critères, les produits nationaux et les produits importés ou exportés.

2. L'article 36 est d'interprétation stricte car il constitue une dérogation à la règle fondamentale de l'élimination de tous les obstacles à la libre circulation des marchandises entre les États membres. Il ne saurait être compris comme autorisant des mesures d'une nature autre que celles envisagées par les articles 30 à 34.
3. L'article 36 ne fait pas obstacle, dans les conditions qu'il détermine, au maintien de certaines restrictions notamment sous forme de contrôles sanitaires. A cet égard il n'importe pas que les contrôles effectués par l'État importateur à l'occasion du franchissement de la frontière soient remplacés par des contrôles effectués au départ par l'État membre expéditeur. Cependant l'article 36 ne permet pas la perception de droits prélevés sur les marchandises assujetties à ces contrôles, cette perception n'étant pas nécessaire à l'exercice de la compétence prévue par l'article 36 et constituant, dès lors, un obstacle complémentaire dans le commerce intracommunautaire.
4. Des redevances établies sur des contrôles sanitaires, si elles sont exigées tant en cas de commercialisation intérieure que d'exportation, font partie d'un système général de redevances intérieures et ne constituent pas des taxes d'effet équivalant à un droit de douane à l'exportation mais relèvent de l'interdiction de discrimination de l'article 95 du traité.
5. Des redevances perçues à l'occasion de contrôles sanitaires imposés par une disposition communautaire, uniformes et devant obligatoirement être effectués, avant l'expédition, dans l'État membre expéditeur, ne constituent pas des taxes d'effet équivalant à des droits de douane à l'exportation, à condition que leur montant ne dépasse pas le coût réel du contrôle à l'occasion duquel elles sont perçues.
6. Sauf les exceptions prévues par la directive n° 64/432/CEE elle-même, tout contrôle supplémentaire imposé unilatéralement par un État membre sur des bovins ou porcins destinés à être exportés vers un autre État membre, soit de sa propre initiative, soit pour répondre à des exigences devenues injustifiées d'un autre État membre, constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative et toute redevance perçue à cette occasion est, de ce chef, incompatible avec le droit communautaire.

Dans l'affaire 46-76

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE par le tribunal d'arrondissement (Arrondissementsrechtbank) de La Haye et tendant à obtenir dans le litige pendant devant cette juridiction, entre

W. J. G. BAUHUIS

et

ÉTAT NÉERLANDAIS

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des dispositions du traité interdisant les taxes d'effet équivalant à des droits de douane à l'exportation et

de la directive du Conseil n° 64/432 du 26 juin 1964 (JO n° L 121 du 29 juillet 1964, p. 1977),

LA COUR,

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

avocat général: M. G. Reischl
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

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

I — Faits et procédure

Le requérant au principal a, conformément aux dispositions de la loi néerlandaise sur le bétail (Veewet), payé des droits de contrôle sanitaire à l'occasion d'importations aux Pays-Bas, en novembre et décembre 1970, de porcs en provenance des États membres, et d'exportations, de août 1966 à juillet 1971, de porcs, porcs d'élevage, bovins, bovins d'élevage et chevaux à partir des Pays-Bas vers les autres États membres. Estimant que ces droits, 588 florins pour les opérations d'importation et 32 265,90 florins pour les opérations d'exportation, n'étaient pas dus, parce que prélevés en violation des dispositions communautaires interdisant la perception de taxes d'effet equivalant à des droits de douane à l'importation ou à l'exportation, il exige la restitution du total de 32 853,90 florins, majoré des intérêts légaux à compter du 15 janvier 1972.

L'Arrondissementsrechtbank de La Haye, saisi de ce recours, a, par jugement du 10 mai 1976, fait droit à la demande de restitution des droits payés à l'occasion des contrôles à l'importation. En ce qui concerne les droits de contrôle vétérinaire perçus à l'occasion de l'exportation des animaux dont question, il a, tout en réservant sa décision finale, écarté certains moyens avancés par le gouvernement des Pays-Bas, en faveur de la conformité de la perception de ces droits avec le droit communautaire, mais, pour le surplus, décidé de poser à la Cour les questions suivantes:

«Les charges pécuniaires, appliquées par un État membre pour des raisons de contrôles sanitaires de têtes de bétail destinées à être expédiées vers un autre État membre, doivent-elles être considérées

comme des taxes d'effet équivalant à des droits de douane à l'exportation lorsque ces charges pécuniaires servent à couvrir, et ne dépassent pas, le coût réel d'un contrôle sanitaire qui est opéré par décision de l'autorité nationale:

a) (s'agissant de bovins ou de porcins) pour l'exécution des obligations que le Conseil de la Communauté économique européenne a imposées à l'État membre d'expédition dans sa directive n° 64/432/CEE du 26 juin 1964; ou bien

b) (s'agissant de bovins ou de porcins) pour l'exécution des obligations visées au point a) et en outre pour constater que les bovins ou les porcins en question remplissent les conditions spéciales auxquelles l'État membre de destination subordonne leur importation; ou bien

c) (s'agissant d'autres animaux que de bovins ou de porcins) pour constater que les animaux en question remplissent les conditions auxquelles l'État membre de destination subordonne leur importation?»

