CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ALBERTO TRABUCCHI, PRÉSENTÉES LE 5 FÉVRIER 1975 [1]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

Les questions soumises à interprétation dans cette affaire par le président du tribunal de Bolzano soulèvent des problèmes qui concernent indirectement divers États membres où sont appliquées, dans le domaine de l'agriculture, des taxes liées aux contrôles de qualité. D'après les informations qui nous ont été communiquées par la Commission, des taxes de ce genre sont appliquées en Italie et, en outre, également en France et aux Pays-Bas. La Commission avait engagé à l'époque — sans avoir pu toutefois aboutir à une conclusion jusqu'à présent — des procédures d'infraction en application de l'article 169 du traité CEE, visant tant la taxe qui est à l'origine de la présente affaire que d'autres taxes analogues, perçues sur divers produits par l'Italie et les Pays-Bas.

Une fois de plus, une matière qui concerne au fond une prétendue violation du traité de la part d'un État membre, est donc soumise à l'examen de la Cour dans la perspective de la procédure à titre préjudiciel. Tout en reconnaissant que la voie ouverte par l'article 169 pourrait aboutir à une décision plus réfléchie sur ce qui forme l'ensemble de l'objet du litige, l'usage — dont les résultats constructifs sont des plus importants — est désormais établi d'aboutir à un examen de la validité des actes nationaux à travers l'initiative intéressée et vigilante des parties et avec la collaboration du juge national. Toutefois, pour parvenir au résultat que poursuivent ce faisant les parties, il faut pouvoir également approfondir l'examen sur le fond ; or, précisément aussi du fait de cette exigence, la réponse que la Cour est appelée à donner doit être circonscrite au domaine de la compétence spécifique, c'est-à-dire limitée aux questions qui ont pu être soulevées et qui ont été en fait soulevées dans la procédure pendante devant le juge national. Cette prémisse revêt une importance toute particulière dans un procès tel que celui-ci, dans lequel une charge économique particulière constitue directement l'objet du litige, alors qu'il a été fait état devant la Cour d'un intérêt différent, surtout de la part de la Commission, qui cherche non pas à aboutir seulement à l'abolition de la taxe modique, mais surtout à ce que certains contrôles effectués à la frontière soient déclarés illicites en raison de leur mode d'exécution.

Si on considère que ce dernier point est étranger à ce qui constitue directement l'objet de la présente procédure, ce qu'il est d'ailleurs, il sera facile de résoudre le problème qui se circonscrit à la demande que le juge national a introduite et qui a trait à la seule licéité de la taxe à percevoir ; la question plus délicate de la licéité des contrôles à effectuer sur certains produits dans le cadre du système communautaire ne sera pas abordée. La Commission dispose de moyens adéquats qui, lorsqu'elle l'estime nécessaire, lui permettent d'aboutir dans ce domaine à une solution adéquate, à la lumière d'informations plus vastes sur la situation dans les divers pays et d'une discussion plus approfondie des problèmes qui y sont liés, sur la base de critères unitaires, et à l'aide de procédures ayant pour objet direct l'examen de la licéité de l'action des États membres. Ce n'est pas là le sujet dont nous devons traiter dans la présente espèce.

Le juge de Bolzano veut savoir si la perception de la taxe instituée par l'Institut national pour le commerce extérieur (ICE) et liée à la délivrance d'un certifi-

1 — Traduit de l'italien.

cat de contrôle concernant certains produits fruitiers et maraîchers, taxe à laquelle la législation italienne subordonne l'exportation de ces produits, est compatible avec le droit communautaire. Cette taxe instituée par l'État italien avant l'entrée en vigueur du traité CEE grève exclusivement les produits destinés à l'exportation et sa perception a lieu à l'occasion du passage de la frontière nationale. Le contrôle effectué par l'ICE sur les produits spécifiés dans le décret-loi n° 2213 du 20 décembre 1937 avait à l'origine pour but de garantir que les produits répondaient aux normes de qualité, de sélection, de conditionnement et d'emballage que les lois internes estimaient être la condition nécessaire à l'apposition sur ces produits d'une « marque nationale de qualité ». La taxe percue par l'ICE était destinée à pourvoir aux dépenses liées à l'exécution de ce contrôle, et également à l'organisation de services d'information pour promouvoir les exportations de fruits et légumes italiens et encourager les initiatives tendant à l'amélioration des produits fruitiers et maraîchers produits dans le pays, conformément aux exigences du commerce d'exportation.

