ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
22 juin 1994 *

Dans l'affaire C-426/92,

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

Bundesrepublik Deutschland

et

Deutsches Milch-Kontor GmbH,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 2, paragraphes 1 et 4, du règlement (CEE) n° 1624/76 de la Commission, du 2 juillet 1976, relatif à des dispositions particulières concernant le paiement de l'aide pour le lait écrémé en poudre dénaturé ou transformé en aliments composés pour animaux sur le territoire d'un autre État membre (JO L 180, p. 9), dans sa rédaction résultant de l'article 1er du règlement (CEE) n° 1726/79 de la Commission, du 26 juillet 1979 (JO L 199, p. 10), sur l'interprétation de l'article 10 du règlement (CEE) n° 1725/79 de la Commission, du 26 juillet 1979, relatif aux modalités d'octroi des aides au lait écrémé transformé en aliments composés et au lait écrémé en poudre destiné à l'alimentation des veaux (JO L 199, p. 1), et sur l'interprétation des articles 9, 12, 16 et 95 du traité CEE,

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. G. F. Mancini, président de chambre, M. Diez de Velasco (rapporteur), C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler et P. J. G. Kapteyn, juges,

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

considérant les observations écrites présentées:

— pour la République Fédérale d'Allemagne, par M[e] Thomas Tschentscher, avocat au barreau de Francfort-sur-le-Main,

— pour Deutsches Milch-Kontor GmbH, par M[e] Barbara Festge, avocat au barreau de Hambourg,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. Ulrich Wölker, membre du service juridique, en qualité d'agent, assisté de M[es] Georg M. Berrisch et Hans-Jürgen Rabe, avocats aux barreaux de Bruxelles et de Hambourg,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de la République fédérale d'Allemagne, représentée par M[e] Thomas Tschentscher assisté de M. Karl-Wolfgang Komarek, expert, de Deutsches Milch-Kontor GmbH, et de la Commission à l'audience du 10 février 1994,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 21 avril 1994,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 27 août 1992, parvenue à la Cour le 22 décembre suivant, le Bundesverwaltungsgericht (troisième chambre) a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, trois questions préjudicielles sur l'interprétation de l'article 2, paragraphes 1 et 4, du règlement n° 1624/76 de la Commission, du 2 juillet 1976, relatif à des dispositions particulières concernant le paiement de l'aide pour le lait écrémé en poudre dénaturé ou transformé en aliments composés pour animaux sur le territoire d'un autre État membre (JO L 180, p. 9), dans sa rédaction résultant de l'article 1er du règlement (CEE) n° 1726/79 de la Commission, du 26 juillet 1979 (JO L 199, p. 10), sur l'interprétation de l'article 10 du règlement (CEE) n° 1725/79 de la Commission, du 26 juillet 1979, relatif aux modalités d'octroi des aides au lait écrémé transformé en aliments composés et au lait écrémé en poudre destiné à l'alimentation des veaux (JO L 199, p. 1) et sur l'interprétation des articles 9, 12, 16 et 95 du traité CEE.

2 Ces questions préjudicielles ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant l'entreprise Deutsches Milch-Kontor GmbH (ci-après « DMK ») à l'administration allemande, (le Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, ci-après « BEF »), en ce qui concerne la charge des frais afférents aux contrôles systématiques effectués à la frontière lors de l'exportation par DMK, vers l'Italie, de lait écrémé en poudre bénéficiant de restitutions à l'exportation.

3 Le règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 148, p. 13) dispose, dans son article 10, paragraphe 1, qu'une aide est accordée au lait écrémé en poudre utilisé pour l'alimentation des animaux et répondant à certaines conditions.

4 Conformément au paragraphe 2 du même article 10, le Conseil a arrêté le règlement (CEE) n° 986/68, du 15 juillet 1968, établissant les règles générales relatives à l'octroi des aides pour le lait écrémé et le lait écrémé en poudre destinés à l'alimentation des animaux (JO L 169, p. 4).

