CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. G. FEDERICO MANCINI, PRÉSENTÉES LE 5 JUILLET 1983 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Ce litige concerne la compatibilité, avec l'ordre juridique communautaire, des règles internes danoises relatives aux contrôles sanitaires sur les produits à base d'arachides importés d'autres États membres. Il vous est demandé d'établir si ces règles, qui subordonnent l'importation desdits produits à un contrôle sanitaire systématique et en imposent la charge aux importateurs, sont conformes aux articles 9 et 13 du traité interdisant les droits de douane et les taxes d'effet équivalent.

Résumons les faits. Par un décret du ministre de l'intérieur, n° 7 du 7 janvier 1971, la vente d'arachides et de produits à base d'arachides a été interdite au Danemark lorsqu'ils contiennent des quantités appréciables d'aflatoxine (article 1), qui est une substance nocive produite par certains champignons dans des conditions données de chaleur et d'humidité. Afin de rendre l'interdiction effective, la réglementation danoise établit que les produits précités, provenant de pays tiers ou — et c'est là le point important — d'autres États membres, doivent être soumis à un contrôle dans un laboratoire privé désigné par le directeur de l'institut public pour les denrées alimentaires (article 5, paragraphe 1). Elle oblige ensuite l'importateur à rétribuer le laboratoire qui effectue les analyses et les prélèvements (article 5, paragraphe 3). La rémunération n'est pas fixée par l'État, mais par le laboratoire lui-même, et elle doit lui être versée directement.

Par une lettre du 28 février 1980, la Commission a engagé à l'égard du gouvernement danois la procédure visée à l'article 169 du traité CEE en lui notifiant que l'imposition de l'obligation de payer les contrôles sanitaires sur les arachides et sur les produits à base d'arachides importés d'autres États membres constitue une taxe d'effet équivalant à un droit de douane et tombe par conséquent sous le coup de l'interdiction visée aux articles 9 et suivants. Elle a donc invité ledit gouvernement à présenter, dans le délai de deux mois, ses observations éventuelles au sujet du grief précité. Le gouvernement danois a répliqué par une lettre de son représentant permanent auprès de la CEE du 8 juillet 1980. La charge de payer les contrôles sanitaires — y affirme-t-il — constitue une «imposition intérieure» au sens de l'article 95, puisqu'il s'agit d'une taxe appliquée systématiquement sur *tous* les produits appartenant à la même catégorie. Certes, ajoute-t-il: pour des raisons climatiques connues, le Danemark ne produit pas d'arachides. Mais cela ne modifie pas les termes de la quesiton. En effet, en l'absence de produits nationaux correspondants, même une charge imposée pour les seuls produits importés doit, à la lumière de votre jurisprudence, être considérée comme une imposition intérieure non discriminatoire et comme telle conforme aux règles du traité.

1 — Traduit de l'italien.

La Commission, n'ayant pas été convaincue par ces arguments, a émis l'avis motivé requis (3 septembre 1981) en confirmant l'opinion initialement exprimée. A son tour, le représentant danois a répété (8 décembre 1981) la thèse de son gouvernement; et la Commission a alors introduit un recours juridictionnel (26 mai 1982) en vous demandant de déclarer, qu'en imposant une taxe pour des contrôles sanitaires sur l'importation des arachides et des produits à base d'arachides provenant d'autres États membres, le royaume de Danemark a violé les articles 9 et 13 du traité.

2. En définitive, le problème qui vous est soumis consiste à établir si une règle interne qui fait peser sur l'importateur la charge des frais inhérents au contrôle de marchandises en provenance d'autres États membres est légale selon l'ordre juridique communautaire. Il ne s'agit donc pas — disons-le tout de suite — d'apprécier le régime danois des contrôles sanitaires; mais uniquement, — répétons-le — de vérifier la licéité de la charge imposée aux importateurs.

Comme nous l'avons dit, le Danemark soutient que, loin de constituer une taxe d'effet équivalent, cette charge représente une imposition intérieure: plutôt que les articles 9 et 13, ce serait donc l'article 95 qui devrait lui être appliqué. A l'appui de cette thèse, il avance différents arguments.