La décision de renvoi du 10 mai 1976 a été enregistrée au greffe de la Cour le 2 juin 1976.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées par la Commission, le gouvernement néerlandais et le requérant au principal.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalable.

II — Observations déposées devant la Cour

A — Observations du requérant au principal

Bauhuis insiste sur l'importance du présent litige: d'autres commerçants en bétail auraient fait valoir leurs prétentions à la restitution des taxes payées tandis que l'État néerlandais continuerait à percevoir les taxes critiquées malgré deux lettres adressées le 18 octobre 1970 par la Commission au ministre des affaires étrangères, donnant à connaître qu'à son avis les taxes tant à l'importation qu'à l'exportation étaient contraires au traité.

Le requérant au principal se réfère aux moyens qu'il a développés devant la juridiction nationale et à la jurisprudence de la Cour (e.a.: CJ 11 octobre 1973, affaire 39-73, Rewe I, Recueil 1973, p. 1039 et CJ 26 février 1975, affaire 63-74, Cadsky, Recueil 1975, p. 281) selon laquelle des contrôles à l'importation ou à l'exportation, même s'ils peuvent être maintenus, ne peuvent cependant donner lieu à perception de taxes ou de rétributions, à moins que ces rétributions ne fassent partie d'un système général frappant, selon les mêmes critères, les produits circulant sur le marché intérieur et ceux qui franchissent une frontière intracommunautaire, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce. Il ajoute que les taxes de contrôle sanitaire à l'exportation ne perdent pas leur caractère de taxes d'effet équivalant à des droits de douane interdits s'il devait s'avérer que les contrôles sont effectués en exécution des obligations résultant de la directive du Conseil n° 64/432 du 26 juin 1964. Une telle hypothèse ne justifierait pas encore la perception de taxes.

B — Observations de la Commission des Communautés européennes

Après avoir signalé qu'elle se propose de soumettre à la Cour les procédures ex article 169 du traité, engagées dès 1970 contre les Pays-Bas et d'autres États membres concernant le prélèvement de taxes afférant aux contrôles vétérinaires et sanitaires, la Commission fait remarquer qu'en vertu des réglementations de marchés agricoles spécifiques, l'interdiction des taxes d'effet équivalant aux droits d'importation aurait, dans plusieurs cas, pris effet avant le 1er janvier 1970, fin de la période transitoire. Cette interdiction

vaudrait dès le 1er juillet 1962 pour l'importation de porcs (article 14, paragraphe 1, et article 23 du règlement n° 20 du Conseil du 4 avril 1962, JO n° 30 du 20 avril 1962, p. 945). Des attendus du jugement de renvoi la Commission déduit que les charges de contrôle à l'exportation remplissent toutes les conditions pour être qualifiées de taxes d'effet équivalant à des droits de douane à l'exportation:

— elles frappent uniquement les produits exportés, à l'exclusion des produits nationaux;
— elles sont perçues lors du passage de la frontière à l'occasion d'un contrôle obligatoire des produits exportés;
— elles ne font pas partie d'un système général d'impositions intérieures dans lequel les produits exportés et les produits commercialisés aux Pays-Bas seraient systématiquement taxés selon les mêmes critères;
— elles ne sont pas à considérer comme la contre-prestation d'un avantage concret, réellement perçu par l'exportateur.

La question se ramènerait, dès lors, à savoir si les rétributions litigieuses doivent être considérées comme conformes au traité:

— du fait que les contrôles sont effectués en exécution d'une disposition communautaire (= point a) de la question);
— du fait que les contrôles sont effectués en vue d'établir que les produits satisfont aux conditions auxquelles l'État de destination subordonne leur importation (= points b) et c) de la question).

La Commission estime cependant utile d'examiner au préalable les rapports pouvant exister, *dans le cas d'espèce,* entre l'article 36 et les contrôles ou droits perçus à l'occasion de contrôles. D'après elle, l'application de l'article 36 du traité CEE devrait être écartée pour deux raisons. En premier lieu, parce que l'article 36 ne permettrait à un État membre de prendre des mesures de sauvegarde qu'en vue de protéger la santé et la vie des personnes et des animaux dans cet État membre, alors qu'en l'espèce les mesures de contrôle seraient justifiées par la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux dans l'État membre de destination. En second lieu, parce que les possibilités de prendre des mesures nationales, en vertu de l'article 36, ne vaudraient qu'aussi longtemps que des mesures n'ont pas été prises sur le plan communautaire pour sauvegarder les intérêts visés dans l'article 36. Or, en ce qui concerne les bovins et les porcins, la directive du Conseil n° 64/432 du 26 juin 1964 prévoirait un ensemble de mesures devant fournir une réglementation complète qui n'aurait ni le caractère de réglementation minimum ni celui d'un complément aux dispositions nationales mais qui remplacerait celles-ci. Ainsi des mesures nationales fondées sur l'article 36 devraient-elles être exclues.