5 En règle générale, l'aide est octroyée dans l'État membre où le lait écrémé en poudre est destiné à l'alimentation des animaux ou utilisé pour la fabrication d'aliments composés pour animaux. Toutefois, l'article 3, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 986/68 autorise également les États membres à verser une aide pour le lait écrémé en poudre fabriqué sur leur propre territoire mais dénaturé ou utilisé sur le territoire d'un autre État membre. Dans ce cas, les conditions d'octroi de l'aide sont fixées par le règlement n° 1624/76, tel que modifié par le règlement n° 1726/79, tous deux précités. Les États membres n'ont eu recours à cette possibilité que pour l'exportation de lait écrémé en poudre vers l'Italie, à partir du 15 juillet 1976.

6 L'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1624/76, dans sa rédaction résultant du règlement n° 1726/79, prévoit deux contrôles destinés à vérifier qu'une restitution à l'exportation est due. Le premier, portant sur la composition et la qualité du lait écrémé en poudre, a lieu dans l'État d'exportation. Le second, effectué dans l'État de transformation (Italie), consiste à vérifier que le produit a été effectivement utilisé pour l'élaboration d'aliments pour animaux.

7 Le premier contrôle est celui visé à l'article 10 du règlement n° 1725/79, précité.

8 En ce qui concerne le second contrôle, le point 2 de cette dernière disposition énonce:

« ... les modalités du contrôle, déterminées par l'État membre concerné, remplissent au moins les conditions suivantes:

...

b) les contrôles des entreprises concernées ont lieu sur place et portent notamment sur les conditions de fabrication...;

c) ces contrôles sont fréquents et inopinés. Ils sont effectués au minimum une fois tous les quatorze jours de fabrication. Par ailleurs, leur cadence est établie en tenant compte notamment de l'importance des quantités de lait écrémé en poudre utilisées par l'entreprise concernée, et de la fréquence du contrôle approfondi de sa comptabilité conformément aux dispositions sous d).

...

d) les contrôles visés sous c) sont complétés par un contrôle approfondi et inopiné des documents commerciaux et de la comptabilité... »

9 DMK exporte vers l'Italie du lait écrémé en poudre qu'elle achète en Allemagne; ce lait est destiné à être transformé, dans l'État destinataire, en aliments composés pour animaux. Le transport s'effectue par camions, chacun d'eux acheminant un lot d'environ 25 tonnes.

10 Le BEF a vérifié si le lait écrémé en poudre exporté par DMK vers l'Italie pouvait être admis à bénéficier de l'aide prévue par le règlement n° 986/68.

11 A cette fin, il a fait prélever par le bureau de douane d'exportation un échantillon du chargement de chaque camion, qui a été ensuite analysé. Pour des raisons d'ordre économique et pratique, les contrôles susmentionnés ont été effectués en même temps que les autres formalités d'exportation, par la douane allemande intervenant dans le cadre d'une assistance administrative.

12 Le BEF a mis à la charge de DMK les frais d'analyse des échantillons ainsi prélevés, d'un montant de 112 DM par échantillon, en se fondant sur l'article 12 de la Beihilfenverordnung-Magermilch (règlement allemand sur les aides au lait écrémé). Entre le 29 avril et le 8 septembre 1980, des avis de paiement d'un montant total de 17 081,28 DM ont ainsi été émis pour 152 échantillons.

13 DMK a introduit un recours contre ces avis de paiement, qui a été rejeté en première instance par décision du Verwaltungsgericht Frankfurt am Main du 20 avril 1983.

14 Sur appel de cette décision, le Hessische Verwaltungsgerichtshof a annulé les avis de paiement litigieux, selon arrêt du 5 juin 1989. Il s'est fondé sur la constatation que l'article 10, point 2, sous c), du règlement n° 1725/79 ne prescrit qu'un contrôle par sondage. Étant donné que pour des raisons techniques, l'exportateur ne peut transporter le lait écrémé en poudre par lots de plus de 25 tonnes, le

contrôle systématique de chacun de ces lots représenterait un degré de contrôle non prévu par les dispositions communautaires. En outre, du fait des frais de contrôle mis à sa charge, DMK se trouverait désavantagée par rapport aux opérateurs économiques exportant du lait écrémé en poudre vers l'Italie à partir d'autres États membres. Compte tenu de la faiblesse des bénéfices réalisés dans l'industrie laitière, les frais de 112 DM par 25 tonnes exigés par le BEF ne représenteraient plus des « frais normaux de contrôle » au sens de l'arrêt de la Cour du 15 septembre 1982, Denkavit (233/81, Rec. p. 2933).

