CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MARCO DARMON présentées le 12 décembre 1989 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Par jugement du 3 mars 1988, l'arrondissementsrechtbank de Maastricht vous a saisis de deux questions préjudicielles relatives à l'interprétation des articles 30 et 36 du traité CEE. Ces questions sont posées dans le cadre d'un litige opposant la firme Krantz GmbH & Co. (ci-après « Krantz GmbH »), établie en République fédérale d'Allemagne, au receveur des impôts directs de Kerkrade (Pays-Bas) et au royaume des Pays-Bas. Krantz GmbH a vendu à tempérament, avec réserve de propriété, des machines à la société J. J. Krantz & Zoon NV (ci-après « Krantz & Zoon ») établie aux Pays-Bas. Celle-ci les a installées dans l'usine de sa filiale, la Vaalser Textielfabriek BV à Vaals. A la suite de la faillite de Krantz & Zoon et de sa filiale, le receveur des impôts a pratiqué une saisie sur tous les meubles qui se trouvaient dans les locaux de la Vaalser Textielfabriek en vue de recouvrer une dette d'impôts directs de cette dernière. Parmi ces meubles, se trouvaient les machines que Krantz & Zoon n'avait pas fini de payer à Krantz GmbH et qui demeuraient, par conséquent, la propriété de cette dernière.

2. Ayant vu sa demande de restitution des machines rejetée par le receveur des impôts sur le fondement de la loi néerlandaise relative au recouvrement des impôts directs, Krantz GmbH n'a pu en reprendre possession qu'en versant une somme de 200 000 HFL. C'est en vue de faire déclarer la saisie des machines illégale et d'obtenir le remboursement des 200 000 HFL versés que Krantz GmbH a saisi l'arrondissementsrechtbank de Maastricht et a, notamment, invoqué devant cette juridiction l'incompatibilité de la loi néerlandaise sur le recouvrement des impôts directs avec le principe de la libre circulation des marchandises.

3. La législation nationale en cause à travers les questions du juge a quo est la loi du 22 mai 1845 sur le recouvrement des impôts directs du royaume, et singulièrement son article 16. Cette disposition régit l'exercice des réclamations par « les tiers qui pensent avoir des droits, en totalité ou en partie, sur des biens meubles saisis en raison d'une dette fiscale » [1]. C'est plus particulièrement l'alinéa 3 de l'article 16 qui retient l'attention, dans la mesure où il pose le principe que « les tiers ne peuvent former un recours contre la saisie pour dette fiscale, sauf dans le cas de l'impôt foncier, si les fruits récoltés ou à récolter, ou les biens meubles destinés à équiper une maison ou une ferme, à cultiver ou exploiter les terres se trouvent, au moment de la saisie, chez le débiteur ». Cet alinéa est interprété aux Pays-Bas en ce sens que la restriction qu'il apporte au droit de réclamation des tiers concerne également le mobilier servant à l'exploitation d'une entreprise, mais non, en revanche, les stocks de matières premières et auxiliaires et de produits finis qui s'y trouvent.

* Langue originale: le français.

1 — Alinéa 1 de l'article 16 de la loi du 22 mai 1845.

4. C'est en tant qu'elle prive des fournisseurs ressortissants d'un autre État membre du droit de réclamer leurs biens, saisis par l'administration fiscale parmi le mobilier de ses débiteurs, que vous êtes invités à dire si la législation néerlandaise doit être considérée comme une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation au sens de l'article 30 du traité CEE et, dans l'affirmative, si son application est justifiée au titre de l'article 36 du même traité.

5. Dans le cadre de la procédure au principal, Krantz GmbH a, nous l'avons dit, exposé un point de vue selon lequel il y aurait, en l'espèce, mesure d'effet équivalent, en indiquant notamment que les droits du fisc néerlandais en matière de saisie portaient « atteinte aux échanges de marchandises aux Pays-Bas »[2] et que la connaissance de leur existence à l'extérieur du pays aboutirait à une diminution considérable des ventes à tempérament en provenance des autres États membres.