En premier lieu, il conteste que la charge de rétribuer les laboratoires dans lesquels les contrôles sont effectués constitue une charge au sens technique: en réalité, affirme la défense danoise, elle se ramène au paiement des frais relatifs aux opérations de contrôle. Cette thèse est radicalement dénuée de fondement. Rappelons que, selon votre jurisprudence, on entend par taxe d'effet équivalent au sens des articles 9 et 13 du traité: «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» (voir arrêt du 25. 1. 1977, affaire 46/76, Bauhuis/Pays-Bas, Recueil 1977, p. 5, attendu 10; dans le même sens, notamment, les arrêts du 14. 12. 1962, affaires jointes 2 et 3/62, Commission/Luxembourg et Belgique, Recueil 1962, p. 813 et du 3. 2. 1981, affaire 90/79, Commission/France, Recueil 1981, p. 283).

Si, par conséquent, la dénomination et la structure de la charge n'ont pas d'importance, le fait que, comme dans notre cas, les sommes versées par l'importateur sont perçues par des organismes privés et que ceux-ci ne les transfèrent pas à l'administration publique est, lui aussi, dénué d'importance. En revanche, l'élément déterminant est un fait différent que vous avez plusieurs fois mis en évidence: l'effet, même minime, d'obstacle que la charge *de qua* exerce sur les échanges intracommunautaires. Or, on ne peut pas sérieusement douter que le paiement des opérations de contrôle imposé aux importateurs donne lieu à un tel obstacle. En effet, il exerce une incidence sur le prix des marchandises importées et provoque par conséquent dans les courants commerciaux des conséquences analogues à celles d'un droit de douane.

Dans une même optique, le gouvernement défendeur considère le paiement des contrôles de laboratoire comme la contrepartie d'un service. En effet, selon votre jurisprudence, les charges pécuniaires qui revêtent cette nature ne peuvent pas être qualifiées de taxes équivalant à un droit de douane (voir arrêts du 1. 7. 1969 dans l'affaire 24/68,

Commission/République italienne, Recueil 1969, p. 193, surtout l'attendu 11; du 11. 10. 1973 dans l'affaire 39/73, Rewe, Recueil 1973, p. 1039, spécialement l'attendu 4; du 5. 2. 1976 dans l'affaire 87/75, Bresciani/Administration italienne des finances, Recueil 1976, p. 129; du 25. 1. 1977 dans l'affaire 46/76, déjà citée, attendus 7-11; du 12. 7. 1977 dans l'affaire 89/76, Commission/Pays-Bas, Recueil 1977, p. 1355). Toutefois, cette jurisprudence ne peut pas être invoquée en l'espèce parce que les contrôles danois sur les arachides répondent à un intérêt général de l'État, tel que la protection de la santé. Il n'est donc pas possible d'en faire un service rendu individuellement à l'opérateur soumis au contrôle, et par conséquent, de nature à légitimer à son égard la demande d'une contrepartie.

3. La défense du gouvernement défendeur souligne ensuite que la réglementation interne en matière de contrôles sanitaires sur les arachides se réfère indistinctement aux produits importés et aux produits nationaux. En réalité, du moment que le Danemark ne produit pas d'arachides, l'égalité de traitement ainsi alléguée est uniquement formelle; mais, à part cela, on peut observer que, selon votre jurisprudence, l'effet discriminatoire de la taxe d'effet équivalent n'est pas indispensable pour que l'interdiction visée à l'article 9, prenne effet. Précisément le fait que l'interdiction *de qua* s'applique objectivement, c'est-à-dire sans égard à l'existence ou à l'inexistence de produits concurrents dans le pays importateur plaide en faveur de cette interprétation (voir sur ce point l'arrêt du 1. 7. 1969 dans l'affaire 24/68 déjà citée, en particulier l'attendu 9, et celui de la même date, dans les affaires jointes 2 et 3/69, Brachfeld et Chougol, Recueil 1969, p. 211, surtout les attendus 17-18 et 24-25).