15 Le BEF a formé un pourvoi en révision devant le Bundesverwaltungsgericht (ci-après la « juridiction de renvoi »).

16 Estimant que le litige soulevait une série de problèmes d'interprétation du droit communautaire, et bien que liée, en tant que juge du droit, par les constatations de fait du Hessische Verwaltungsgerichtshof, la juridiction de renvoi a décidé de surseoir à statuer par ordonnance du 27 août 1992, et de saisir la Cour des questions préjudicielles suivantes:

1) L'article 2, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement (CEE) n° 1624/76 du 2 juillet 1976, dans la rédaction qui résulte de l'article 1er du règlement (CEE) n° 1726/79 du 26 juillet 1979, est-il à interpréter en ce sens que l'autorité compétente doit prélever et contrôler un échantillon du chargement de chaque camion pour pouvoir délivrer l'attestation prévue par cette disposition, lorsque du lait écrémé en poudre fabriqué en Allemagne est exporté vers l'Italie par camions en vue d'y être transformé en aliments composés pour animaux?

2) En cas de réponse négative à la première question, quels sont les critères à dégager des dispositions combinées de l'article 2, paragraphe 1, sous a), du règlement (CEE) n° 1624/76, dans la rédaction qui résulte de l'article 1er du règlement (CEE) n° 1726/79, et de l'article 10 du règlement (CEE) n° 1725/79 pour répondre à la question de savoir à quelle fréquence des prélèvements d'échan-

tillons doivent et peuvent être effectués lors de l'exportation de lait écrémé en poudre vers l'Italie par camions?

3) Est-il compatible avec l'interdiction des taxes d'effet équivalant à des droits de douane (articles 9, 12 et 16 du traité CEE), avec l'interdiction des discriminations (article 95 du traité CEE) et avec les autres dispositions du droit communautaire de mettre à la charge de l'exportateur, sur la base de dispositions nationales, la totalité des frais occasionnés par les contrôles, systématiques ou occasionnels?

17 Les deux premières questions constituent les deux aspects d'un même problème. Il convient de les examiner ensemble.

Sur les première et deuxième questions

18 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande si l'attestation prévue à l'article 2, paragraphe 4, du règlement n° 1624/76, tel que modifié par le règlement n° 1726/79, ne peut être établie que dans le cas où l'autorité compétente a fait prélever et contrôler un échantillon du chargement de chaque camion au moment de l'exportation du lait écrémé en poudre. En cas de réponse négative, la deuxième question vise à faire préciser la fréquence à laquelle doivent être effectués les contrôles.

19 Il y a lieu d'observer que les contrôles systématiques en cause dans l'affaire au principal sont opérés à la frontière.

20 En matière de contrôles sanitaires effectués à la frontière, la Cour a déjà jugé qu'en raison notamment des délais inhérents aux opérations de contrôle et des frais de transport supplémentaires qui peuvent en découler pour l'opérateur économique, les contrôles en question sont susceptibles de rendre les importations ou exportations plus difficiles ou plus onéreuses (voir arrêt du 15 décembre 1976, Simmenthal, 35/76, Rec. p. 1871, point 14).

21 Ce principe est également applicable à d'autres catégories de contrôles à la frontière, en particulier à une réglementation nationale qui prévoit une inspection systématique des marchandises lors du passage de la frontière (voir arrêt du 20 septembre 1988, Moormann, 190/87, Rec. p. 4689, point 8).

22 Il s'ensuit que dans les échanges intracommunautaires, tout contrôle systématique à la frontière constitue une entrave susceptible de contrevenir aux articles 30 et 34 du traité. Par conséquent, l'instauration d'un tel contrôle ne peut être admise que dans des conditions dûment justifiées.