6. De leur côté, le gouvernement des Pays-Bas et la Commission ont développé devant la Cour des arguments selon lesquels des dispositions telles que celles contenues dans la loi néerlandaise ne tomberaient pas sous le coup de la prohibition des mesures d'effet équivalent. La Commission a souligné qu'à son avis la mesure nationale en cause n'avait pas de lien avec les importations, rejoignant ainsi le point de vue exposé, à titre principal, par le gouvernement néerlandais.

7. La loi néerlandaise sur les pouvoirs de saisie du fisc en matière d'impôts directs n'a pas pour objet de régir les échanges de marchandises avec les autres États membres. Cette loi, qui s'applique indistinctement aux biens d'origine nationale ou importés qui meublent la résidence du débiteur fiscal, à l'exclusion des stocks, appartient à ce que l'on pourrait appeler l'encadrement législatif général des activités économiques. Elle se distingue des législations ou réglementations qui visent directement et exclusivement les conditions de production ou de commercialisation de certains produits ou de certaines catégories de produits, dont les effets sur les importations doivent être appréciés, au regard de la prohibition de l'article 30, à travers la grille d'analyse définie par votre jurisprudence « Cassis de Dijon »[3]. Votre récent arrêt dans l'affaire Torfaen Borough Council[4] paraît témoigner de ce que, dans le cas où une réglementation faisant partie de l'encadrement législatif précité comporte des effets sur les importations, sa compatibilité avec l'article 30 est soumise à des conditions juridiques quelque peu différentes.

8. S'agissant, dans cette dernière affaire, de dire si l'interdiction faite, au Royaume-Uni, à des commerces de détail d'ouvrir le dimanche constituait une mesure d'effet équivalant à une restriction des importations, la Cour s'est référée à son arrêt du 11 juillet 1985, Cinéthèque[5], pour estimer que la compatibilité de la réglementation posant une telle interdiction avec le principe de libre circulation des marchandises dépendait de deux conditions: en premier lieu, que la réglementation en cause poursuive un but justifié au regard du droit communautaire, en second lieu, que ses effets sur les importations n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif visé, vérification qui appartient au juge national.

2 — Jugement de renvoi, p. 5 de la traduction française.

3 — Arrêt du 20 février 1979, Rewe Zentral, 120/78, Rec. 1979, p. 649.

4 — Arrêt du 23 novembre 1989, C-145/88, Rec. 1989, p. 3851.

5 — Affaires 60/84 et 61/84, Rec. 1985, p. 2605.

9. Sur le premier point, la Cour, faisant le parallèle avec l'affaire Oebel[6], a estimé que les réglementations nationales régissant les horaires de vente au détail, qui constituent « l'expression de certains choix politiques et économiques en ce qu'elles visent à assurer une répartition des heures de travail et de repos adaptée aux particularités socioculturelles nationales ou régionales dont l'appréciation appartient, dans l'état actuel du droit communautaire, aux États membres »[7], devaient être considérées comme conformes aux objectifs d'intérêt général poursuivis par le traité. Sur le deuxième point, la Cour a indiqué que la question de savoir si les effets restrictifs sur la libre circulation des marchandises d'une réglementation nationale déterminée restent effectivement dans le cadre de ses effets propres relevait de l'appréciation des faits, qui appartient à la juridiction nationale.

10. La Cour doit-elle répondre aux questions du juge a quo à partir d'une analyse similaire? Si c'était le cas, elle aurait à examiner si l'objectif poursuivi par la loi néerlandaise sur les saisies, à savoir garantir l'efficacité des recouvrements fiscaux, est conforme aux objectifs généraux du traité, et à indiquer, le cas échéant, au juge national qu'il lui appartient de vérifier si les effets de cette loi sur les importations ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour garantir l'efficacité considérée. Observons aussitôt qu'il serait difficile à la Cour de considérer que, en réglementant le droit de saisie du fisc en vue de garantir l'efficacité des recouvrements d'impôts directs, la législation néerlandaise ne poursuit pas un but conforme aux objectifs généraux du traité. Les choix, en telle matière, sont demeurés de la compétence des États membres. On se trouverait ainsi dans un cas de figure où il appartiendrait au juge néerlandais de vérifier si les effets sur les importations ne sont pas excessifs pour atteindre un objectif en lui-même légitime.

