPE. Il n'aurait pas pu recevoir une autre utilisation puisque, d'après les autorités françaises, pendant cette période, les autres sous-produits de l'équarrissage étaient valorisés.

(112) Le produit de la taxe est en outre sensiblement inférieur au coût du SPE sur cette période. Après le 1er janvier 2001, les sommes nécessaires au fonctionnement du SPE ont été votées annuellement par le parlement au bénéfice du ministère de l'agriculture chargé de financer et de mettre en œuvre le SPE. Ces montants étaient déterminés en fonction des prévisions de dépenses au titre du SPE exclusivement et sans lien avec le montant du produit qui pouvait être celui de la taxe.

(113) Les autorités françaises rappellent, enfin, que le produit de la taxe a alimenté un fonds spécifique destiné au financement du SPE de 1997 à 2000 seulement. Pendant cette période, le ministère chargé de l'agriculture n'a donc pas affecté de crédits pour couvrir les dépenses du SPE. Le chapitre budgétaire 44-71 a été créé en 2001. De 1997 à 2000, le fonds alimenté par la taxe sur les achats de viande n'a pas connu d'excédents.

(114) Selon les autorités françaises, après le 1er janvier 2001, il ne peut plus être établi de corrélation entre la perception de la taxe et les crédits affectés par le ministère chargé de l'agriculture qui proviennent de l'ensemble des ressources du budget de l'État.

(115) Le tableau 1, envoyé par les autorités françaises, montre les recettes de la taxe et des dépenses du SPE. Il s'en dégage que le total des recettes de la taxe d'équarrissage a été, entre 1997 et 2002, de 1 337 676 215 EUR, le total payé pour le SPE étant de 828 552 389 EUR.

Tableau 1

(En EUR)

	Recettes de la taxe enregistrées au Trésor	Dépenses SPE	Recettes de la taxe enregistrées au Trésor	Enveloppes budgétaires versées au CNASEA	Dépenses SPE
1997	83 702 949	63 577 613			
1998	111 557 213	101 235 325			
1999	98 223 855	104 428 265			
2000	93 868 217	147 839 108			
Sous-total 1	387 352 234	417 080 311			
2001			423 083 271	185 684 975	181 777 656
2002			527 240 710	224 891 780	229 694 422
Sous-total 2			950 323 981	410 576 755	411 472 078

5. *REMARQUES CONCERNANT LES OBSERVATIONS DES TIERS*

(116) Par lettre du 9 avril 2003, les autorités françaises ont répondu aux observations déposées par les tiers. Ces observations ont appelé de leur part les commentaires qui suivent.

(117) Concernant les remarques selon lesquelles le SPE ne relève pas du champ d'application de l'article 86, paragraphe 2, du traité, les autorités françaises estiment que les entreprises chargées du SPE doivent être considérées comme des entreprises chargées d'un service d'intérêt économique général, pour des raisons notamment de protection de la santé publique.

(118) En ce qui concerne les observations de la FCD, les autorités françaises ont tenu à préciser que le SPE procède à l'enlèvement et à la destruction des produits à haut risque quelle que soit leur origine, et qu'il n'existe donc pas de différence de traitement selon les usagers du SPE.

(119) S'agissant de la prétendue surcompensation dans le paiement du SPE, les autorités françaises considèrent qu'il ne peut y avoir de surcompensation dans le paiement des entreprises d'équarrissage dans la mesure où le service est rémunéré dans le cadre soit de procédures de passation de marchés publics, soit de réquisitions donnant lieu à indemnisations compensant la perte matérielle, directe et certaine résultant de l'obligation mise à la charge de l'opérateur.

(120) Les autorités françaises expliquent que, contrairement à ce qu'affirme la FCD, les fonds affectés au SPE ne financent pas d'autres activités qui ne rentrent pas dans le champ d'application de la loi. Le SPE se distingue, par conséquent, du dispositif mis en œuvre pour procéder à l'élimination des farines suite à l'interdiction d'introduire lesdites farines dans l'alimentation animale.

(121) Les autorités françaises expliquent que l'extension des missions à tous les MRS, évoquée par la FCD, ne constitue qu'une mise en œuvre des dispositions du règlement (CE) nº 1774/2002 du Parlement européen et du Conseil du 3 octobre 2002 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux non destinés à la consommation humaine ([1]). Avant l'entrée en vigueur dudit règlement, les colonnes vertébrales des bovins âgés de plus de douze mois n'étaient pas répertoriées comme des MRS. Tous les MRS, qui n'étaient pas mentionnés, sous ce vocable, dans la loi française, entraient, selon les autorités françaises, dans la catégorie des saisies d'abattoirs. L'introduction de ces colonnes vertébrales dans la liste de MRS, alors même qu'elles ne sont pas retirées en abattoir mais en boucherie, aurait conduit les autorités françaises à identifier expressément les MRS dans la loi. Ce faisant, la modification législative n'aurait fait qu'appliquer le principe de l'égalité de traitement qui veut que tout détenteur de MRS puisse bénéficier, dans les mêmes conditions, du SPE.

(122) En ce qui concerne les remarques du gouvernement espagnol, les autorités françaises ont fourni des chiffres montrant que les exportations espagnoles de viandes fraîches ou de viandes congelées, à destination tant des États membres que des pays tiers, se sont accrues depuis 1995, à l'inverse des exportations de viandes françaises. Dans ces conditions, les autorités françaises considèrent que les autorités espagnoles ne peuvent invoquer l'influence de la gratuité du SPE en France pour justifier une évolution défavorable du commerce des viandes, thèse à l'appui de laquelle elles n'apportent aucune preuve chiffrée.

V. **APPRÉCIATION**

1. *L'ARTICLE 87, PARAGRAPHE 1, DU TRAITÉ.*

(123) Selon l'article 87, paragraphe 1, du traité, sauf dérogations prévues par ledit traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

(124) Les articles 87 à 89 du traité sont applicables dans le secteur de la viande de porc en vertu de l'article 21 du règlement (CEE) nº 2759/75 du Conseil du 29 octobre 1975 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc ([2]). Ils sont applicables dans le secteur de la viande bovine en vertu de l'article 40 du règlement (CE) nº 1254/1999 du Conseil du 17 mai 1999 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine ([3]). Avant l'adoption de ce dernier, ils étaient applicables dans le même secteur en vertu de l'article 24 du règlement (CEE) nº 805/68 du Conseil du 27 juin 1968 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine ([4]). Ils sont applicables dans le secteur de la viande de volaille en vertu de l'article 19 du règlement (CEE) nº 2777/75 du Conseil du 29 octobre 1975 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de volaille ([5]).

1.1. EXISTENCE D'UN AVANTAGE SÉLECTIF FINANCÉ PAR DES RESSOURCES D'ÉTAT

(125) La Cour de justice a déjà été amenée à se prononcer sur le service public de l'équarrissage français dans le cadre de l'affaire GEMO. Ainsi que la Cour le précise dans ladite affaire, l'article 87, paragraphe 1, du traité commande de déterminer si, dans le cadre d'un régime juridique donné, une mesure étatique est de nature à favoriser «certaines entreprises ou certaines productions» par rapport à d'autres. Dans l'affirmative, la mesure remplit la condition de sélectivité constitutive de la notion d'aide d'État prévue par ladite disposition.

(126) De plus, selon la Cour, sont considérées comme des aides les interventions qui, sous quelque forme que ce soit, sont susceptibles de favoriser directement ou indirectement des entreprises ou qui doivent être considérées comme un avantage économique que l'entreprise bénéficiaire n'aurait pas obtenu dans des conditions normales du marché ([6]).

(127) En outre, toujours selon la jurisprudence de la Cour, sont considérées comme des aides les interventions qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui grèvent normalement le budget d'une entreprise et qui, par là, sans être des subventions au sens strict du mot, sont de même nature et ont des effets identiques ([7]).

([1]) JO L 273 du 10.10.2002, p. 1. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) nº 668/2004 de la Commission (JO L 112 du 19.4.2004, p. 1).

([2]) JO L 282 du 1.11.1975, p. 1. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) nº 1365/2000 (JO L 156 du 29.6.2000, p. 5).

([3]) JO L 160 du 26.6.1999, p. 21. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) nº 1899/2004 de la Commission (JO L 328 du 30.10.2004, p. 67).

([4]) JO L 148 du 28.6.1968, p. 24. Règlement abrogé par le règlement (CE) nº 1254/1999.

([5]) JO L 282 du 1.11.1975, p. 77. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) nº 806/2003 (JO L 122 du 16.5.2003, p. 1).

([6]) Arrêt de la Cour du 24 juillet 2003, dans l'affaire C-280/00, Altmark, Rec. 2003 p. I-07747 et arrêt de la Cour du 22 novembre 2003, dans les affaires jointes C-34/01 et C-38/01, Enirisorse, non encore publié au Recueil.

([7]) Arrêt de la Cour du 22 mai 2003, affaire C-355/00, Freskot, Rec. p. I-5263.

(128) Le système en l'espèce est financé par une taxe parafiscale instaurée par les pouvoirs publics et, de ce fait, le régime est imputable à l'État, ainsi que la Cour le précise par ailleurs dans l'arrêt GEMO.