En ce qui concerne la circonstance que les contrôles sont effectués en exécution d'une disposition communautaire, la directive n° 64/432, la Commission présente les observations suivantes:

— la directive n° 64/432 est muette sur le point de savoir si les États membres peuvent ou ne peuvent pas exiger une rétribution pour le contrôle qu'ils effectuent en application de cette directive, alors que dans le commerce avec les États tiers, la directive postérieure n° 72/462 du Conseil du 12 décembre 1972 (JO n° L 302 du 31 décembre 1972, p. 28) prévoirait explicitement (article 12, paragraphe 8) la perception de charges.
  La Commission en déduit, a contrario, que dans le commerce intracommunautaire pareilles charges ne peuvent être imposées;
— le Conseil lui-même ne pourrait permettre ou imposer de telles charges, le législateur communautaire étant, lui aussi, soumis aux prescriptions des articles 13 et 16 du traité CEE;
— sur base de l'article 43 du traité CEE, des mesures dérogeant aux règles générales du traité ne pourraient qu'ex-

ceptionnellement être prises si le fonctionnement des marchés agricoles se heurtait à des difficultés particulières; cette exception ne jouerait pas en l'espèce parce que la perception d'une rétribution à l'occasion des contrôles vétérinaires ne serait pas nécessaire pour faire face à des difficultés particulières et sauvegarder le fonctionnement du marché commun;

— le législateur communautaire lui-même ne pourrait faire appel à l'article 36 pour imposer des charges à percevoir lors des contrôles sanitaires qu'il rend obligatoires; cette disposition ne concerne en effet que les restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent et non les charges afférant à ces mesures (CJ 10 décembre 1968, Commission/Italie, affaire 7-68, Recueil 1968, p. 617);

— dans l'affaire 63-74 (Cadsky), la Cour a affirmé «qu'en édictant la suppression des droits de douane à l'exportation et des taxes d'effet équivalent, le traité ne distingue pas entre les buts en vue desquels les droits et taxes on été institués ni les destinations des recettes qu'ils procurent».

En ce qui concerne la circonstance que les charges litigieuses seraient perçues à l'occasion de contrôles visant les conditions spéciales fixées par l'État membre de destination, la Commission estime que les arguments qu'elle a avancés quant aux contrôles justifiés par des normes communautaires devraient valoir, a fortiori, lorsqu'il s'agit de normes nationales.

En outre les contrôles eux-mêmes ne seraient pas conciliables avec le droit communautaire, ce qui entraînerait, ipso facto, l'illégalité des rétributions y afférentes.

En ce qui concerne l'exportation tant de chevaux que de bovins et porcins, les contrôles constitueraient, à n'en pas douter, des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives interdites par l'article 34 du traité CEE, tandis qu'ils ne pourraient bénéficier de l'exception prévue à l'article 36, parce qu'ils ne sont pas justifiés par des motifs de protection de la santé publique dans l'État membre qui prend les mesures, mais dans l'État destinataire.

De plus, dans les cas de l'exportation des bovins et porcins, ces mesures de contrôle se situeraient clairement au-delà des mesures prescrites par la directive n° 64/432 alors que l'État membre destinataire doit, dans le système de la directive, faire confiance au certificat CEE, délivré par les autorités de l'État membre expéditeur. D'éventuelles exigences supplémentaires formulées par l'État membre destinataire, en violation des dispositions communautaires, ne justifieraient pas l'État membre expéditeur à prendre unilatéralement des mesures à cet effet.

La Commission examine ensuite d'autres causes de justification invoquées par l'État néerlandais pour la perception des charges afférant aux contrôles sanitaires.

Un premier argument avancé par l'État néerlandais était que les frais nécessaires créés au bénéfice d'un produit devraient grever ce produit et son utilisateur ou consommateur. Cet argument déjà invoqué par le gouvernement néerlandais dans d'autres affaires (Marimex, CJ 14 décembre 1972, affaire 29-72, Recueil 1972, p. 1309; et Cadsky, affaire 63-74) a été rejeté par le juge néerlandais.

En outre, la Commission observe qu'il ne s'agirait pas d'un principe juridique ni même d'un principe général de politique économique et qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour que le critère déterminant pour imputer certaines charges aux importateurs ou exportateurs dans le commerce intracommunautaire est celui de l'avantage concret et individuel que tirent lesdits importateurs ou exportateurs de la prestation fournie. Enfin, la Commission ne voit pas pourquoi le principe défendu par le gouvernement néerlandais, en admettant qu'il constitue un principe général de droit communautaire, aurait priori-

té sur celui de la libre circulation des marchandises.

A l'argument avancé par l'État néerlandais selon lequel le financement des frais de contrôles vétérinaire et sanitaire par le budget public général créerait le risque d'aides occultes à l'exportation vers d'autres États membres, la Commission rétorque qu'admettre telle thèse reviendrait à considérer que toute suppression d'une charge constituant une taxe d'effet équivalant à un droit de douane à l'exportation et par laquelle certains coûts étaient supportés par l'exportateur, constituerait une mesure d'aide.