23 Ces principes ont été repris par la directive 83/643/CEE du Conseil, du 1er décembre 1983, relative à la facilitation des contrôles physiques et des formalités administratives lors du transport des marchandises entre États membres (JO L 359, p. 8), remplacée à partir du 1er janvier 1993 par le règlement (CEE) n° 2726/90 du Conseil, du 17 septembre 1990, relatif au transit communautaire (JO L 262, p. 1). Cette directive, non applicable à l'affaire au principal, puisque postérieure aux faits du litige, prévoit dans son article 2, paragraphe 1, tel que modifié par la directive 91/342/CEE du Conseil, du 20 juin 1991 (JO L 187, p. 4), que les contrôles à la frontière seront effectués par sondage, sauf dans des circonstances dûment justifiées. Comme la Cour l'a déjà relevé dans son arrêt du 28 novembre 1989, Commission/Allemagne (C-186/88, Rec. p. 3997, point 14), la directive 83/643 ne permet pas des formalités ou contraintes allant au-delà des exigences normales inhérentes au franchissement de la frontière pour toute marchandise, quelle que soit sa nature.

24 Les première et deuxième questions préjudicielles doivent être analysées à la lumière des principes sus-énoncés.

25 Les contrôles litigieux dans l'espèce au principal ont été instaurés pour vérifier le respect de la réglementation communautaire dans le domaine des restitutions à l'exportation du lait écrémé en poudre destiné à l'élaboration d'aliments pour animaux dans un autre État membre que celui de production du lait. Il y a donc lieu de vérifier s'ils ont été expressément prévus par les dispositions communautaires.

26 A cet égard, il ne résulte pas de l'analyse de la réglementation visée par la juridiction de renvoi, à savoir l'article 2, paragraphe 1, sous a), et paragraphe 4, premier alinéa, du règlement n° 1624/76, dans sa rédaction résultant du règlement n° 1726/79, et l'article 10 du règlement n° 1725/79, que les contrôles doivent être opérés à la frontière.

27 En effet, l'article 2, paragraphe 1, sous a), précité, prévoit seulement que le lait écrémé en poudre fait l'objet du contrôle visé à l'article 10 du règlement n° 1725/79. Par contre, l'article 2, paragraphe 1, sous c), relatif au contrôle à effectuer dans le pays de destination, précise que les marchandises doivent être soumises par ce dernier État « à un contrôle douanier ou à un contrôle administratif des garanties équivalentes ». Il contient en outre une référence au « jour de l'accomplissement des formalités douanières d'exportation » du lait écrémé en poudre, sans mentionner une possibilité pour l'État membre d'exportation d'effectuer des contrôles lors du passage de la frontière.

28 Quant à l'article 10 du règlement n° 1725/79, il établit deux contrôles distincts, à savoir, dans son point 1, celui de « la teneur maximale en eau » du lait écrémé en poudre, et, dans son point 2, celui de « l'utilisation du lait écrémé et du lait écrémé en poudre, en l'état ou sous forme de mélange, dans la fabrication d'aliments composés ».

29 S'agissant du second contrôle, il doit remplir certaines conditions minimales. Il doit porter notamment sur la composition du lait, des mélanges utilisés, et des aliments composés fabriqués (article 10, point 2, sous a), avoir lieu sur place au sein des entreprises concernées (point 2, sous b), au minimum tous les quatorze jours de fabrication (point 2, sous c), et être complété par un contrôle approfondi et inopiné des documents commerciaux et de la comptabilité (point 2, sous d).

30 Toutefois, l'article 10, point 1, ne précise pas le lieu où les contrôles doivent être effectués. Quant au point 2, sous b), dudit article, il ne vise que les contrôles réalisés dans les entreprises de fabrication.

31 Enfin, l'article 2, paragraphe 4, du règlement n° 1624/76, tel que modifié par le règlement n° 1726/79, énumère les énonciations obligatoires de l'attestation établie « par l'autorité compétente certifiant qu'elle assure le respect des dispositions du paragraphe 1, sous a) et b) » du règlement n° 1624/76. Il ajoute que « cette attestation est conservée par le bureau de douane de départ ».

32 Néanmoins, le paragraphe 4 de l'article 2, précité, ne prévoit pas l'établissement de l'attestation par le bureau de douane de sortie, mais seulement sa conservation par celui-ci. Dans la mesure où il distingue entre « l'autorité compétente » qui expédie l'attestation et « le bureau de douane de départ » qui la conserve, il apparaît que ladite attestation est établie avant que la marchandise arrive à la frontière.