(129) En ce qui concerne l'existence, voire la nature de l'aide, celle-ci doit être établie au niveau des bénéficiaires potentiels du système d'équarrissage et de son financement. La Commission avait identifié, lors de l'ouverture de la procédure d'examen, les catégories principales suivantes de bénéficiaires potentiels du SPE:

— les entreprises d'équarrissage,

— les éleveurs et abattoirs,

— les détenteurs des farines animales,

— les entreprises vendant de la viande au détail dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 2,5 millions de FRF (5 millions de FRF à partir de 2001).

Lors de la procédure d'examen, et sur la base des informations fournies à la Commission, une nouvelle catégorie de bénéficiaires a pu être identifiée:

— bouchers et ateliers de découpe détenant des MRS.

1.1.1. ***Aide aux entreprises d'équarrissage***

(130) La Commission a considéré, au stade de l'ouverture de la procédure d'examen, qu'il fallait tout d'abord déterminer si les paiements publics effectués aux entreprises d'équarrissage pouvaient être considérés comme la rémunération d'une activité pouvant être qualifiée de service public. Ensuite, il faudrait déterminer si ces paiements ont excédé les coûts que ces entreprises ont supportés pour effectuer de telles activités.

(131) Les entreprises d'équarrissage réalisent, d'après la loi française, une mission de service public consacrée par la loi, en ce qui concerne la collecte et l'élimination des cadavres d'animaux ainsi que celles des viandes et abats saisis à l'abattoir reconnus impropres à la consommation humaine et animale.

(132) La Cour de justice a en effet rappelé dans l'affaire GEMO que d'après l'article 264-1 du code rural, le service public de l'équarrissage est confié aux entreprises titulaires des marchés publics conclus avec les préfets de chaque département.

(133) Le fait que le SPE soit financé par les recettes d'une taxe parafiscale mise à la charge des vendeurs de viandes implique que les entreprises qui réalisent ce service bénéficient de fonds publics pour couvrir les dépenses dérivées dudit service.

(134) L'activité d'équarrissage est d'ailleurs une activité économique. En France, le secteur est dominé par deux grandes entreprises, qui se partagent entre 80 % et 90 % du marché, et réalisent un chiffre d'affaires, dans un cas au moins, supérieur à 152 millions EUR [1].

(135) Il ressort de l'arrêt de la Cour de justice du 24 juillet 2003 dans l'affaire Altmark [2] que des subventions publiques visant à permettre l'exploitation de services publics ne tombent pas sous le coup de l'article 87 du traité dans la mesure où de telles subventions sont à considérer comme une compensation représentant la contrepartie des prestations effectuées par les entreprises bénéficiaires pour exécuter des obligations de service public. Toutefois, la Cour prévoit que la réunion des conditions suivantes est requise:

a) premièrement, l'entreprise bénéficiaire a effectivement été chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations ont été clairement définies;

b) deuxièmement, les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation ont été préalablement établis de façon objective et transparente;

c) troisièmement, la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations;

d) quatrièmement, lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public, le niveau de la compensation nécessaire a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.

[1] Données extraites du rapport n° 131 du sénat français, session ordinaire de 1996-1997, fait par M. Roger Rigaudière.

[2] Affaire C-280/00 précitée.

(136) Sur les conditions de la jurisprudence Altmark, la Commission faits les remarques qui suivent aux considérants 137 à 153.

(137) En ce qui concerne la première condition, le SPE a été institué par une disposition législative, la loi n° 96-1139 du 26 décembre 1996, codifiée aux articles L 226-1 à L 226-10 du code rural. L'article L 226-1 du code rural prévoit que:

«La collecte et l'élimination des cadavres d'animaux, celles des viandes, abats et sous-produits animaux saisis à l'abattoir reconnus impropres à la consommation humaine et animale, ainsi que celles des matériels présentant un risque spécifique au regard des encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles, dénommés matériels à risque spécifiés et dont la liste est arrêtée par le ministre chargé de l'agriculture, constituent une mission de service public qui relève de la compétence de l'État.»

(138) La Commission considère, sur la base des informations dont elle dispose, que la première condition de la jurisprudence Altmark est remplie.

(139) En ce qui concerne la deuxième condition, la Commission considère que les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation ont été préalablement établis de façon objective et transparente. Ainsi, le décret d'application n° 96-1229 du 27 décembre 1996 prévoit que le SPE est soumis aux procédures de passation des marchés publics dans des conditions précises.

(140) D'après les autorités françaises, l'article R 226-7 du code rural prévoit notamment que le préfet est chargé, dans chaque département, de l'exécution du SPE et passe à cet effet les marchés nécessaires selon les procédures définies par le code des marchés publics. Par dérogation, lorsque des considérations d'ordre technique ou économique le justifient, le marché est passé au niveau national. En application de l'article R 226-10 du code rural, ces marchés comportent, en particulier, un cahier des clauses administratives définissant la nature des prestations faisant l'objet du marché, le mode de rémunération des opérations dont l'exécution est confiée au titulaire du marché, les informations permettant d'apprécier la qualité et le coût du service, les modalités d'information du public sur les conditions d'organisation et de fonctionnement du service, ainsi qu'un cahier des clauses techniques définissant les conditions techniques de collecte, de transport, de transformation et, le cas échéant, de destruction des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs dans le respect des garanties sanitaires exigées.

(141) La procédure de passation des marchés publics, qui relèvent en l'espèce de l'annexe I A de la directive 92/50/CEE, est de nature à garantir, par conséquent, d'après les autorités françaises, une transparence totale sur la détermination des besoins et la définition des prestations attendues. Plus de 300 appels d'offres ont de plus fait l'objet d'une publication au *Journal officiel des Communautés européennes*.

(142) Seulement lorsque les appels d'offres se sont révélés infructueux, c'est-à-dire qu'aucune offre ou aucune offre appropriée n'a été déposée, des réquisitions ont été effectuées sur la base du code général des collectivités territoriales conformément à l'ordonnance n° 59-63 du 6 janvier 1959 et au décret d'application n° 62-367 du 26 mars 1962, qui prévoient une rémunération sous la forme d'une indemnité tenant compte exclusivement de toutes les dépenses exposées d'une façon effective et nécessaire par le prestataire, sans indemnisation de la privation du profit qu'aurait pu procurer la continuation en toute liberté de l'activité professionnelle de l'entreprise requise.

(143) Les autorités françaises ont transmis à la Commission un tableau, par année et par département, prouvant que la réalisation des tâches d'équarrissage a, en effet, toujours fait l'objet soit d'un marché public, soit d'une procédure de réquisition.

(144) La Commission considère, sur la base des informations dont elle dispose, que la deuxième condition de la jurisprudence Altmark est remplie.

(145) En ce qui concerne la troisième condition, pour ce qui est du niveau de la compensation, les autorités françaises assurent que celle-ci ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public. Le recours aux procédures de marchés publics implique une mise en concurrence des entreprises favorable à l'émergence de la proposition la plus avantageuse pour les pouvoirs publics. Lorsque, ainsi qu'il a été rappelé précédemment, les appels d'offres se sont révélés infructueux, la voie de la réquisition a été appliquée. Le calcul de la compensation a également été réalisé au niveau le moins onéreux du fait même de l'application de la réglementation française sur la réquisition.

(146) En effet, les dispositions réglementaires en vigueur en France prévoient que la rémunération des prestations requises est versée sous forme d'indemnités qui ne doivent compenser que la perte matérielle, directe et certaine que la réquisition a imposée au prestataire. Ces indemnités tiennent compte exclusivement de toutes les dépenses exposées d'une façon effective et nécessaire par le prestataire, de la rémunération du travail, de l'amortissement et de la rémunération du capital, appréciées sur des bases normales. En revanche, aucune indemnisation n'est due pour la privation du profit qu'aurait pu procurer au prestataire la libre disposition du bien requis ou la continuation en toute liberté de son activité professionnelle.

(147) En ce qui concerne la troisième condition de la jurisprudence Altmark, les considérations qui suivent doivent être faites. Lors de l'ouverture de la procédure d'examen dans la présente affaire, la Commission avait demandé aux autorités françaises de lui fournir toutes les informations concernant, notamment, les montants payés aux entreprises concernées et la démonstration que ces aides n'ont servi qu'à financer les surcoûts des tâches accomplies pour gérer un service d'intérêt économique général au sens de l'article 86, paragraphe 2, du traité. De plus, lesdites autorités ont été priées de démontrer que des ressources n'ont pas pu être déviées vers d'éventuelles activités concurrentielles auxquelles les entreprises bénéficiaires pourraient se livrer (subventions croisées).

(148) La Commission note que les autorités françaises se sont limitées à expliquer que le montant total des sommes payées aux entreprises d'équarrissage s'élève à 828 552 389 EUR pour la période de 1997 à 2002 et qu'il correspond à l'intégralité du coût des dépenses du service public de l'équarrissage. La Commission doit donc se prononcer uniquement sur la base desdites informations.

(149) Dans le cas d'espèce, le manque d'informations plus précises et chiffrées concernant les paiements faits aux entreprises d'équarrissage pendant la période de 1997 à 2002 prouvant que lesdits paiements n'ont, en aucun cas, dépassé les surcoûts entraînés par l'exécution du SPE, empêche la Commission d'établir avec certitude que la troisième condition de la jurisprudence Altmark a été effectivement respectée. En outre, faute d'informations plus précises, la Commission n'a pas pu procéder à l'examen de l'éventuelle existence de subventions croisées au sein desdites entreprises.