11. Toutefois, nous ne vous proposerons pas de vous engager dans une telle problématique. Il nous semble, en effet, qu'une situation comme celle décrite par le juge national n'est même pas justiciable d'une analyse du type de celle mise en œuvre dans l'arrêt Torfaen Borough Council. Nous estimons que ce n'est qu'en présence d'effets *perceptibles* sur les importations qu'il y a lieu de rechercher si la réglementation qui en est la cause répond à un objectif légitime et si lesdits effets ne sont pas disproportionnés. En revanche, une telle démarche ne nous semble pas pertinente si aucun effet perceptible sur les importations n'est à imputer à une législation. Or, nous pensons que l'existence même d'effets sur les importations résultant de l'application d'une réglementation des saisies, telle que celle ici en question, est très douteuse. Il n'y a donc pas matière, dans la présente espèce, à faire dépendre la compatibilité avec l'article 30 de la plus ou moins grande importance d'effets sur les importations, mais il y a plutôt lieu de considérer que la compatibilité avec l'article 30 de la mesure nationale en cause résulte tout simplement de son *absence* de lien avec les importations.

12. Indiquons brièvement ce qui nous conduit à penser que la loi néerlandaise n'a pas de lien avec les importations. Cette loi, appliquée aux biens meublant la résidence du débiteur d'impôts directs quelle que soit leur origine, nationale ou communautaire, ne vise pas les stocks de matières premières ou auxiliaires ou de produits finis. Son champ d'application connaît, à ce titre, une singulière limitation. De plus, la loi néerlandaise est sans aucune incidence sur les

6 — Arrêt du 14 juillet 1981, 155/80, Rec. 1981, p. 1993.

7 — Affaire C-145/88 (précitée note 4), point 14.

demandes des acheteurs à tempérament. La seule incidence éventuelle concerne l'offre des vendeurs à tempérament, qui peuvent hésiter à contracter avec un acheteur soumis aux impôts directs néerlandais. Encore doit-on souligner le caractère seulement éventuel des « réticences » des vendeurs, dans la mesure où celles-ci ne peuvent exister que par rapport à la survenance d'un événement aléatoire. Aléatoire à un double titre, pourrait-on d'ailleurs dire, puisqu'il n'y aurait risque de saisie d'un bien vendu, à tempérament, à un acheteur néerlandais que si cet acheteur se révèle être, par ailleurs, un débiteur d'impôts directs récalcitrant *et* que si l'administration nationale compétente décide de résoudre cette situation par la saisie. Ajoutons, enfin, que, face au risque, si risque il y a, tous les vendeurs, néerlandais ou d'un autre État membre, sont égaux.

13. Au vu de ces considérations, il nous paraîtrait pour le moins difficile de qualifier la loi néerlandaise en cause de mesure restrictive des importations en se fondant sur la circonstance, qui est la *seule* à pouvoir être évoquée en ce sens, que des vendeurs non néerlandais *pourraient* hésiter à vendre à tempérament à des Néerlandais des biens qui *pourraient* être saisis *si* les acheteurs s'avéraient de mauvais payeurs à l'égard du fisc néerlandais. Une telle cascade d'éventualités ne peut, à l'évidence, être analysée comme une restriction des importations. L'application de la loi néerlandaise dans les conditions décrites par le jugement de renvoi ne permet pas de mettre en évidence un lien avec les échanges de marchandises entre les Pays-Bas et les autres États membres. Il s'agit d'une mesure nationale sans lien avec les importations. Peut-être cette dernière appréciation aurait-elle été sujette à réexamen si la loi en question s'était appliquée également aux stocks, car l'on n'aurait alors pu exclure tout effet sur les échanges de marchandises du fait de « réticences » de plus grande ampleur. Mais tel n'est pas le cas.

14. Nous nous devons de vous faire part également de quelques remarques inspirées par la comparaison de la présente espèce avec celles qui ont donné lieu à vos arrêts Blesgen [8] et Forest [9]. Dans le premier, vous avez considéré qu'une législation interdisant la consommation à titre onéreux ou gratuit dans tous les endroits accessibles au public de boissons spiritueuses dépassant 22° de force alcoolique n'avait,

« en réalité, pas de lien avec l'importation du produit »

et n'était pas, pour cette raison,

« de nature à entraver le commerce entre États membres » [10].