33 Par conséquent, l'article 2, paragraphes 1 et 4, du règlement n° 1624/76, dans sa rédaction résultant du règlement n° 1726/79, et l'article 10 du règlement n° 1725/79 n'exigent pas que les contrôles objet du litige soient effectués à la frontière.

34 Etant effectués à la frontière et de manière systématique, les contrôles litigieux contreviennent donc aux dispositions de l'article 34 du traité, compte tenu des principes dégagés ci-dessus.

35 Néanmoins, il convient de vérifier si ces contrôles se trouvent justifiés au sens de l'article 36 du traité.

36 Le gouvernement allemand allègue qu'ils ont été réalisés à la frontière pour des raisons d'ordre économique et pratique. En toute hypothèse, les contrôles systématiques à la frontière ne constitueraient que la contrepartie d'un système auquel on adhère volontairement et qui comporte des avantages pour l'opérateur économique.

37 La Commission estime que les contrôles à la frontière constituent la seule façon d'éviter les fraudes susceptibles d'être commises pendant le trajet entre l'usine de production et l'entreprise de transformation.

38 Ces arguments ne peuvent pas être retenus.

39 En premier lieu, s'agissant des raisons d'ordre économique et pratique invoquées, il suffit de rappeler que l'article 36 du traité ne peut pas être invoqué pour justifier des réglementations ou pratiques, mêmes utiles, mais dont les éléments restrictifs s'expliquent essentiellement par le souci de réduire la charge administrative ou les dépenses publiques, sauf si, à défaut desdites réglementations ou pratiques, cette charge ou ces dépenses dépassaient manifestement les limites de ce qui peut être raisonnablement exigé (voir arrêt du 20 mai 1976, De Peijper, 104/75, Rec. p. 613, point 18). De surcroît, en l'espèce au principal, les charges sont répercutées sur les opérateurs économiques.

40 En deuxième lieu, s'agissant de l'analyse des contrôles comme une contrepartie des avantages tirés d'une adhésion volontaire à un régime de restitutions à l'exportation, il suffit de relever que des contrôles systématiques non prévus par les dispositions communautaires applicables ne sauraient constituer une telle contrepartie.

41 En troisième lieu, s'agissant du souci d'éviter des fraudes au cours du transport sur le territoire de l'État membre d'exportation, il convient de rappeler que s'il est loisible aux autorités nationales de mettre en oeuvre les moyens appropriés offerts par leur droit pour éviter des fraudes à la réglementation communautaire, tel ne saurait être le cas lorsque le droit interne s'inspire de critères qui ne s'harmonisent pas avec le système de garanties et de preuves établi par la réglementation communautaire (voir arrêt du 11 février 1971, Fleischkontor, 39/70, Rec. p. 49, point 5).

42 Or, dans la présente affaire, comme il vient d'être exposé ci-dessus, des contrôles systématiques à la frontière ne sont pas compatibles avec les dispositions régissant la libre circulation des marchandises et notamment avec l'article 34 du traité.

43 En outre, même si les contrôles litigieux effectués à la frontière sont susceptibles de prévenir des fraudes lors du transport à l'intérieur du territoire allemand, ils ne permettent pas de garantir que la marchandise parviendra à l'entreprise de transformation en remplissant encore les conditions minimales de composition et de qualité requises par la réglementation communautaire. En effet, il ne peut être exclu que les fraudes soient commises pendant le transport sur le territoire des États de transit ou sur celui de l'État de destination lui-même.

44 Il y a toutefois lieu d'ajouter que la prévention des fraudes sur la qualité et la composition du produit bénéficiant des restitutions à l'exportation constitue un souci légitime des États membres. Par conséquent, il ne peut être exclu que ceux-ci

maintiennent des contrôles à la frontière des lots exportés, à condition que ces contrôles revêtent un caractère sporadique.