(150) Ces doutes sont également confirmés par un rapport de 1997 réalisé par le comité permanent de coordination des inspections (rapport COPERCI) à la demande du ministre de l'agriculture français, selon lequel «les entreprises d'équarrissage auraient bénéficié de largesses lors de la perception du produit de la taxe affecté à la rémunération de leurs prestations», selon lequel «il existe un risque potentiel de double paiement des prestations d'incinération du fait du paiement de celles-ci en l'absence de leur réalisation effective» et «l'activité d'équarrissage qui était structurellement déficitaire avant la crise de la "vache folle" est redevenue bénéficiaire».

(151) La Commission considère que l'on ne peut pas, en conséquence, affirmer que, comme l'exige la Cour, la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.

(152) Il est toutefois vrai que les allégations des plaignants n'ont pas été non plus étayées par des chiffres précis concernant les paiements en faveur des entreprises d'équarrissage et les coûts des actions dérivées de l'exécution du SPE de nature à montrer une surcompensation en faveur de ces entreprises. Par ailleurs, l'inadéquation entre les recettes de la taxe et le coût du SPE ne démontre pas à elle seule un déséquilibre entre les paiements effectués et le coût de l'équarrissage.

(153) À la lumière des considérations qui précèdent et des informations fournies par les autorités françaises, la Commission ne peut donc pas conclure que toutes les conditions posées par l'arrêt Altmark ont été remplies et que, de ce fait, les paiements réalisés en faveur des entreprises d'équarrissage ne pourraient pas échapper à la définition d'aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

(154) Même si les bénéficiaires principaux des mesures financées par la taxe ont été les agriculteurs et les abattoirs (voir point 1.1.2), la Commission ne peut pas exclure que les paiements en faveur des entreprises d'équarrissage contenaient un élément d'aide au sens de l'article 87 du traité.

1.1.2. *Aide pour les éleveurs et abattoirs*

(155) La Cour de justice a jugé, dans l'affaire GEMO, que le fait que l'activité de collecte et d'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs dont bénéficient les éleveurs et les abattoirs soit exercée par des entreprises privées ne saurait mettre en cause l'éventuelle qualification d'aide d'État, puisque les pouvoirs publics sont à l'origine du régime de ladite activité. Celui-ci est imputable à l'État.

(156) La Cour a conclu que l'article 87, paragraphe 1, du traité doit être interprété en ce sens qu'un régime qui assure gratuitement pour les éleveurs et les abattoirs la collecte et l'enlèvement des déchets d'abattoirs doit être qualifié d'aide d'État en faveur des agriculteurs et des abattoirs.

(157) Dans le cas d'espèce, il n'y a pas de doutes sur le fait que les mesures en faveur des éleveurs et des entreprises d'abattage sont financées au moyen de ressources publiques, notamment par des dotations budgétaires et/ou par le fruit d'une taxe rendue obligatoire par les pouvoirs publics.

1.1.3. ***Les détenteurs de farines animales***

(158) Dans la mesure où les farines animales concernées par le SPE sont celles provenant de la transformation des déchets du SPE et non pas les farines frappées par l'interdiction de commercialisation imposée depuis 2000, il faut conclure que la destruction de ces farines n'est qu'une étape nécessaire pour accomplir le SPE et que la destruction de ce matériel dépourvu de toute valeur commerciale est une action incluse dans le SPE. De ce fait, ce matériel doit être examiné au même titre que les «aides aux éleveurs et abattoirs» puisqu'il ne représente qu'une phase avancée de la destruction des déchets qu'ils produisent. En effet, les coûts de la destruction finale des déchets font partie de l'ensemble des coûts dont est responsable le producteur de ces déchets, et en les prenant en charge à sa place, l'État ne fait que lui offrir une aide additionnelle.

(159) Les autorités françaises ont assuré que le SPE ne prend en charge que l'incinération des farines provenant de la transformation des produits collectés dans le cadre de ce service. Il ne finance pas l'incinération des produits résultant de l'interdiction d'utiliser les farines dans l'alimentation des animaux. Cette question fait, par ailleurs, l'objet d'un examen par la Commission dans le cadre d'une autre mesure actuellement examinée (n° NN 44/2002). Pour cette raison, elle ne fait partie de la présente décision.

1.1.4. ***Aides aux boucheries et ateliers de découpe détenant des MRS***

(160) Il s'agit d'une mesure en vigueur depuis le 1er janvier 2002, financée également au moyen de la taxe d'équarrissage, au bénéfice des bouchers qui, notamment, éliminent eux-mêmes les os de la colonne vertébrale en contact direct avec la moelle épinière des bovins âgés de plus de douze mois.

(161) Les autorités françaises ont expliqué que, avant 2002, les colonnes vertébrales des bovins âgés de plus de douze mois n'étaient pas répertoriées comme des MRS. L'introduction de ces colonnes vertébrales dans la liste des MRS, alors même qu'elles ne sont pas retirées en abattoir mais en boucherie, aurait conduit les autorités françaises à identifier expressément les MRS dans la loi en tant que déchets bénéficiant du SPE. Les autorités françaises sont d'avis que tous les MRS qui n'étaient pas mentionnés, sous ce vocable, dans la loi française, entraient dans la catégorie des saisies d'abattoirs.

(162) Or, dans la mesure où ces déchets bénéficient du SPE et qu'ils ne transitent pas par les abattoirs, il faut conclure que leur destruction constitue une charge qui incombe en premier lieu aux au bouchers chargés de la manipulation de la colonne vertébrale de bovins âgés de plus de douze mois.

(163) Ainsi, les considérations faites à l'égard des «aides pour les éleveurs et abattoirs» sont applicables mutatis mutandis aux bouchers détenant des MRS concernés par cet aspect du SPE. En conséquence, l'enlèvement gratuit des colonnes vertébrales auprès des bouchers et ateliers de découpe à partir du 1er janvier 2002 constitue une aide d'État en faveur de ces entreprises.

1.1.5. ***Aide pour le commerce exonéré du paiement de la taxe***

(164) La notion d'aide est interprétée par la Cour comme ne visant pas des mesures introduisant une différenciation entre entreprises en matière de charges lorsque cette différenciation résulte de la nature et de l'économie du système de charges en cause. Il incombe à l'État membre qui a introduit une telle différenciation entre entreprises en matière de charges de démontrer qu'elle est effectivement justifiée par la nature et l'économie du système en cause [1].

(165) La loi n° 96-1139 prévoit l'exonération des entreprises vendant de la viande au détail dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 2,5 millions FRF (ce seuil a ensuite été augmenté à 5 millions FRF, voir considérant 18). Une telle exonération implique une perte de ressources pour l'État [2] et n'apparaît pas justifiée par la nature et l'économie du système fiscal qui a comme objectif d'assurer les recettes de l'État.

(166) En effet, l'exonération ne se réfère pas au chiffre d'affaires réalisé avec des ventes de viande, mais au chiffre global des ventes. Ainsi, il est par exemple possible qu'une entreprise vendant exclusivement de la viande et atteignant un chiffre d'affaires de 2,4 millions FRF avec ces ventes de viande ne soit pas soumise à la taxe. Par contre, une entreprise d'alimentation générale avec un chiffre d'affaires total de 10 millions FRF, dont 1 million FRF avec des ventes de viande, sera soumise à la taxe. Comme la taxe est calculée sur la valeur des produits à base de viande, il ne semble pas justifié d'exonérer du paiement de la taxe une entreprise avec un chiffre d'affaires plus élevé en termes de ventes de viande, tandis que son concurrent, qui réaliserait un chiffre d'affaires inférieur avec les produits à base de viande, serait soumis à la taxe.

(167) En conséquence, ladite exonération constitue un avantage sélectif pour le commerce exonéré [3]. Il s'agit donc d'une aide en faveur des vendeurs exonérés, qui voient leur charge fiscale allégée. Sur la base des chiffres concernant le commerce de viande donnés au considérant 171, la Commission conclut que l'exemption de la taxe des commerçants réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 2,5 millions FRF (et par la suite de 5 millions FRF) est un avantage constituant une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

---

[1] Arrêt de la Cour du 29 avril 2004, dans l'affaire C-159/01, Pays-Bas contre Commission, non encore publié au Recueil.

[2] Sur les exonérations, voir arrêt de la Cour du 15 mars 1994, Banco Exterior, affaire C-387/92, Rec. 1994 p. I- 877, point 13.

[3] Sur la nature et l'économie du système, voir l'arrêt de la Cour du 17 juin 1999, Belgique contre Commission, affaire C-75/97, Rec. p. I-3671, point 33, renvoyant à l'arrêt de la Cour du 2 juillet 1974, Italie contre Commission, affaire 173/73, Rec. p. 709, point 33.

1.2. L'AFFECTATION DES ÉCHANGES

(168) Afin d'établir si les aides en cause relèvent du champ d'application de l'article 87, paragraphe 1, du traité, il faut en dernier lieu déterminer si elles sont susceptibles d'affecter les échanges entre États membres.

(169) La Cour a constaté que lorsqu'un avantage accordé par un État membre renforce la position d'une catégorie d'entreprises par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires, ces derniers doivent être considérés comme influencés par cet avantage [1].