La Commission propose de répondre comme suit à la question posée par le tribunal d'arrondissement de La Haye:

«Une charge pécuniaire imposée unilatéralement à des marchandises exportées vers un autre État membre, à l'occasion de leur passage de la frontière, constitue, quelle que soit sa dénomination et sa structure, une taxe d'effet équivalant à un droit de douane. Pour l'interprétation de cette notion, il importe peu qu'une telle charge pécuniaire soit imposée pour des raisons de contrôle, que ce contrôle soit prescrit par le droit communautaire ou qu'il soit compatible avec celui-ci.»

C — Observations du gouvernement des Pays-Bas

Alors que la Cour se serait, à plusieurs reprises, prononcée sur la compatibilité avec les dispositions communautaires des frais afférant aux contrôles à la frontière, elle n'aurait pas encore eu l'occasion de résoudre la présente question concernant les charges occasionnées par les contrôles vétérinaires, sanitaires, ou phytosanitaires, qui auraient pour objectif de fournir des garanties à l'exportateur que son produit sera admis dans le pays de destination.

Le gouvernement néerlandais souligne l'importance de la présente affaire. Si la thèse de la requérante au principal était acceptée, des montants considérables devraient être remboursés. Mais l'importance des questions posées serait encore plus considérable sur le plan des principes. Ce qui serait en cause serait le mode de financement correct des contrôles vétérinaires, sanitaires et phytosanitaires à l'exportation imposés aux États membres par les directives édictées en vue de supprimer les entraves aux échanges intracommunautaires. Faut-il que ce financement soit supporté par le produit, ou doit-il, obligatoirement, être mis à charge du budget général des États membres?

Le gouvernement néerlandais attire l'attention, en ce qui concerne les distinctions faites sub b) et c) par l'Arrondissementsrechtbank de La Haye, sur le fait que, pour les bovins et porcins, l'article 8 de la directive n° 64/432/CEE permettrait aux États membres de destination de fixer des condition spéciales pour l'importation et sur la circonstance que, pour les autres variétés, les conditions vétérinaires d'importation auraient encore toujours un caractère national. Les contrôles vétérinaires à l'exportation effectués par les services vétérinaires néerlandais portent précisément sur les conditions formulées soit par les autorités communautaires (directive n° 64/432), soit par les autorités nationales dans le cadre de l'article 8 de cette directive ou dans le cadre de leur compétence nationale (notamment pour les chevaux, à propos desquels il n'existe pas de directives communautaires).

Quant au financement de ces contrôles vétérinaires indispensables, il faudrait, conformément à un principe d'économie politique vérifié, que les frais engagés en faveur d'un produit grèvent ce produit.

Le gouvernement néerlandais cite, à cet égard, le principe, également admis par la Communauté, en matière de protection de l'environnement, selon lequel «le pollueur paye».

Le gouvernement néerlandais insiste sur la nécessité de distinguer, pour leur appréciation au regard du droit communautaire, les charges prélevées à l'occasion

d'une prestation effectuée par l'autorité selon qu'elles frappent les importations ou les exportations. Dans ce dernier cas les charges seraient occasionnées par des limitations établies soit par la Communauté, soit par un autre État membre. De plus, la prestation de l'autorité effectuée gratuitement à l'occasion de l'exportation pourrait constituer une aide à l'exportation, contraire aux règles du traité.

Il ressortirait de la jurisprudence de la Cour de justice que deux possibilités de justification existeraient pour des charges perçues à l'exportation et constituant des taxes d'effet équivalant à des droits de douane à l'exportation:

1) la charge fait partie d'un système général d'impositions intérieures perçues selon des critères identiques;
2) la charge constitue la contre-prestation d'un service concret et effectivement rendu, sans en dépasser la valeur ni le coût.

Le gouvernement néerlandais estime que d'autres justifications devraient être possibles pour les charges à l'exportation, la jurisprudence de la Cour ayant permis de dégager ces principes partant de la seule hypothèse des charges à l'importation.

Il faudrait, d'après le gouvernement néerlandais, prendre en considération le fondement des mesures de contrôle à l'exportation et, par conséquent, des charges s'y rapportant. C'est ce qui distinguerait la présente espèce de l'affaire 63-74 (Cadsky) et, en ce qui concerne les charges à l'importation, des affaires 52 et 55-65 (CJ 16 juin 1966, République fédérale d'Allemagne/Commission, Recueil 1966, p. 227) et 39-73 (CJ 11 octobre 1973, Rewe, Recueil 1973, p. 1039).

Dans ces trois affaires il se serait agi de charges afférant à des mesures que l'État membre en question avait introduites dans son propre intérêt national (garantie de qualité nationale, par exemple). Dans la présente espèce, le fondement des mesures se trouverait dans des dispositions communautaires ou émanant d'autres États membres. Lorsque l'État expéditeur aide l'exportateur à satisfaire aux conditions posées par l'État destinataire, il s'agit là d'un véritable service rendu par lequel le produit est rendu plus proche du consommateur dans un autre État.

Le gouvernement néerlandais estime que dans l'optique des causes de justification déjà reconnues par la Cour:

a) le service rendu par le contrôle vétérinaire effectué par l'autorité fournit un avantage individuel déterminé et réel à chaque exportateur, si, par ce contrôle, est remplie une condition ou assumée une garantie pour l'importation dans l'État membre de destination;
b) la charge afférant au contrôle constitue une contre-prestation équivalente, si elle sert à couvrir et n'excède pas les frais du contrôle.