45 Il convient donc de répondre aux deux premières questions que l'article 2, paragraphes 1 et 4, du règlement n° 1624/76, dans sa rédaction résultant du règlement n° 1726/79, et l'article 10 du règlement n° 1725/79 en liaison avec l'article 34 du traité, doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne permettent pas la réalisation de contrôles systématiques à la frontière pour vérifier que sont remplies les conditions de composition et de qualité du lait écrémé en poudre destiné à l'élaboration d'aliments composés pour animaux dans un autre État membre, auxquelles est subordonné le bénéfice de restitutions à l'exportation. Les dispositions susmentionnées ne s'opposent toutefois pas à des contrôles à la frontière, à condition que ces contrôles ne soient opérés que par sondage.

Sur la troisième question

46 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande si les frais des contrôles systématiques à la frontière mis à la charge des exportateurs constituent des taxes d'effet équivalant à des droits de douane contraires aux articles 9, 12 et 16 du traité, ou bien des impositions intérieures discriminatoires au sens de l'article 95 du traité.

47 Le gouvernement allemand souligne que les redevances en cause ne sont ni excessives par rapport aux frais réels du contrôle ni de nature à dissuader les opérateurs économiques de réaliser les exportations auxquelles elles s'appliquent. De ce fait, elles rempliraient les conditions exigées par la Cour dans son arrêt Denkavit, précité. En outre, elles constitueraient la rémunération d'un service effectivement rendu à l'exportateur, d'un montant proportionné audit service, et elles lui profiteraient en lui garantissant son droit à l'octroi de l'aide à l'exportation dans son principe et son montant. Les frais de contrôle étant exigés à l'exportation vers l'Italie comme à l'importation en Allemagne ou à l'occasion de la transformation sur le territoire allemand du produit, les redevances en question ne seraient pas contraires aux articles 9, 12, 16 ou 95 du traité.

48 La Commission soutient l'analyse du gouvernement allemand. Selon elle, les contrôles litigieux ne sont pas réglementés dans un sens limitatif par le droit communautaire. De plus, celui-ci ne contient pas de disposition relative à la charge des frais. Par conséquent, les États membres pourraient mettre ces frais à la charge des opérateurs économiques intéressés, dans les limites fixées par la Cour dans l'arrêt Denkavit, précité. Ces limites n'étant pas dépassées dans l'espèce au principal, d'après les constatations de la juridiction de renvoi, les frais litigieux seraient conformes aux règlements n^{os} 1624/76 et 1725/79. Toutefois, pour ne pas relever de la catégorie des taxes d'effet équivalant à des droits de douane, les redevances devraient remplir les conditions dégagées par la Cour dans son arrêt du 27 septembre 1988, Commission/Allemagne (18/87, Rec. p. 5427, point 8), c'est-à-dire être prévues par le droit communautaire dans l'intérêt général de la Communauté, être obligatoires et uniformes pour l'ensemble des produits concernés et ne pas dépasser le coût réel des contrôles y afférents. Ces conditions seraient réunies dans l'affaire au principal.

49 DMK avance une analyse contraire. Aucun bénéfice ne pourrait découler pour l'exportateur des contrôles, car il n'est pas le destinataire de l'aide, mais une simple courroie de transmission de celle-ci. D'autre part, la charge financière correspondant aux redevances serait trop élevée et de nature à dissuader les opérateurs économiques de réaliser les opérations en question. Enfin, les frais de contrôle, en tant qu'ils sont mis à la charge des exportateurs, violeraient le principe d'égalité, puisque cette situation n'existerait pas dans les autres États membres, ni en Allemagne même à l'égard du lait écrémé en poudre exporté vers l'Italie à d'autres fins que l'élaboration d'aliments pour animaux.

50 Selon une jurisprudence constante de la Cour, toute charge pécuniaire unilatéralement imposée, quelles que soient son appellation et sa technique, et frappant les marchandises en raison du fait qu'elles franchissent la frontière, lorsqu'elle n'est pas un droit de douane proprement dit, constitue une taxe d'effet équivalent au sens des articles 9, 12, 13 et 16 du traité, alors même qu'elle ne serait pas perçue au profit de l'État (voir notamment arrêt du 9 novembre 1983, Commission/Danemark, 158/82, Rec. p. 3573, point 18).