(170) En ce qui concerne l'équarrissage, cette activité est un service qui peut être offert de façon transfrontalière. Ceci est d'ailleurs démontré par l'existence de plusieurs grandes entreprises multinationales opérant dans ce secteur, offrant leurs services dans plusieurs États membres, dont la France. Dès lors, la Commission note que les paiements octroyés aux équarrisseurs français affectent les échanges entre États membres au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

(171) En ce qui concerne les entreprises d'équarrissage, les éleveurs et les abattoirs, les ateliers de découpe et les bouchers détenant des MRS, le fait qu'il y ait des échanges de produits de la viande entre États membres est bien démontré par l'existence de plusieurs organisations communes de marché dans le secteur, énumérées au considérant 124. Le tableau 2 montre le niveau des échanges commerciaux entre la France et les autres États membres pour les produits concernés les plus pertinents lors de la première année d'application de la taxe d'équarrissage.

Tableau 2

France/UE 14	Viande bovine	Viande porcine	Volailles
Importations 1997			
Tonnes	286 000	465 000	140 000
millions d'ECU	831	1 003	258
Exportations 1997			
Tonnes	779 000	453 000	468 000
millions d'ECU	1 967	954	1 069

(172) Il semble aussi important de noter que, selon des chiffres fournis à la Commission, en 1999, la France importait pour 2 297 millions FRF d'animaux vivants, alors que les importations de viandes et abats comestibles représentaient près de 17 000 millions FRF. La très grande majorité des produits carnés importés en France ont donc d'ores et déjà subi les opérations d'équarrissage dans le pays d'origine.

(173) Dans ce sens, ainsi que la Commission l'a déjà indiqué dans l'ouverture de la procédure d'examen, les plaignants citent aussi une circulaire publiée par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes française, selon laquelle la taxe sur les achats de viandes «peut aboutir à entamer les marges bénéficiaires ou à réduire le volume des débouchés des producteurs étrangers» et, par conséquent, «elle entraîne le risque d'une altération dommageable des conditions des échanges».

(174) La Commission conclut donc qu'il existe un impact, au moins potentiel, sur les échanges pour ce qui est de la mesure en faveur des éleveurs et des abattoirs.

(175) En ce qui concerne le commerce exonéré de la taxe, la Commission est d'avis qu'il existe un impact, au moins potentiel, de l'exonération de la taxe, notamment dans des zones frontalières, et donc sur les échanges transfrontaliers.

(176) À titre de conclusion, il apparaît que toutes ces aides, prises dans leur globalité, sont susceptibles d'affecter les échanges entre États membres. En effet, les secteurs concernés sont très ouverts à la concurrence au niveau communautaire et, partant, sensibles à toute mesure en faveur des entreprises dans l'un ou l'autre État membre.

1.3. DISTORSION DE CONCURRENCE

(177) La Cour de justice a en outre considéré, dans son arrêt GEMO, qu'une intervention des autorités publiques visant à libérer les éleveurs et les abattoirs des charges financières dans le cadre du SPE apparaît comme un avantage économique susceptible de fausser la concurrence. La Commission considère qu'une telle conclusion est aussi applicable au cas des entreprises d'équarrissage, aux boucheries et ateliers de découpe détenant des MRS et au commerce exonéré du paiement. En effet, tous ces acteurs économiques opèrent dans un marché ouvert à la concurrence où le volume des échanges commerciaux, tel que décrit au considérant 171, est très important, la taille de certaines des entreprises agroalimentaires concernées par les aides étant considérable.

[1] Arrêt de la Cour du 17 septembre 1980, dans l'affaire 730/79, Philip Morris, Rec. 1980, p. 2671, point 11.

1.4. CONCLUSIONS SUR LE CARACTÈRE D' «AIDE» AU SENS DE L'ARTICLE 87, PARAGRAPHE 1, DU TRAITÉ

(178) La Commission considère, à la lumière de ce qui précède, que les mesures en faveur des entreprises d'équarrissage, des éleveurs et des abattoirs, des ateliers de découpe et des bouchers détenant des MRS, ainsi que des commerçants exemptés du paiement de la taxe, leur confèrent un avantage dont d'autres opérateurs ne peuvent pas bénéficier. Cet avantage fausse ou menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises et certaines productions, dès lors qu'il est susceptible d'affecter le commerce entre États membres. En conséquence, la Commission conclut que ces mesures relèvent de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

2. *EXAMEN DE LA COMPATIBILITÉ DES AIDES*

(179) L'article 87 du traité connaît toutefois des exceptions au principe général de l'incompatibilité des aides d'État avec le traité, bien que certaines d'entre elles ne soient manifestement pas applicables, notamment celles prévues au paragraphe 2 dudit article. Ces exceptions n'ont pas été invoquées par les autorités françaises.

(180) En ce qui concerne les dérogations prévues à l'article 87, paragraphe 3, du traité, elles doivent être interprétées strictement lors de l'examen de tout programme d'aide à finalité régionale ou sectorielle ou de tout cas individuel d'application de régimes d'aides générales. Elles ne peuvent notamment être accordées que dans le cas où la Commission pourrait établir que l'aide est nécessaire pour la réalisation de l'un des objectifs en cause. Accorder le bénéfice desdites dérogations à des aides n'impliquant pas une telle contrepartie reviendrait à permettre des atteintes aux échanges entre États membres et des distorsions de la concurrence dépourvues de justification au regard de l'intérêt communautaire et, corrélativement, des avantages indus pour les opérateurs de certains États membres.

(181) La Commission considère que les aides en cause ne sont pas destinées à favoriser le développement économique d'une région dans laquelle le niveau de vie est anormalement bas ou dans laquelle sévit un grave sous-emploi conformément à l'article 87, paragraphe 3, point a), du traité. Elles ne sont pas non plus destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie de l'État membre conformément à l'article 87, paragraphe 3, point b), du traité. Les aides ne sont pas non plus destinées à promouvoir la culture ou la conservation du patrimoine conformément à l'article 87, paragraphe 3, point d), du traité.

(182) L'article 87 paragraphe 3, point c), du traité prévoit toutefois que peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Pour pouvoir bénéficier de la dérogation visée audit point, les aides doivent contribuer au développement du secteur en question.

2.1. L'ILLÉGALITÉ DES AIDES

(183) La Commission doit signaler, au préalable, que la France n'a pas notifié à la Commission, conformément à l'article 88, paragraphe 3, du traité, le dispositif instaurant la taxe d'équarrissage ainsi que les actions financées par elle. L'article 1er, point f), du règlement (CE) nº 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 88 du traité CE [1] définit l'aide illégale comme une aide nouvelle mise à exécution en violation de l'article 88, paragraphe 3, du traité. L'obligation de notification des aides d'État a été consacrée à l'article 1er, point c), dudit règlement [2].

(184) Du fait que les mesures mises à exécution par la France contiennent des éléments d'aide d'État, il s'ensuit qu'il s'agit d'aides nouvelles, non notifiées à la Commission et, de ce fait, illégales au sens du traité.

2.2. DÉTERMINATION DES LIGNES DIRECTRICES APPLICABLES AUX MESURES NON NOTIFIÉES

(185) S'agissant d'une aide d'État financée à l'aide d'une taxe parafiscale, tant les actions financées, c'est-à-dire les aides, que le financement de celles-ci doivent faire l'objet d'examen par la Commission. Ainsi, selon la Cour, lorsque le mode de financement d'une aide, au moyen notamment de cotisations obligatoires, fait partie intégrante de la mesure d'aide, l'examen de cette dernière par la Commission doit nécessairement prendre en considération ce mode de financement [3].

(186) Conformément au point 23.3 des lignes directrices agricoles et à la communication de la Commission sur la détermination des règles applicables à l'appréciation des aides d'État illégales [4], toute aide illégale au sens de l'article 1er, point f), du règlement (CE) nº 659/1999 doit être évaluée conformément aux règles et aux lignes directrices en vigueur au moment où l'aide est accordée.

---

[1] JO L 83 du 27.3.1999, p. 1. Règlement modifié par l'acte d'adhésion de 2003.

[2] «Aide nouvelle» est définie comme étant toute aide, c'est-à-dire tout régime d'aides ou toute aide individuelle, qui n'est pas une aide existante, y compris toute modification d'une aide existante.

[3] Arrêt de la Cour du 21 octobre 2003, dans les affaires conjointes Belgische Staat contre Eugène van Calster et Felix Cleeren (C-261/01) et Openbaar Slachthuis NV (C-262/01), Rec.2003, p. I-12249.

[4] JO C 119 du 22.5.2002, p. 22.

(187) La Commission a adopté, en 2002, les lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État liées aux tests EST, aux animaux trouvés morts et aux déchets d'abattoirs [1] (ci-après «les lignes directrices EST»). Ces lignes directrices sont applicables depuis le 1er janvier 2003. Au point 44 des lignes directrices EST, il est prévu que, en dehors des cas relatifs notamment aux animaux trouvés morts et aux déchets d'abattoirs, les aides illégales au sens de l'article 1*er*, point f), du règlement (CE) nº 659/1999 seront examinées conformément aux règles et lignes directrices applicables au moment où l'aide a été octroyée. Donc, pour ces deux types d'aide, les lignes directrices EST constituent l'encadrement pertinent pour l'examen du cas d'espèce.

(188) Les points 46 et 47 des lignes directrices EST prévoient une série de dispositions concernant les animaux trouvés morts et les déchets d'abattoirs applicables au cas d'espèce.