A cet égard, le gouvernement néerlandais déclare que le considérant du tribunal de La Haye selon lequel l'avantage tiré par l'exportateur des contrôles était invérifiable, repose sur un malentendu. Dans l'instance au principal, le gouvernement a, au contraire, affirmé que cet avantage était clair et réel, puisque sans le contrôle, l'importation dans l'État de destination ne serait pas possible, mais il a ajouté qu'il n'était pas possible, dans chaque cas concret, de chiffrer cet avantage.

Le gouvernement néerlandais propose de répondre comme suit à la question posée:

«Les charges pécuniaires, appliquées par un État membre pour des raisons de contrôles vétérinaires de têtes de bétail destinées à être expédiées vers un autre État membre, ne constituent pas des taxes d'effet équivalent au sens de l'article 16 du traité, dans la mesure où ces charges pécuniaires servent à couvrir et ne dépassent pas le coût réel d'un contrôle vétérinaire qui est opéré par l'État membre pour l'exécution des obligations énoncées dans la directive nº 64/432/CEE et/ou pour constater que les ani-

maux en question remplissent les conditions auxquelles l'État membre de destination subordonne leur importation.»

Attendu qu'à l'audience du 26 octobre 1976, le requérant au principal, représenté par Me Van Boeschoten, avocat au barreau de La Haye, le gouvernement néerlandais, représenté par Mes Van der Does et Alexander, avocats au barreau de La Haye et la Commission des Communautés européennes, représentée par son agent, M. Bourgeois, ont été entendus en leurs observations orales;

Attendu que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 23 novembre 1976;

En droit

1 Attendu que, par jugement du 10 mai 1976, enregistré au greffe de la Cour le 2 juin 1976, l'Arrondissementsrechtbank de La Haye a, en vertu de l'article 177 du traité CEE, demandé à celle-ci de statuer sur l'interprétation de l'article 16 du traité et, à cet égard, de dire si:

«les charges pécuniaires, appliquées par un État membre pour des raisons de contrôle sanitaire de têtes de bétail destinées à être expédiées vers un autre État membre, doivent être considérées comme des taxes d'effet équivalant à des droits de douane à l'exportation lorsque ces charges pécuniaires servent à couvrir, et ne dépassent pas, le coût réel d'un contrôle sanitaire qui est opéré par décision de l'autorité nationale;

a) (s'agissant de bovins ou de porcins)

pour l'exécution des obligations que le Conseil de la Communauté économique européenne a imposées à l'État membre d'expédition dans sa directive n° 64/432/CEE du 26 juin 1964, ou bien

b) (s'agissant de bovins ou de porcins)

pour l'exécution des obligations visées au point a) et en outre pour constater que les bovins ou les porcins en question remplissent les conditions spéciales auxquelles l'État membre de destination subordonne leur importation, ou bien

c) (s'agissant d'autres animaux que de bovins ou de porcins)

pour constater que les animaux en question remplissent les conditions auxquelles l'État membre de destination subordonne leur importation»;

2 que ces questions ont été posées dans le cadre d'un litige opposant à l'administration néerlandaise un marchand de bétail qui, entre le mois d'août 1966

et le mois de juillet 1971, a exporté vers d'autres États membres des animaux vivants et qui réclame le remboursement des redevances acquittées pour les contrôles sanitaires effectués par l'administration néerlandaise, préalablement à ces exportations;

3 qu'il fait valoir que ces redevances constitueraient des taxes d'effet équivalant à des droits de douane à l'exportation, interdites, à partir du 1er janvier 1962, par l'article 16 du traité et qui, dès lors, auraient été payées indûment;

4 attendu qu'il ressort du jugement rendu par la juridiction nationale que les droits litigieux ont été prélevés, d'une part, à l'occasion de contrôles sanitaires de bovins et de porcins imposés et réglés par la directive n° 64/432/CEE du Conseil du 26 juin 1964 relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine (JO n° 121 du 29. 7. 1964, p. 1977) et, d'autre part, à l'occasion de contrôles sanitaires autres que ceux imposés par cette directive ou encore sur d'autres animaux que ceux visés à la directive et réglés par les seules dispositions du droit national;

5 qu'il importe d'examiner séparément ces hypothèses;

6 attendu qu'il y a cependant lieu, au préalable, de préciser le cadre dans lequel doivent se situer les réponses aux questions posées;

7 attendu qu'aux termes de l'article 9 du traité CEE, sont interdits entre les États membres les droits de douane à l'importation et à l'exportation et toutes taxes d'effet équivalent;

8 qu'aux termes de l'article 16, les États membres suppriment entre eux, au plus tard à la fin de la première étape de la période transitoire, les droits de douane à l'exportation et les taxes d'effet équivalent;

9 que la justification de l'interdiction des taxes d'effet équivalant à des droits de douane réside dans l'entrave que des charges pécuniaires, fussent-elles minimes, appliquées en raison du franchissement des frontières, constituent pour la circulation des marchandises, aggravée par les formalités administratives consécutives;

10 que, dès lors, 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;