51 Il convient de rappeler que l'élimination entre les États membres des droits de douane et des taxes d'effet équivalent constitue un principe fondamental du marché commun, applicable à l'ensemble des produits et marchandises, de sorte que toute exception, d'ailleurs d'interprétation stricte, doit être clairement prévue (voir arrêts du 13 novembre 1964, Commission/Luxembourg et Belgique, 90/63 et 91/63, Rec. p. 1217, et du 20 avril 1978, Commissionnaires Réunis, 80/77 et 81/77, Rec. p. 927, point 24).

52 Dans son arrêt du 15 septembre 1982, Denkavit, précité, la Cour a conclu (point 13) que l'article 10 du règlement n° 1725/79 ne s'oppose pas à ce qu'un État membre mette, en vertu de sa législation nationale, les frais des contrôles effectués en application de cette disposition à la charge de l'entreprise intéressée, lorsque les sommes dont cette entreprise est redevable représentent des frais normaux pour des contrôles de ce genre et qu'ils ne s'élèvent pas à un tel montant qu'ils soient de nature à décourager les entreprises de procéder aux opérations que l'octroi de l'aide a pour objet d'encourager.

53 Ce principe n'est applicable qu'aux contrôles effectués en conformité avec les dispositions des règlements n^{os} 1624/76 et 1725/79. Or, comme indiqué en réponse aux deux premières questions, cette condition ne se trouve pas remplie dans l'affaire au principal, étant donné que les contrôles litigieux s'effectuent à la frontière et de façon systématique.

54 Par conséquent, faute de base légale et bien qu'elles correspondent aux coûts réels des contrôles, les redevances litigieuses constituent des taxes d'effet équivalant à des droits de douane à l'exportation interdites par les articles 9 et 12 du traité.

55 Les dispositions relatives aux taxes d'effet équivalent et celles relatives aux impositions intérieures discriminatoires ne pouvant être appliquées cumulativement

(voir notamment arrêt du 11 mars 1992, Compagnie commerciale de l'ouest, C-78/90 à 83/90, Rec. p. I-1847, point 22), il n'y a pas lieu d'examiner la compatibilité des redevances litigieuses avec l'article 95 du traité.

56 Il y a donc lieu de répondre à la troisième question qu'une redevance perçue à l'occasion des contrôles systématiques à la frontière susvisés constitue une taxe d'effet équivalant à des droits de douane à l'exportation, interdite par les articles 9 et 12 du traité, même si elle correspond au coût réel de chaque contrôle.

Sur les dépens

57 Les frais exposés par le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Bundesverwaltungsgericht, par ordonnance du 27 août 1992, dit pour droit:

1) L'article 2, paragraphes 1 et 4, du règlement (CEE) n° 1624/76 de la Commission, du 2 juillet 1976, relatif à des dispositions particulières concernant le

paiement de l'aide pour le lait écrémé en poudre dénaturé ou transformé en aliments composés pour animaux sur le territoire d'un autre État membre, dans sa rédaction résultant du règlement (CEE) n° 1726/79 de la Commission, du 26 juillet 1979, et l'article 10 du règlement (CEE) n° 1725/79 de la Commission, du 26 juillet 1979, relatif aux modalités d'octroi des aides au lait écrémé transformé en aliments composés et au lait écrémé en poudre destiné à l'alimentation des veaux, en liaison avec l'article 34 du traité CEE, doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne permettent pas la réalisation de contrôles systématiques à la frontière pour vérifier que sont remplies les conditions de composition et de qualité du lait écrémé en poudre destiné à l'élaboration d'aliments composés pour animaux dans un autre État membre, auxquelles est subordonné le bénéfice de restitutions à l'exportation. Les dispositions susmentionnées ne s'opposent toutefois pas à des contrôles à la frontière, à condition que ces contrôles ne soient opérés que par sondage.

2) **Une redevance perçue à l'occasion des contrôles systématiques à la frontière susvisés constitue une taxe d'effet équivalant à des droits de douane à l'exportation, interdite par les articles 9 et 12 du traité, même si elle correspond au coût réel de chaque contrôle.**

Mancini Diez de Velasco Kakouris

Schockweiler Kapteyn

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 22 juin 1994.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

G. F. Mancini