(189) Selon le point 46 des lignes directrices EST, en ce qui concerne les aides d'État visant à couvrir les coûts générés par des animaux trouvés morts, la Commission n'a jusqu'à présent pas défini clairement sa politique, notamment au regard de la relation entre les règles visant à combattre les maladies, telles que définies au point 11.4 des lignes directrices agricoles, autorisant des aides d'État pouvant aller jusqu'à 100 %, d'une part, et l'application du principe du «pollueur-payeur» et des règles concernant l'aide au traitement des déchets, d'autre part. Par conséquent, en ce qui concerne les aides d'État illégales visant à couvrir les coûts liés à l'enlèvement et à la destruction d'animaux trouvés morts, octroyées aux niveaux de la production, de la transformation et de la commercialisation des animaux avant la date de mise en application des lignes directrices EST, et sans préjudice du respect d'autres dispositions du droit communautaire, la Commission autorisera des aides d'État pouvant aller jusqu'à 100 % de ces coûts.

(190) Selon le point 47 des lignes directrices EST, en ce qui concerne les aides d'État liées aux déchets d'abattoirs, une série de décisions individuelles ont été adoptées par la Commission depuis janvier 2001, autorisant des aides d'État couvrant jusqu'à 100 % des coûts occasionnés par l'élimination de matériels à risque spécifiés, de farines de viande et d'os et d'aliments pour les animaux contenant de tels produits, qui doivent être éliminés au titre de la nouvelle législation communautaire concernant les encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST). Ces décisions ont été fondées en particulier sur le point 11.4 des lignes directrices agricoles, prenant en considération le caractère de courte durée des aides et la nécessité de respecter à long terme le principe du «pollueur-payeur». Exceptionnellement, la Commission a accepté que de telles aides d'État soient également octroyées à d'autres opérateurs que ceux travaillant dans la production d'animaux vivants, par exemple à des abattoirs. La Commission appliquera les mêmes principes aux aides d'État illégales octroyées avant la fin 2002 pour des coûts comparables liés à la nouvelle législation communautaire concernant les EST, sans préjudice du respect d'autres dispositions du droit communautaire.

(191) En ce qui concerne les éventuelles aides au fonctionnement en faveur d'autres opérateurs, elles devront être examinées à la lumière des lignes directrices agricoles.

2.3. ANALYSE À LA LUMIÈRE DES DISPOSITIONS APPLICABLES

2.3.1. *Les aides*

2.3.1.1. **Aides aux entreprises d'équarrissage**

(192) Les lignes directrices EST prévoient, au point 46, que, en ce qui concerne les aides d'État illégales visant à couvrir les coûts liés à l'enlèvement et à la destruction d'animaux trouvés morts, octroyées aux niveaux de la production, de la transformation et de la commercialisation des animaux avant la date de mise en application desdites lignes directrices, et sans préjudice du respect d'autres dispositions du droit communautaire, la Commission autorisera des aides d'État pouvant aller jusqu'à 100 % de ces coûts.

(193) Le point 47 des lignes directrices EST prévoit que pour les aides d'État liées aux déchets d'abattoirs, une série de décisions individuelles ont été adoptées par la Commission depuis janvier 2001, autorisant des aides d'État couvrant jusqu'à 100 % des coûts occasionnés par l'élimination de matériels à risque spécifiés, de farines de viande et d'os et d'aliments pour les animaux contenant de tels produits, qui doivent être éliminés au titre de la nouvelle législation communautaire concernant les EST.

(194) La Commission note aussi que, en ligne avec ce qui est prévu aux points 33 et 34 des lignes directrices EST, les entreprises ont, en principe, été choisies et rémunérées conformément aux principes du marché, de manière non discriminatoire, en ayant le cas échéant recours à une procédure d'appel d'offres conforme à la législation communautaire, et en toute hypothèse en recourant à un degré de publicité suffisant pour assurer au marché de services concerné une libre concurrence et pour permettre le contrôle de l'impartialité des règles d'appel d'offres. En ce qui concerne la réquisition, la Commission accepte que, vu l'urgence des mesures à prendre et l'absence de réponse aux appels d'offres, cette voie était également appropriée.

(195) Le point 47 des lignes directrices EST rappelle que, exceptionnellement, la Commission a accepté que de telles aides d'État soient également octroyées à d'autres opérateurs que ceux travaillant dans la production d'animaux vivants, par exemple à des abattoirs. La Commission est d'avis que cette exception doit aussi couvrir d'autres entreprises exécutant des tâches étroitement liées à la production d'animaux vivants, telles que les entreprises d'équarrissage.

[1] JO C 324 du 24.12.2002, p. 2.

(196) Sur la base des faits exposés, la Commission est en mesure de conclure que les aides en l'espèce en faveur des entreprises d'équarrissage octroyées en France durant la période du 1er janvier 1997 au 31 décembre 2002, au niveau de 100 % des coûts encourus, répondent aux conditions des lignes directrices EST.

2.3.1.2. **Aides aux éleveurs – Animaux trouvés morts**

(197) Les lignes directrices EST prévoient, au point 46, que, en ce qui concerne les aides d'État illégales visant à couvrir les coûts liés à l'enlèvement et à la destruction d'animaux trouvés morts, octroyées aux niveaux de la production, de la transformation et de la commercialisation des animaux avant la date de mise en application desdites lignes directrices, et sans préjudice du respect d'autres dispositions du droit communautaire, la Commission autorisera des aides d'État pouvant aller jusqu'à 100 % de ces coûts.

(198) Sur la base des faits exposés, la Commission est donc en mesure de conclure que les aides en faveur des éleveurs octroyées en France durant la période du 1er janvier 1997 au 31 décembre 2002, au niveau de 100 % des coûts encourus, répondent aux conditions des lignes directrices EST.

2.3.1.3. **Aides aux abattoirs – Viandes et abats saisis à l'abattoir**

(199) Les lignes directrices EST prévoient, au point 47, que, en ce qui concerne les aides d'État liées aux déchets d'abattoirs, la Commission autorise, pour ce qui est des aides d'État illégales octroyées avant la fin 2002, couvrant jusqu'à 100 % des coûts occasionnés par l'élimination de matériels à risque spécifiés, de farines de viande et d'os et d'aliments pour les animaux contenant de tels produits, qui doivent être éliminés au titre de la nouvelle législation communautaire concernant les EST.

(200) Sur la base des faits exposés, la Commission est donc en mesure de conclure que les aides en l'espèce en faveur des abattoirs octroyées en France durant la période du 1er janvier 1997 au 31 décembre 2002, au niveau de 100 % des coûts encourus, répondent aux conditions des lignes directrices EST.

2.3.1.4. **Aides aux bouchers – MRS saisis chez les bouchers**

(201) Le point 47 des lignes directrices EST est applicable, mutatis mutandis, au cas des MRS — en l'espèce les colonnes vertébrales des bovins âgés de plus de douze mois — saisis dans les boucheries et ateliers de découpe.

(202) Sur la base des faits exposés, la Commission est ainsi en mesure de conclure que les aides en faveur des bouchers détenant des MRS qui auraient pu être octroyées en France durant la période du 1er janvier 1997 au 31 décembre 2002, au niveau de 100 % des coûts encourus, répondent aux conditions des lignes directrices TSE.

2.3.1.5. **Les entreprises exonérées du paiement de la taxe**

(203) La Commission a constaté que l'exonération en faveur des entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 2,5 millions FRF implique une perte de ressources pour l'État et qu'elle n'apparaît pas justifiée par la nature et l'économie du système fiscal. Si celui-ci peut, certes, prévoir des mesures nécessaires à son fonctionnement rationnel et efficace, comme par exemple des impositions forfaitaires pour les petites entreprises, pour alléger, notamment, leurs exigences comptables ([1]), il est très douteux que ces mesures puissent aller jusqu'à des exonérations pures et simples. De plus, quand bien même de telles exonérations seraient acceptables, la Commission est d'avis qu'elles devraient être limitées à des cas très marginaux ([2]), où, d'une part, les exigences comptables et, d'autre part, la gestion de la part des autorités fiscales s'avèreraient plus coûteuses que le revenu escompté.

(204) Or, en l'espèce, la justification de la fixation du seuil à 2,5 millions FRF, montant important, n'est pas du tout évidente et ne semble pas ressortir des travaux préparatoires de la loi n° 96-1139 ([3]). La portée sélective de l'exonération en question devient évidente si l'on tient compte du fait que, selon les informations de la Commission, 80 % de la viande et des produits de viande sont écoulés dans les grandes surfaces qui, selon les informations de la Commission, ont en moyenne des chiffres d'affaires globaux et même des chiffres d'affaires spécifiques pour la viande bien supérieurs au seuil ([4]), tandis que des petits magasins (boucheries), qui réalisent, en moyenne, un chiffre d'affaires inférieur au seuil (1,6 million FRF), se trouvent en rapport de concurrence avec les grands.

([1]) Voir la communication de la Commission sur l'application des règles relatives aux aides d'État aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises (JO C 384 du 10.12.1998, p. 3).

([2]) Voir sous cet angle l'autre exonération prévue par le point V de l'art. 302 *bis* ZD du Code général des impôts («la taxe n'est pas due lorsque le montant d'achats mensuels est inférieur à 20 000 F hors TVA») qui semble concerner les vendeurs de moindre taille.

([3]) À noter que le problème se trouve encore aggravé par l'article 35 de la loi de finances rectificative pour 2000 qui relève le seuil à 5 millions FRF.