Dans le second arrêt, vous avez estimé que la réglementation française instituant des contingents d'écrasement du blé pour les minoteries n'avait,

« en réalité, pas de lien avec l'importation du blé » [11]

8 — Arrêt du 31 mars 1982, 75/81, Rec. 1982, p. 1211.
9 — Arrêt du 25 novembre 1986, 148/85, Rec. 1986, p. 3449.
10 — Affaire 75/81 (précitée note 8), point 9.
11 — Affaire 148/85 (précitée note 9), point 19.

et n'était

« pas de nature à entraver le commerce entre États membres » [11].

Or, dans ces deux espèces, les mesures nationales en question, pourtant considérées comme sans lien avec l'importation, étaient quand même d'une nature telle que leur suppression aurait pu permettre une augmentation des importations. Aussi, dès lors que, suivant votre jurisprudence, l'on peut, dans certaines conditions, qualifier de mesures sans lien avec l'importation des réglementations qui, pourtant, ne sont pas dépourvues de tout effet à cet égard, il doit en aller de même, a fortiori, pour des mesures dont l'effet restrictif, actuel ou potentiel, ne peut tout simplement être décelé.

15. Il est vrai que la place des arrêts Blesgen et Forest dans la jurisprudence de la Cour relative aux mesures d'effet équivalent est peut-être un peu particulière. C'est à ce particularisme que faisait allusion M. l'avocat général Van Gerven dans ses conclusions sur l'affaire Torfaen Borough Council, en notant que « les éléments de fait de ces arrêts avaient une nature très spécifique » [12] et en parlant de l'« appréciation empirique » [12] à laquelle la Cour s'était livrée. Peut-être, compte tenu de la formulation des arrêts Cinéthèque et Torfaen Borough Council, la Cour aurait-elle, aujourd'hui, justifié suivant une formulation quelque peu différente sa conviction de la compatibilité avec l'article 30 de mesures semblables à celles envisagées dans les arrêts Blesgen et Forest. Mais il nous semble aussi que, si une mesure nationale a jamais mérité d'être considérée comme sans lien avec l'importation, c'est bien celle que les juges de Maastricht ont soumise à votre examen.

16. La très large définition de la mesure d'effet équivalent formulée dans l'arrêt Dassonville sert, depuis 1974, de référence constante à votre jurisprudence en la matière. Le caractère en lui-même extensif de cette définition et le souci que vous avez manifesté, au travers de vos arrêts, de n'en pas réduire la portée expliquent largement les tentatives des opérateurs économiques de faire analyser comme étant d'effet équivalent les mesures les plus variées, dès lors qu'un effet sur les importations, aussi indirect et aussi ténu soit-il, ne peut être tout à fait exclu. Votre arrêt Torfaen Borough Council, s'appuyant sur l'arrêt Cinéthèque, contribue déjà à fournir certains éléments de clarification en ce sens que les effets restrictifs des importations propres aux législations poursuivant des objectifs légitimes au regard du traité, et non disproportionnés, ne donnent pas lieu à la qualification de mesure d'effet équivalent. Ainsi commence à s'esquisser une « limite inférieure » de la mesure d'effet équivalent. Dans le cas présent, nous sommes en deçà de la limite inférieure, ou à la « limite inférieure de la limite inférieure », puisque la réalité même d'effets sur les importations résultant de la loi néerlandaise en cause ne peut pas être mise en évidence.

17. En l'absence d'*effet* perceptible sur les importations, il ne peut y avoir de mesure d'*effet* équivalent. Aussi estimons-nous que la réponse à la première question préjudicielle doit être négative et, par voie de conséquence, qu'il n'y a pas lieu de répondre à la seconde question.

11 — Affaire 148/85 (précitée note 9), point 19.

12 — Affaire C-145/88 (précitée note 4), point 7 des conclusions.

18. En définitive, nous concluons à ce que vous disiez pour droit:

« Une législation d'un État membre sur le recouvrement des impositions directes permettant de procéder à la saisie des biens, d'origine nationale ou importés, meublant la résidence du débiteur, à l'exclusion des stocks de matières premières et auxiliaires et de produits finis, sans que leurs fournisseurs, qui les ont vendus à tempérament, puissent les réclamer, ne relève pas de l'interdiction visée à l'article 30 du traité CEE. »