11 qu'il n'en est autrement que si la charge en question constitue la rémunération d'un service effectivement rendu à l'exportateur, d'un montant proportionné audit service ou si elle relève d'un système général de redevances intérieures appréhendant systématiquement, selon les mêmes critères, les produits nationaux et les produits importés ou exportés;

12 que si l'article 36 du traité prévoit que les dispositions des articles 30 à 34 inclus ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions quantitatives à l'exportation ou à l'importation, justifiées par des raisons de protection de la santé et de la vie des hommes et des animaux, cette disposition, en tant que dérogation à la règle fondamentale de l'élimination de tous les obstacles à la libre circulation des marchandises entre les États membres, est d'interprétation stricte et ne saurait donc être comprise comme autorisant des mesures d'une nature autre que celles envisagées par les articles 30 à 34;

13 que, dès lors, si l'article 36 ne fait pas obstacle à des contrôles sanitaires, il ne saurait cependant être interprété comme permettant de ce fait la perception de droits, prélevés sur les marchandises importées ou exportées assujetties auxdits contrôles, et destinés à couvrir les frais de ceux-ci;

14 qu'en effet cette perception n'est pas intrinsèquement nécessaire à l'exercice de la compétence prévue à l'article 36 et est donc susceptible de constituer un obstacle complémentaire dans le commerce intracommunautaire;

15 que c'est à la lumière de ces considérations qu'il y a lieu d'examiner les questions posées;

I — En ce qui concerne les droits prélevés pour des contrôles sanitaires imposés par la directive n° 64/432

16 Attendu qu'en vue d'éliminer les obstacles aux échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine, le Conseil a harmonisé, par la direc-

tive n° 64/432 du 26 juin 1964, les mesures de police sanitaire en vigueur dans les États membres en obligeant ceux-ci à uniformiser, conformément aux prescriptions de cette directive, les dispositions nationales en la matière;

17 que, selon ses deuxième et troisième considérants, la directive du 26 juin 1964 vise à augmenter l'efficacité des règlements relatifs aux organisations des marchés dans le secteur de la viande bovine et porcine, en substituant «aux multiples et traditionnelles mesures de protection à la frontière un système uniforme destiné notamment à faciliter les échanges intracommunautaires»;

18 que, selon les troisième et quatrième considérants, cet objectif ne saurait être atteint que par l'élimination des disparités entre législations nationales, en «procédant à un rapprochement des dispositions des États membres en matière de police sanitaire»;

19 que ce rapprochement consiste essentiellement à imposer aux États membres expéditeurs de bétail, l'obligation de veiller au respect d'une série de mesures sanitaires destinées à garantir, entre autres, que les animaux exportés ne constituent pas une source de propagation de maladies contagieuses;

20 qu'il apparaît de l'ensemble de ces considérations que le système de contrôles sanitaires harmonisé, mis en place par la directive, est fondé sur l'équivalence des garanties sanitaires exigées dans l'ensemble des États membres, d'où résulte à la fois la garantie de la protection de la santé et l'égalité de traitement des produits;

21 que, dans cette perspective, ce système vise à déplacer le contrôle vers l'État membre expéditeur et à substituer ainsi aux mesures systématiques de protection à la frontière un système uniforme de façon à rendre superflus des contrôles frontaliers multiples tout en ménageant à l'État destinataire la possibilité de veiller à ce que soient réalisées effectivement les garanties résultant du système de contrôles ainsi uniformisé;

22 attendu que ce système est fondé sur la confiance que doivent se témoigner les États membres en ce qui concerne les garanties offertes par les contrôles effectués, au départ, par les services sanitaires de l'État membre d'où les animaux sont expédiés;

23 qu'en vue de rendre ces garanties effectives, la directive a harmonisé les dispositions des États membres en généralisant des méthodes de contrôle particulièrement sévères;

24 qu'il s'ensuit que, fréquemment, une partie au moins des opérations de contrôle prévues par la directive sera identique aux contrôles effectués à l'occasion de la commercialisation et du transport des mêmes animaux sur le territoire de l'État membre concerné;

25 que les redevances établies sur ces contrôles, si elles sont exigées tant en cas de commercialisation intérieure que d'exportation, font partie d'un système général de redevances intérieures, et ne constituent pas des taxes d'effet équivalant à un droit de douane à l'exportation mais relèvent de l'interdiction de discrimination de l'article 95 du traité;

26 attendu que la question posée en premier lieu concerne donc l'interprétation de la notion de taxe d'effet équivalant à un droit de douane à l'exportation, au regard des redevances établies sur ceux des contrôles qui sont exclusivement effectués sur les animaux destinés à être exportés vers un autre État membre et en vue de satisfaire aux obligations de la directive n° 64/432 du Conseil;

27 attendu que, bien que corrélative à une exportation vers un autre État membre, l'organisation de ces contrôles a été, par la directive, rendue obligatoire pour l'État membre expéditeur et ce en vue de rendre superflus des contrôles à la frontière unilatéralement organisés par l'État membre importateur, ou, à tout le moins, de réduire ceux-ci à un contrôle sporadique de l'observation des mesures sanitaires à prendre dans l'État membre expéditeur;