([4]) Le chiffre d'affaires moyen d'un supermarché étant d'environ 40 millions FRF, dont presque la moitié concernant des produits frais; de ces produits frais la boucherie-volaille ne représente que 22 %, ce qui nous amène à un chiffre d'affaires «viande» d'environ 4 millions FRF.

(205) L'effet du seuil d'exonération semble donc être celui d'une exonération en faveur des boucheries et autres magasins, tandis que la partie largement majoritaire de la distribution, réalisée par les grands magasins, est taxée. De surcroît, dans la mesure où le seuil se réfère à un chiffre d'affaires global (et non exclusivement «viande») il se peut qu'une boucherie réalisant un chiffre d'affaires de, par exemple, 2,4 millions FRF se trouve exonérée de la taxe, tandis qu'un grand magasin qui réaliserait moins de ventes de viande mais un chiffre d'affaires global supérieur au seuil doive acquitter la taxe. L'exonération en question semble ainsi conduire à un traitement discriminatoire entre les différents vendeurs de viande au détail sur la base d'un critère qui ne semble pas répondre à une rationalité inhérente au système parafiscal.

(206) La Commission ne considère pas comme prouvé qu'une telle exonération soit justifiée par l'économie du système fiscal, aucune donnée pertinente n'ayant été apportée par les autorités françaises dans ce sens.

(207) S'agissant d'entreprises de commercialisation des produits agricoles (et aussi des produits hors annexe I du traité, vu que la taxe frappe aussi des produits contenant de la viande), du fait que la Commission considère que les échanges intra communautaires sont affectés, la Commission considère que l'aide relève du champ d'application du point 3.5 des lignes directrices agricoles. Celui-ci prévoit que, pour être considérée comme compatible avec le marché commun, toute mesure d'aide doit avoir un certain élément incitatif ou exiger une contrepartie du bénéficiaire. Ainsi, sauf exceptions expressément prévues dans la législation communautaire ou dans les lignes directrices agricoles, les aides d'État unilatérales simplement destinées à améliorer la situation financière des producteurs, mais qui ne contribuent en aucune manière au développement du secteur, et notamment celles accordées sur la seule base du prix, de la quantité, de l'unité de production ou de l'unité de moyens de production sont assimilées à des aides au fonctionnement, incompatibles avec le marché commun.

(208) L'exonération en l'espèce consiste en un allègement de charges dépourvu de tout élément incitatif et de toute contrepartie des bénéficiaires, dont la compatibilité avec les règles de concurrence n'a pu être établie.

(209) En ce qui concerne les aides octroyées avant le 1er janvier 2000, la pratique de la Commission à l'époque utilisait déjà la notion d'aide au fonctionnement visée au point 3.5 des lignes directrices agricoles. Il s'ensuit que la dérogation au principe d'interdiction des aides, prévue par l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité, n'est pas applicable.

(210) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que l'exonération fiscale en l'espèce constitue une aide incompatible avec les règles de concurrence applicables.

2.3.2. *Le financement des aides*

2.3.2.1. **Avant le 31 décembre 2000**

(211) Les autorités françaises ont choisi, jusqu'au 31 décembre 2000, de financer le SPE au moyen d'une taxe parafiscale, affectée à un fonds la gérant, mise à la charge des détaillants de viandes et des produits de viande.

(212) La Commission a constaté lors de la procédure d'infraction mentionnée au considérant 2 que ce mode de financement du service d'équarrissage exclut toute rémunération perçue auprès des usagers du service d'équarrissage. Ainsi, la prise en charge par l'État des frais des opérations d'équarrissage vient en diminution du prix de revient de la production française. La taxe apparaît ainsi comme la contrepartie de l'avantage consenti par le financement public intégral de la collecte et de la destruction des cadavres d'animaux et des saisies d'abattoirs.

(213) En revanche, à l'exception des animaux vivants importés et abattus en France, les produits commercialisés en France à partir des autres États membres supportent la taxe dans les mêmes conditions, sans distinction, mais ne bénéficient d'aucun des avantages découlant des financements du fonds. Pour ces produits, il s'agit dès lors d'une charge pécuniaire nette. En d'autres termes, si la taxe s'applique effectivement aux produits d'origine nationale et aux produits des autres États membres dans des conditions identiques quant aux règles d'assiette, de liquidation et d'exigibilité, un tel parallélisme n'existe plus du point de vue de l'affectation du produit de la taxe.

(214) La Commission a examiné, dans le cadre de ladite procédure d'infraction, la compatibilité de la taxe d'équarrissage au regard des articles 25 et 90 du traité.

(215) La Commission a alors considéré que la taxe d'équarrissage ne violait pas l'article 25 du traité et qu'elle ne peut donc pas être qualifiée de taxe d'effet équivalent à un droit de douane puisque les autorités françaises auraient démontré que la taxe n'est pas exclusivement affectée à des activités qui profitent aux produits nationaux, c'est-à-dire aux viandes françaises.

(216) Pour ce qui est de l'article 90 du traité, la Commission a conclu que la France, en appliquant une taxe dite d'équarrissage sur les achats de viande et d'autres produits spécifiés par toute personne qui réalise des ventes au détail de ces produits, ladite taxe étant compensée, au moins partiellement, en ce qui concerne les produits français, par le financement public intégral de l'équarrissage et de la collecte de cadavres d'animaux et des saisies d'abattoirs, alors que les produits commercialisés à partir des autres États membres supportent la taxe dans les mêmes conditions mais ne bénéficient pas des avantages découlant du fonds auquel la taxe est affectée, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 90 du traité.

(217) La Commission considère donc que la taxe d'équarrissage contrevient à l'article 90 du traité parce qu'elle a établi une discrimination fiscale au détriment des produits en provenance des autres États membres. Ceci concerne toutes les viandes importées ainsi que les animaux vivants dans la mesure où ceux-ci ne bénéficient pas des activités d'équarrissage. Il faut rappeler sur ce point que les importations en France de viandes provenant d'autres États membres sont beaucoup plus importantes que celles d'animaux vivants.

(218) Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice ([1]), la Commission considère normalement que le financement d'une aide d'État par le biais de charges obligatoires peut avoir une incidence sur l'aide en ayant un effet protecteur allant au-delà de l'aide proprement dite. La taxe en question constitue en effet une charge obligatoire. Suivant cette même jurisprudence, la Commission considère qu'une aide ne peut être financée par des taxes parafiscales grevant également des produits importés des autres États membres.

(219) Tenant compte de cette jurisprudence ainsi que du fait que la taxe sert à financer des aides d'État au sens de l'article 87 du traité et qu'elle revêt un caractère discriminatoire allant à l'encontre de l'article 90 du traité dans la mesure où les produits en provenance des autres États membres doivent aussi acquitter la taxe, sans toutefois bénéficier des avantages découlant du fonds auquel celle-ci est affectée, la Commission considère que le produit de la taxe obtenu en grevant les produits importés des autres États membres constitue un financement irrégulier de l'aide au regard des règles de concurrence.

2.3.2.2. **Après le 31 décembre 2000**

(220) Depuis le 1er janvier 2001, le produit de la taxe d'équarrissage est directement affecté au budget général de l'État, et plus au fonds créé à cet effet. La Commission considère qu'en général, l'introduction du produit d'une taxe dans le système budgétaire national ne rendrait plus possible de retracer le lien entre ladite taxe et le financement d'un service déterminé fourni et financé par l'État. De ce fait, il ne serait plus possible d'affirmer qu'une taxe revêt un caractère discriminatoire vis-à-vis d'autres produits, parce que le produit de la taxe se confondrait avec le reste des revenus de l'État, sans que le financement des aides puisse lui être directement attribué.

(221) La procédure d'infraction a été classée par la Commission le 26 juin 2002. Toutefois, la plainte présentée auprès de la Commission avançait des arguments qui méritaient d'être pris en considération dans le cadre de la présente procédure. Ces arguments soulevaient des doutes quant à l'existence d'une véritable déconnexion entre la ressource et son utilisation.

(222) Ainsi, s'il est vrai que le nouveau système conçu par les autorités françaises consistait à affecter le produit de la taxe au budget général de l'État, il semblerait qu'une fois à l'intérieur du budget, ce produit aurait été affecté à un chapitre précis du ministère de l'agriculture, d'où il serait par la suite versé au budget du CNASEA, qui était l'organisme chargé de la gestion financière du service d'équarrissage. Les chiffres dont disposait la Commission semblaient aussi mettre en cause ladite déconnexion.

(223) La Commission, après un examen des documents législatifs français, s'est interrogée sur la prétendue déconnexion entre la ressource et son utilisation. En effet, une telle déconnexion pourrait, dans la pratique, revenir au même que le système fiscal qui avait déjà été mis en question par la Commission au titre de l'article 90 du traité, dans le cadre de la procédure d'infraction mentionnée au considérant 2.

(224) Les autorités françaises admettent que, dans le cadre de la présentation des nouvelles dispositions afférentes à la taxe, l'accent a été mis sur la nécessité de poursuivre le financement du SPE. Cette motivation était d'autant plus logique que la taxe avait été affectée à cet objectif précis depuis le 1er janvier 1997.