A la suite de l'entrée en vigueur de la législation communautaire qui a établi des normes de qualité en vue de la commercialisation des produits fruitiers et maraîchers, le contrôle effectué par l'ICE en vue de l'apposition de la marque s'est mué, selon les informations fournies par le représentant du gouvernement italien, en une vérification de la conformité de ces produits, lorsqu'ils sont destinés à l'exportation, aux conditions de qualité communautaires ; et rien de plus.

Nous avons vu dans les affaires précédentes qu'une taxe frappant certaines catégories précises d'opérateurs économiques en vue de financer des organismes qui exercent une activité dans l'intérêt de la catégorie intéressée ou, de façon générale, de certaines productions nationales liées à l'activité des personnes frappées de la taxe, n'est pas nécessairement incompatible avec le droit communautaire, même en présence d'une organisation commune des marchés. Il faut, cependant, en premier lieu, que la taxe ne soit pas imposée de façon discriminatoire. Par principe, ne se conformerait pas à une telle exigence une taxe qui — bien que d'un niveau vraiment dérisoire, telle celle à laquelle se réfère le juge de Bolzano — frapperait uniquement les produits à l'importation ou à l'exportation à l'exclusion des produits nationaux commercialisés à l'intérieur de l'État. A moins que l'exemption de l'imposition dont bénéficieraient ces derniers produits puisse se justifier, la taxe assumant alors le caractère de contrepartie d'un service rendu exclusivement en faveur des exportateurs ou des importateurs, une telle imposition serait inadmissible, parce qu'elle serait contraire à l'interdiction des taxes d'effet équivalant à des droits de douane, interdiction qui, en ce qui concerne l'exportation des produits mentionnés par le juge de Bolzano, s'applique à partir du 1er janvier 1962 pour les mesures antérieures à l'entrée en vigueur du traité.

Rappelons en premier lieu ce qu'a affirmé la Cour à propos d'un droit de statistique grevant tant les importations que les exportations : « une charge pécuniaire, fût-elle minime, unilatéralement imposée, quelles que soient son apellation et sa technique et frappant les marchandises nationales ou étrangères 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 », et cela, même si elle frappe de manière non discriminatoire tout passage de marchandises à la frontière et si elle n'a aucun effet protecteur (arrêt n° 24/68, Commission/République italienne, Recueil 1969, page 201).

Les deux gouvernements qui sont intervenus dans la présente procédure soutiennent par ailleurs que, puisqu'il s'agit d'impositions perçues exclusivement à l'exportation, en relation avec des activi-

tés qui profitent aux exportateurs, elles devraient échapper à l'interdiction générale précitée, et cela, en vertu du principe de la licéité de la perception d'une contrepartie adéquate pour un service effectivement rendu.

Le gouvernement italien cherche en particulier à distingueur la présente situation de celle à laquelle la Cour s'était référée dans l'affaire 29-72 (Marimex, Recueil 1972, page 1317), dans laquelle avait été exclue l'existence d'un service justifiant la perception d'une imposition. A cet égard, l'Italie soutient que, contrairement à ce qui se passe dans le cas des droits de contrôle vétérinaire perçus à l'occasion d'une visite sanitaire effectuée dans l'optique de l'intérêt général de la collectivité nationale, le droit prévu pour l'octroi de la marque nationale de garantie de qualité est la contrepartie d'un service qui avantage de façon spécifique l'exportateur, lequel peut compter sur le prestige et sur la valeur économique d'un examen technique rigoureux, à même de garantir le niveau qualitatif de son produit.

Sans avoir besoin de rechercher en l'espèce si un service obligatoire imposé à l'ensemble des exportateurs de certains produits déterminés peut répondre à la notion de service rendu individuellement, de nature à justifier, conformément à la jurisprudence de la Cour, le remboursement du coût effectif de ce service (cf. en dernier lieu affaire 39-73, Rewe-Zentralfinanz, Recueil 1973, page 1044), il suffira d'observer que cette notion de service individuel ne saurait recouvrir une activité qui, comme dans le cas du contrôle effectué par l'ICE en vue de l'attribution de la marque nationale, se limite à garantir la conformité des produits aux conditions de qualité auxquelles la réglementation communautaire subordonne leur commercialisation.