28 que ces mesures ne sont pas unilatéralement imposées par chaque État membre, mais rendues obligatoires et uniformes pour l'ensemble des produits en cause, quel que soit l'État membre d'expédition ou de destination;

29 que, d'autre part, elles ne sont pas édictées par chaque État membre pour la protection d'un intérêt qui lui est propre, mais par le Conseil dans l'intérêt général de la Communauté;

30 qu'on ne saurait donc les considérer comme des mesures unilatérales entravant les échanges, mais plutôt comme des opérations destinées à favoriser la libre circulation des marchandises, notamment en neutralisant des obstacles pouvant résulter, pour cette libre circulation, des mesures de contrôle sanitaire prises en conformité avec l'article 36;

31 que, dans ces conditions, des redevances perçues à l'occasion de contrôles sanitaires, imposés par une disposition communautaire, uniformes et devant obligatoirement être effectués, avant l'expédition, dans l'État membre expéditeur, ne constituent pas des taxes d'effet équivalant à des droits de douane à l'exportation, à condition que leur montant ne dépasse pas le coût réel du contrôle à l'occasion duquel elles sont perçues;

32 que les motifs qui inspirent l'interdiction de toute entrave aux échanges intracommunautaires, soit sous forme de taxes d'effet équivalant à des droits de douane soit sous forme de mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives, ne s'appliquent pas dans ce cas;

33 que, par ailleurs, une distinction doit être faite, en ce qui concerne la légitimité de l'exigence d'une redevance, entre les contrôles imposés par la directive et ceux, sporadiques, qu'en vertu de celle-ci les États membres sont seulement autorisés à maintenir à la frontière, la première catégorie étant organisée, de façon obligatoire et générale, de sorte qu'elle grève toutes les marchandises concernées tandis que les redevances exigées pour les contrôles de la seconde catégorie qui ne sont effectués que de façon incidente et ponctuelle, grèveraient uniquement les marchandises contrôlées;

34 qu'il s'agit d'ailleurs de la compensation, financièrement et économiquement justifiée, d'une obligation imposée de façon égale à tous les États membres par le droit communautaire;

35 attendu, sans doute, que les coûts des opérations de contrôle peuvent différer d'un État membre à l'autre, de sorte que les rétributions peuvent se révéler inégales suivant l'État membre où le contrôle est effectué;

36 attendu que, s'il peut être souhaitable de voir harmoniser ces redevances, la circonstance qu'elles ne sauraient, sous peine d'être qualifiées comme taxes d'effet équivalant à des droits de douane, dépasser le coût réel de l'opération, leur enlève le caractère d'aides interdites à l'exportation et empêche de les considérer comme des entraves à la circulation des marchandises;

II — En ce qui concerne les droits prélevés pour des contrôles sanitaires spéciaux effectués à l'occasion de l'exportation de bovins et de porcins

37 Attendu que dans le but de favoriser la libre circulation des animaux des espèces bovine et porcine, la directive n° 64/432 a généralisé et rendu uni-

formes pour l'ensemble du territoire de la Communauté les contrôles sanitaires destinés à protéger la santé et la vie des personnes et des animaux;

38 que la confiance réciproque que les États membres doivent avoir dans des contrôles effectués, dans les conditions prévues, par les organes compétents des autres États membres, constitue un élément fondamental du système mis en place par la directive en l'absence duquel celle-ci serait privée d'objet;

39 qu'il s'ensuit que les bovins et porcins qui ont fait l'objet des contrôles imposés par cette directive, doivent pouvoir être transportés d'un État membre vers les autres, sans que soient exigées des conditions sanitaires supplémentaires;

40 qu'il en résulte que, sauf les exceptions prévues par la directive elle-même, tout contrôle supplémentaire imposé unilatéralement par un État membre sur des bovins ou porcins destinés à être exportés vers un autre État membre, soit de sa propre initiative, soit pour répondre à des exigences devenues injustifiées d'un autre État membre, constituerait une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative et que toute redevance perçue à cette occasion serait, de ce chef, incompatible avec le droit communautaire;

41 qu'il n'en serait différemment que si ce contrôle et une redevance identique étaient également imposés par la réglementation nationale en ce qui concerne la commercialisation et le transport de bovins et de porcins sur le territoire de l'État membre concerné;

42 que, par ailleurs, s'il s'agissait de contrôles supplémentaires effectués dans le pays expéditeur dans les cas et sous les conditions prévues par des dispositions spéciales de la directive n° 64/432, tel l'article 8, les redevances, à condition de ne pas dépasser le coût réel de l'opération, seraient conformes à celles analysées ci-dessus et ne constitueraient pas des taxes d'effet équivalant à des droits de douane à l'exportation;

III — En ce qui concerne les redevances prélevées pour les contrôles sanitaires effectués dans les pays expéditeurs, sur des animaux autres que les bovins et les porcins

43 Attendu que les contrôles visés par la dernière partie des questions sont effectués par chaque État membre en dehors de toute réglementation communautaire, de façon unilatérale et non uniformisée;