(225) Il n'en demeure pas moins que, sur le plan juridique, aucun texte contraignant n'a été adopté pour prévoir un financement du SPE par le produit de la taxe d'équarrissage, comme cela avait été fait en 1997. À cette époque, l'article 1er de la loi no 96-1139 du 26 décembre 1996 prévoyait que le produit de la taxe était affecté à un fonds ayant pour objet de financer la collecte et l'élimination des cadavres d'animaux et des saisies d'abattoirs reconnus impropres à la consommation humaine et animale.

([1]) Arrêt de la Cour du 25 juin 1970, dans l'affaire 47/69, France contre Commission, Rec. 1970 p. 487.

(226) Les autorités françaises expliquent que, depuis le 1er janvier 2001, il n'existe plus de fonds servant à financer le SPE et que les crédits affectés au SPE sont inscrits au budget du ministère chargé de l'agriculture au même titre que d'autres dépenses. En outre, les montants afférents au produit de la taxe et au coût du SPE ne sont pas équivalents. Le produit de la taxe s'élève, en effet, à 550 millions d'euros en 2003 alors que le total des crédits affectés au ministère chargé de l'agriculture pour la même année est fixée à 280 millions EUR.

(227) Les autorités françaises considèrent, par conséquent, que, bien qu'ayant conservé l'intitulé initial, ce prélèvement n'est plus affecté, de façon spécifique, au financement du SPE.

(228) La Commission note que, dans une affaire actuellement pendante devant la Cour de justice [1], l'avocat général a remarqué que les critères suivants révèlent l'existence d'un lien direct et indissoluble entre une taxe et une aide d'État: a) la mesure dans laquelle l'aide concernée est alimentée par le produit de la taxe; b) la mesure dans laquelle le produit de la taxe est spécifiquement affecté à l'aide; c) la mesure, résultant de la réglementation concernée, dans laquelle le lien entre le produit de la taxe et son affectation spécifique comme aide a un caractère obligatoire; d) la mesure dans laquelle et la manière dont le couple taxe/aide influence les rapports de concurrence dans le (sous-)secteur concerné ou la catégorie d'entreprises concernée.

(229) La Commission, considérant qu'il s'agit là de paramètres pertinents, constate que, en effet, depuis le 1er janvier 2001, aucune référence n'est faite dans la loi française à l'affectation de la taxe d'équarrissage à un objectif concret; la taxe ne semble donc plus être spécifiquement affectée au financement du SPE depuis cette date. Il ne semble pas non plus possible de constater l'existence d'un lien entre le produit de la taxe d'équarrissage et son affectation.

(230) La Commission prend note des remarques des autorités françaises selon lesquelles les fonds affectés au SPE n'ont pas été utilisés à d'autres fins que le financement de ce service. D'ailleurs, le tableau 1 montre que les recettes de la taxe pour les années 2001 et 2002 (950 323 981 EUR) et le total payé pour le SPE (411 472 078 EUR) sont loin d'être identiques, que cela est également le cas pour chacune de ces années, et que seulement une partie du produit de la taxe a été destinée à financer le SPE, ce qui plaide fortement en faveur de la déconnexion entre la taxe d'équarrissage et le financement du SPE depuis le 1er janvier 2001.

(231) En outre, la Commission note que, suite à l'ouverture de la procédure d'examen, elle n'a pas reçu d'autres informations des plaignants étayant, de façon claire et définitive, leurs arguments à ce sujet. Les arguments fournis par le plaignant n'ont pas permis à la Commission d'établir un lien entre la taxe parafiscale et le régime d'aide.

(232) La Commission réaffirme donc ses conclusions dans le cadre de la procédure d'infraction classée et conclut qu'il existe une déconnexion entre la taxe d'équarrissage et le financement du SPE depuis le 1er janvier 2001.

2.3.2.3. **Conclusions sur les deux périodes**

(233) Dans la mesure où le financement d'une aide d'État est considéré comme incompatible avec les règles de concurrence applicables, l'aide ainsi financée doit également être considérée comme incompatible par la Commission aussi longtemps que le financement irrégulier s'est prolongé dans le temps. En effet, la régularité du financement d'une aide d'État est une condition indispensable à la déclaration de compatibilité de celle-ci.

VI. **CONCLUSION**

(234) Le régime d'aides d'État que la France a mis à exécution entre le 1er janvier 1997 et le 31 décembre 2000 en faveur des entreprises d'équarrissage, des éleveurs et des abattoirs dans le cadre du financement du service public de l'équarrissage, financé au moyen d'une taxe sur l'achat des viandes frappant aussi les produits provenant des autres États membres a respecté les dispositions communautaires applicables au niveau desdits bénéficiaires. Or, la Commission a pu aussi constater l'existence d'une violation de l'article 90 du traité au niveau du financement des aides. Pour cette raison, la Commission ne peut pas déclarer le régime en question comme étant compatible puisqu'il a opéré une discrimination entre produits importés et produits domestiques.

(235) La Commission considère approprié dans le cas d'espèce d'adopter une décision conditionnelle en utilisant la possibilité offerte par l'article 7, paragraphe 4, du règlement (CE) nº 659/1999, selon lequel la Commission peut assortir sa décision positive de conditions lui permettant de reconnaître la compatibilité avec le marché commun et d'obligations lui permettant de contrôler le respect de sa décision.

(236) Afin de réparer la violation de l'article 90, et d'éliminer ainsi rétroactivement la discrimination, la France doit procéder au remboursement de la partie de la taxe ayant frappé les produits en provenance des autres États membres dans un délai et dans des conditions fixés par la Commission. La réparation de cette violation rendrait les aides concernées compatibles avec l'article 87 du traité.

[1] Conclusions de l'avocat général Geelhoed présentées le 4 mars 2004, affaire C-174/02, Streekgewest Westelijk Noord-Brabant, non encore publiées au Recueil.

(237) La Commission fixe les conditions qui doivent être suivies pour ledit remboursement. Ainsi, la France doit rembourser aux redevables de la taxe la partie de la taxe ayant frappé les viandes provenant des autres États membres entre le 1er janvier 1997 et le 31 décembre 2000 dans le plein respect des conditions suivantes:

— la France notifie individuellement aux redevables de la taxe, dans un délai maximum de six mois à compter de la notification de la présente décision, le droit spécifique de remboursement dont ils jouissent,

— afin d'introduire la demande de remboursement, les redevables doivent disposer d'un délai en conformité avec le droit national, et en tout cas d'un délai minimal de six mois;

— le remboursement doit avoir lieu dans un délai maximum de six mois à compter de l'introduction de la demande;

— les montants remboursés doivent être actualisés en tenant compte des intérêts à compter de la date à laquelle ils ont été perçus jusqu'à la date du remboursement effectif. Ces intérêts sont calculés sur la base du taux de référence de la Commission prévu par la méthode de fixation des taux de référence et d'actualisation [1];

— les autorités françaises acceptent toute preuve raisonnable de la part des redevables démontrant la partie de la taxe payée ayant frappé la viande provenant d'autres États membres;

— le droit au remboursement ne peut pas être soumis à d'autres conditions, notamment celle de ne pas avoir répercuté la taxe;

— dans le cas où un contribuable n'aurait pas encore payé la taxe, les autorités françaises renoncent formellement au paiement de celle-ci, y compris aux éventuels intérêts de retard y afférents;

— les autorités françaises envoient à la Commission, dans un délai maximum de vingt mois à compter de la notification de la présente décision, un rapport complet prouvant la bonne exécution de la mesure de remboursement.

(238) Par lettre du 9 décembre 2004, la France s'est engagée à respecter ces conditions.

(239) Au cas où la France ne respecterait pas son engagement en relation avec ces conditions, la Commission pourrait soit rouvrir la procédure formelle d'examen, comme prévu à l'article 16 du règlement (CE) nº 659/1999, soit porter la question devant la Cour de justice, comme prévu à l'article 23 dudit règlement. La Commission considère que la première possibilité serait en l'espèce la plus appropriée. Une telle possibilité pourrait avoir comme conséquence, comme le prévoit l'article 14 dudit règlement, l'adoption d'une décision finale négative avec récupération de la totalité des aides octroyés durant la période concernée, dont le montant est estimé à 417 080 311 EUR.

(240) Le régime d'aides d'État que la France a mis à exécution entre le 1er janvier 2001 et le 31 décembre 2002 en faveur des entreprises d'équarrissage, des éleveurs et des abattoirs dans le cadre du financement du service public de l'équarrissage, financé au moyen d'une taxe sur l'achat des viandes, est compatible avec le marché commun au titre de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité.

(241) Le régime d'aides d'État que la France a mis à exécution en 2002 en faveur des bouchers et ateliers de découpe détenant des MRS dans le cadre du financement du service public de l'équarrissage, financé au moyen d'une taxe sur l'achat des viandes, est compatible avec le marché commun au titre de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité.

(242) La mesure sous forme d'exonération du paiement d'une taxe sur l'achat des viandes en faveur de certaines entreprises de commercialisation de viande, en vigueur entre le 1er janvier 1997 et le 31 décembre 2002, constitue une aide d'État incompatible avec le marché commun.

(243) Les mesures faisant l'objet de la présente décision n'ont pas été notifiées à la Commission conformément à l'article 88, paragraphe 3, du traité et constituent dès lors des aides illégales au sens de l'article 1er, point f), du règlement (CE) nº 659/1999.

(244) La Commission regrette que la France ait mis à exécution lesdites mesures en violation de l'article 88, paragraphe 3, du traité.