L'organisme nationale effectue ce contrôle pour chaque envoi au lieu de le faire de façon plus irrégulière comme, d'après la Commission, le voudraient les dispositions communautaires, qui prévoient un système de contrôle « par sondage ». Faisons abstraction de la question de la licéité de ce système de vérification, soulevée par la Commission, question qui n'est absolument pas claire du moment que cette même réglementation communautaire, tout en prévoyant un contrôle obligatoire de chaque lot à exporter vers les pays tiers, prévoit en même temps que « les opérations de contrôle s'effectuent par sondage » (cf. articles 2 et 3 du règlement n° 496/70 de la Commission du 17 mars 1970, JO L 62) ; ainsi que nous l'avons déjà remarqué, cette question sort du champ des questions posées par le juge national. Une éventuelle différence portant sur la fréquence du contrôle, et non sur ses critères substantiels, n'ajoute rien au contenu de la marque nationale en ce qui concerne les produits auxquels s'appliquent des normes communes de qualité : elle certifie toujours et uniquement que le produit est apte à être commercialisé dans la Communauté, conformément aux normes communes en question.

Étant donné par ailleurs que ces normes communes s'appliquent également à la commercialisation des produits fruitiers et maraîchers dans l'État producteur, et qu'il y a donc lieu de supposer que les autorités nationales effectuent également à cet égard des contrôles adéquats, même si ceux-ci sont effectués par l'intermédiaire d'organismes différents, et cela, conformément à ce que dispose l'article 5 du règlement du Conseil n° 158/56, la perception d'une taxe en raison du seul contrôle de qualité à l'exportation revêt un caractère discriminatoire par rapport aux produits commercialisés à l'intérieur de l'État, et, partant, elle a sur la libre circulation des produits le même effet restrictif qu'un droit de douane à l'exportation, conformément à la jurisprudence de la Cour (voir en dernier lieu l'arrêt rendu le 23 janvier dernier dans l'affaire 51-74, Van der Hulst's Zonen, attendus 13 et 14).

Cela, bien entendu, sans préjudice de la licéité du contrôle qui pourrait être imposé pour des raisons d'intérêt général, ou même uniquement pour sauvegarder le sérieux des transactions com-

merciales, du moment que ce contrôle respecte les dispositions communautaires. Mais si nous considérions la marque nationale comme quelque chose qui diffère d'une attestation positive du contrôle effectué dans le cadre des règlements communautaires, nous nous trouverions confronté à un genre de distinction qui ne pourrait qu'à certaines conditions s'accorder avec l'idée d'un marché commun. L'application d'une marque nationale de contrôle certifiant quelque chose de plus que ce que requiert la réglementation communautaire pour la commercialisation du produit national soumis à une organisation commune de marché pourrait bien sûr refléter également tant l'intérêt individuel du commerçant que l'intérêt général de la catégorie à préserver son renom et à éviter la concurrence dangereuse qui serait basée sur l'abaissement de la qualité du produit ; mais sous le premier angle, elle reste liée à l'intérêt que chacun peut avoir à y soumettre volontairement ses propres produits, même moyennant une contrepartie ; sous le second angle, l'imposition obligatoire de la marque aurait pour effet d'obliger au maintien des caractéristiques propres à un marché national lesquelles — répétons-le — ne peuvent être admises que par le libre choix des intéressés.

Tout autre chose est le contrôle communautaire, effectué simultanément dans l'intérêt des producteurs, des consommateurs et du sérieux des transactions commerciales entre les États membres.

Nous concluons donc en proposant de répondre à la première question du juge de Bolzano de la façon suivante : une charge à caractère pécuniaire liée à la délivrance d'un certificat attestant la conformité des produits exportés aux conditions de qualité établies par le droit communautaire constitue une taxe d'effet équivalant à un droit de douane, dans la mesure où les produits identiques commercialisés dans l'État ne sont pas soumis à la même taxe.

En ce qui concerne la deuxième question, il suffit de faire observer que l'interdiction, établie par l'article 16 du traité CEE, de continuer à percevoir les droits de douane à l'exportation et les taxes d'effet équivalent antérieurs à l'entrée en vigueur du traité s'applique à tous les produits, également aux produits fruitiers et maraîchers, à partir du 1er janvier 1962 et qu'en conséquence, l'article 13 du règlement n° 159/66/CEE, modifié en dernier lieu par le règlement n° 161/69, lequel prévoit la suppression à dater du 1er juillet 1969 des droits de douane et des taxes d'effet équivalent, en ce qui concerne les échanges entre États membres, ne peut viser que les importations.