44 que dans la mesure où ces contrôles sont effectués sur les seuls animaux destinés à l'exportation et se distinguent de ceux pratiqués à l'occasion de la commercialisation ou du transport des mêmes animaux sur le territoire de l'État membre concerné, il s'agit de mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives;

45 que ces mesures, destinées à protéger les intérêts sanitaires du pays importateur, sont conformes au traité dans les conditions prévues à l'article 36 de celui-ci;

46 attendu que l'article 36 n'interdit pas que les contrôles effectués par l'État importateur à l'occasion du franchissement de la frontière soient remplacés par des contrôles effectués au départ par l'État membre expéditeur;

47 que, cependant, le déplacement de ces contrôles qui continuent d'être effectués dans l'intérêt de l'État importateur, n'a pas pour effet d'en modifier la nature;

48 attendu qu'ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, l'article 36, s'il ne fait pas obstacle, dans les conditions qu'il détermine, au maintien de certaines restrictions notamment sous forme de contrôles sanitaires, ne permet cependant pas la perception de droits prélevés sur les marchandises assujetties à ces contrôles, cette perception n'étant pas nécessaire à l'exercice de la compétence prévue par l'article 36 et constituant, dès lors, un obstacle complémentaire dans le commerce intracommunautaire;

49 que les motifs qui rendent licite la perception de droits appropriés en cas d'exécution de contrôles généralisés, uniformes et de nature communautaire, ne sauraient s'appliquer à des situations qui demeurent des entraves unilatérales;

50 qu'il en est ainsi, même si ces contrôles nationaux constituent des mesures de promotion des exportations;

51 qu'il y a donc lieu de répondre que constituent des taxes d'effet équivalant à des droits de douane des redevances perçues par l'État membre expéditeur et liées à des contrôles sanitaires, effectués par les services de cet État, qui ne sont pas imposés par un règlement ou une directive communautaire, mais

rendus obligatoires par cet État en vue de vérifier s'il est satisfait aux conditions auxquelles l'État membre de destination subordonne l'importation;

Sur les dépens

52 Attendu que les frais exposés par le gouvenement des Pays-Bas et la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet de reboursement;

53 que la procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens;

par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par l'Arrondissementsrechtbank de La Haye, par jugement du 10 mai 1976, dit pour droit:

1) **Des redevances perçues à l'occasion de contrôles sanitaires imposés par une disposition communautaire, uniformes et devant obligatoirement être effectués, avant l'expédition, dans l'État membre expéditeur, ne constituent pas des taxes d'effet équivalant à des droits de douane à l'exportation, à condition que leur montant ne dépasse par le coût réel du contrôle à l'occasion duquel elles sont perçues;**

2) **Sauf les exceptions prévues par la directive n° 64/432/CEE elle-même, tout contrôle supplémentaire imposé unilatéralement par un État membre sur des bovins ou porcins destinés à être exportés vers un autre État membre, soit de sa propre initiative, soit pour répondre à des exigences devenues injustifiées d'un autre État membre, constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative et toute redevance perçue à cette occasion est, de ce chef, incompatible avec le droit communautaire;**

3) **Constituent des taxes d'effet équivalant à des droits de douane des redevances perçues par l'État membre expéditeur et liées à des contrôles sanitaires, effectués par les services de cet État, qui ne sont pas imposés par un règlement ou une directive**

communautaire, mais rendus obligatoires par cet État en vue de vérifier s'il est satisfait aux conditions auxquelles l'État membre de destination surbordonne l'importation.

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 25 janvier 1977.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. REISCHL, PRÉSENTÉES LE 23 NOVEMBRE 1976 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

La présente affaire a pour objet l'interprétation de l'article 16 du traité CEE, en vertu duquel les États membres devaient supprimer entre eux, au plus tard à la fin de la première étape, les droits de douane à l'exportation et les taxes d'effet équivalent.

A la fin de l'année 1970, le requérant au principal, un entrepreneur installé aux Pays-Bas, a importé dans ce pays des porcs en provenance d'autres États membres. En outre, d'août 1966 à juillet 1971, il a exporté dans d'autres États membres, des porcs, des porcs d'élevage, des bovins, des bovins d'élevage et des chevaux en provenance des Pays-Bas. Conformément à la loi néerlandaise sur le bétail et à ses dispositions d'application, selon lesquelles le bétail destiné à l'importation et à l'exportation doit être soumis à un contrôle effectué par le service vétérinaire, des examens ont été effectués sur les marchandises en question. A cette occasion, le requérant a dû payer des taxes qui avaient été fixées en détail par le ministre de l'agriculture. Estimant que cette imposition est illicite, il a intenté un recours en restitution contre l'État néerlandais.

Dans la mesure où il s'agissait d'importation, le requérant voit dans ces impositions, des taxes d'effet équivalent et il invoque le fait qu'une interdiction en ce sens, applicable aux échanges intracommunautaires, est devenue directement effective à compter du 1er janvier 1970. Dans la mesure où ses exportations ont été grevées, il estime que les impositions sont des taxes d'effet équivalant aux droits de douane à l'exportation. A cet égard, en ce qui concerne les échanges intracommunautaires, l'interdiction serait devenue intégralement et directement effective à compter du 1er janvier 1962.

1 — Traduit de l'allemand.