(245) S'agissant d'aides mises en œuvre sans attendre la décision finale de la Commission, il convient de rappeler que, étant donné le caractère impératif des règles de procédure prévues à l'article 88, paragraphe 3, du traité, règles dont la Cour de justice a reconnu l'effet direct dans ses arrêts Carmine Capolongo contre Azienda Agricola Maya [2], Gebrüder Lorenz GmbH contre Allemagne [3] et Steinicke et Weinlig contre Allemagne [4], il ne peut être remédié a posteriori à l'illégalité de l'aide considérée [arrêt Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et autres contre France [5]].

[1] Communication de la Commission concernant la méthode de fixation des taux de référence et d'actualisation (JO C 273 du 9.9.1997, p. 3).

[2] Arrêt de la Cour du 19 juin 1973, dans l'affaire 77/72, Rec. 1973 p. 611.

[3] Arrêt de la Cour du 11 décembre 1973, dans l'affaire 120/73, Rec. 1973 p. 1471.

[4] Arrêt de la Cour du 22 mars 1977, dans l'affaire 78/76, Rec. 1977 p. 595.

[5] Arrêt de la Cour du 21 novembre 1991, dans l'affaire C-354/90, Rec. 1991 p. I-5505.

(246) La Cour de justice a rappelé que lorsqu'une mesure d'aide, dont le mode de financement fait partie intégrante, a été mise en œuvre en méconnaissance de l'obligation de notification, les juridictions nationales sont tenues, en principe, d'ordonner le remboursement des taxes ou des cotisations spécifiquement levées pour financer cette aide. Elle rappelle aussi qu'il appartient aux juridictions nationales de sauvegarder les droits des justiciables face à une éventuelle méconnaissance, de la part des autorités nationales, de l'interdiction de mise à exécution des aides qui est visée à l'article 88, paragraphe 3, dernière phrase, du traité et a un effet direct. Une telle méconnaissance, invoquée par les justiciables qui peuvent s'en prévaloir et constatée par les juridictions nationales, doit conduire celles-ci à en tirer toutes les conséquences, conformément à leur droit national, en ce qui concerne tant la validité des actes comportant mise à exécution des mesures d'aide concernées que le recouvrement des soutiens financiers accordés [1].

(247) La Commission ne dispose pas d'informations détaillant dans quelle mesure des remboursements de la taxe faits ou à faire sur cette base conduiront effectivement à un remboursement complet, notamment de toute taxe perçue sur les viandes en provenance d'autres États membres.

(248) En cas d'incompatibilité des aides illégales avec le marché commun, l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 659/1999 prévoit que la Commission décide que l'État membre concerné prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire. Ce remboursement est nécessaire en vue de rétablir la situation antérieure en supprimant tous les avantages financiers dont le bénéficiaire de l'aide octroyée de façon illégale a pu indûment bénéficier depuis la date d'octroi de cette aide.

(249) La France doit récupérer les aides incompatibles en l'espèce, notamment celles en faveur des entreprises exonérées du paiement de la taxe sur les achats de viande. Le montant total d'aides à récupérer est constitué par les montants payés sous forme d'exonération du paiement d'une taxe sur l'achat des viandes en faveur de certaines entreprises de commercialisation de viande au cours de la période concernée.

(250) L'article 14, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 659/1999 prévoit que la récupération comprend des intérêts qui sont calculés sur la base d'un taux approprié fixé par la Commission. Ces intérêts courent à compter de la date à laquelle l'aide illégale a été mise à la disposition du bénéficiaire.

(251) Les aides doivent être remboursées en conformité avec les procédures prévues par la législation française. Les montants comprennent les intérêts à compter de la date à laquelle l'aide a été versée jusqu'à la date de sa récupération effective. Ils sont calculés sur la base du taux de référence de la Commission prévu par la méthode de fixation des taux de référence et d'actualisation [2].

(252) La présente décision ne préjuge pas des conséquences que la Commission tirera, le cas échéant, sur le plan du financement de la politique agricole commune par le Fonds européen d'orientation et garantie agricole (FEOGA),

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. Le régime d'aides d'État que la France a mis à exécution entre le 1er janvier 1997 et le 31 décembre 2000 en faveur des entreprises d'équarrissage dans le cadre du financement du service public de l'équarrissage, financé au moyen d'une taxe sur les achats de viande frappant aussi les produits provenant des autres États membres, est compatible avec le marché commun au titre de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité, pourvu que la France respecte les engagements repris au paragraphe 4 du présent article.

2. Le régime d'aides d'État que la France a mis à exécution entre le 1er janvier 1997 et le 31 décembre 2000 en faveur des éleveurs dans le cadre du financement du service public de l'équarrissage, financé au moyen d'une taxe sur les achats de viande frappant aussi les produits provenant des autres États membres, est compatible avec le marché commun au titre de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité, pourvu que la France respecte les engagements repris au paragraphe 4 du présent article.

3. Le régime d'aides d'État que la France a mis à exécution entre le 1er janvier 1997 et le 31 décembre 2000 en faveur des abattoirs dans le cadre du financement du service public de l'équarrissage, financé au moyen d'une taxe sur les achats de viande frappant aussi les produits provenant des autres États membres, est compatible avec le marché commun au titre de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité, pourvu que la France respecte les engagements repris au paragraphe 4 du présent article.

4. La France rembourse aux redevables de la taxe sur les achats de viande la partie de la taxe ayant frappé les viandes provenant des autres États membres entre le 1er janvier 1997 et le 31 décembre 2000. Ceci doit se faire dans le plein respect des conditions suivantes:

— la France notifie individuellement aux redevables de la taxe, dans un délai maximum de six mois à compter de la notification de la présente décision, le droit spécifique de remboursement dont ils jouissent,

[1] Arrêt de la Cour Van Calster e.a. précité.

[2] Voir note 52 de bas de page.

— afin d'introduire la demande de remboursement, les redevables doivent disposer d'un délai en conformité avec le droit national, et en tout cas d'un délai minimal de six mois,

— le remboursement doit avoir lieu dans un délai maximum de six mois à compter de l'introduction de la demande,

— les montants remboursés doivent être actualisés en tenant compte des intérêts à compter de la date à laquelle ils ont été perçus jusqu'à la date du remboursement effectif. Ces intérêts sont calculés sur la base du taux de référence de la Commission prévu par la méthode de fixation des taux de référence et d'actualisation,

— les autorités françaises acceptent toute preuve raisonnable de la part des redevables démontrant la partie de la taxe payée ayant frappé la viande provenant d'autres États membres,

— le droit au remboursement ne peut pas être soumis à d'autres conditions, notamment celle de ne pas avoir répercuté la taxe,

— dans le cas où un contribuable n'aurait pas encore payé la taxe, les autorités françaises renoncent formellement au paiement de celle-ci, y compris aux éventuels intérêts de retard y afférents,

— la France envoie à la Commission, dans un délai maximum de vingt mois à compter de la notification de la présente décision, un rapport complet prouvant la bonne exécution du présent article.

5. Le présent article est sans préjudice des droits de remboursement de la taxe sur l'achat de viande que les contribuables pourraient avoir sur la base d'autres dispositions du droit communautaire.

Article 2

1. Le régime d'aides d'État que la France a mis à exécution entre le 1er janvier 2001 et le 31 décembre 2002 en faveur des entreprises d'équarrissage dans le cadre du financement du service public de l'équarrissage, financé au moyen d'une taxe sur les achats de viande, est compatible avec le marché commun au titre de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité.

2. Le régime d'aides d'État que la France a mis à exécution entre le 1er janvier 2001 et le 31 décembre 2002 en faveur des éleveurs dans le cadre du financement du service public de l'équarrissage, financé au moyen d'une taxe sur les achats de viande, est compatible avec le marché commun au titre de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité.

3. Le régime d'aides d'État que la France a mis à exécution entre le 1er janvier 2001 et le 31 décembre 2002 en faveur des abattoirs dans le cadre du financement du service public de l'équarrissage, financé au moyen d'une taxe sur l'achat des viandes, est compatible avec le marché commun au titre de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité.

4. Le régime d'aides d'État que la France a mis à exécution du 1er janvier 2002 au 31 décembre 2002 en faveur des bouchers et ateliers de découpe détenant des matériels à risque spécifiés (MRS) dans le cadre du financement du service public de l'équarrissage, financé au moyen d'une taxe sur l'achat des viandes, est compatible avec le marché commun au titre de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité.

Article 3

La mesure sous forme d'exonération du paiement de la taxe sur l'achat des viandes en faveur de certaines entreprises de commercialisation de viande, en vigueur entre le 1er janvier 1997 et le 31 décembre 2002, constitue une aide d'État incompatible avec le marché commun.

La France prend les mesures nécessaires pour récupérer les aides versées auprès des bénéficiaires au titre de ce régime. Le montant total d'aides à récupérer doit être actualisé en tenant compte des intérêts à compter de la date à laquelle l'aide a été versée jusqu'à la date de sa récupération effective. Ces intérêts sont calculés sur la base du taux de référence de la Commission prévu par la méthode de fixation des taux de référence et d'actualisation.

Article 4

La France informe la Commission, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision, des mesures qu'elle a prises pour s'y conformer.

Article 5

La République française est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 14 décembre 2004.

Par la Commission

Mariann FISCHER BOEL

Membre de la Commission