La vérité est que, pour échapper à ladite interdiction et entrer dans le champ d'application de l'article 95, la charge doit relever «d'un régime général de redevances intérieures appréhendant systématiquement ... des catégories de produits selon des critères objectifs appliqués» indépendamment de l'origine des produits (voir, entre autres, l'arrêt du 28. 1. 1981 dans l'affaire 32/80, Kortmann, Recueil 1981, p. 251, surtout l'attendu 16). C'est là, nous semble-t-il, le nœud du litige. La charge danoise entre-t-elle dans un régime général de redevances internes? Demandons-nous en premier lieu ce que l'on entend par cette expression.

De nombreux arrêts de notre Cour fournissent à cet égard des indications précieuses. Nous nous référons tout d'abord à l'arrêt du 3 février 1981 dans l'affaire 90/79, déjà cité, sur lequel la défense danoise a beaucoup insisté, en estimant que l'on peut en tirer des arguments sérieux à l'appui de sa thèse. Il s'agissait d'établir si une charge grevant des produits importés (en l'espèce: les appareils de reprographie constitue, plutôt qu'une taxe d'effet équivalent, une imposition intérieure au sens de l'article 95. La Cour a cherché à connaître toute la réglementation française dans le cadre de laquelle se plaçaient les mesures relatives aux appareils de reprographie et, en particulier, l'ensemble des règles internes visant à éviter que le procédé de la reprographie prive les auteurs et les éditeurs des bénéfices que leur garantissent les lois nationales sur les droits d'auteur.

Il nous semble donc évident que, lorsqu'elle parle de «régime» ou de «système général», la Cour songe à un vaste contexte normatif dans lequel la charge s'insère de manière cohérente. D'autres arrêts offrent des indications analogues. Rappelons l'arrêt du 22 mars 1977 dans l'affaire 78/76, Steinike et Weinlig/République fédérale d'Allemagne (Recueil 1977, p. 595). Dans cette affaire, il vous était demandé d'identifier la nature d'une redevance qui frappait une catégorie étendue de marchandises, telles que les fruits et légumes; et vous avez affirmé que l'on peut parler d'un «régime général» précisément si l'imposition intérieure frappe «des catégories entières de produits nationaux ou étrangers qui se trouvent tous placés dans une situation comparable quelle que soit leur origine» (attendu 30).

Il ne nous semble pas que l'on puisse invoquer en sens contraire, comme le fait la défense danoise, les deux arrêts du 4 avril 1968 dans les affaires 27/67, Fink-Frucht (Recueil 1968, p. 327) et 31/67, Stier (Recueil 1968, p. 347). En effet, dans les deux cas, la charge litigieuse était perçue dans le cadre de la taxe sur le chiffre d'affaires qui, par définition, est une contribution de portée générale. C'est là nous semble-t-il, la donnée décisive des situations auxquelles se réfèrent lesdits arrêts. En revanche, le fait, qu'en l'absence d'une producion nationale correspondante, la charge sur laquelle ces arrêts se sont prononcés frappait seulement les produits importés (agrumes, ou fruits qui ne poussent pas en République fédérale) est sans importance pour notre affaire.

4. Voyons maintenant si la charge pécuniaire prévue par la réglementation danoise est conforme aux conditions ainsi posées: c'est-à-dire si cette réglementation a pour objet tout un secteur de marchandises et, en conséquence, si le champ d'application de la redevance est suffisamment vaste.

Le décret n° 7 du 7 janvier 1971, qui est à l'origine du présent litige, a été adopté sur la base de la loi n° 310 du 6 juin 1973, concernant (entre autres) les produits alimentaires. Il confie aux autorités communales la surveillance et le contrôle sur lesdits produits aux différents niveaux de la production, de la distribution et de la commercialisation, en mettant les frais y afférents à la charge de la collectivité au moyen des impôts locaux. Toutefois, une réglementation différente est prévue pour certains produits. L'article 41 dispose sur ce point que «le ministre chargé de la lutte contre la pollution peut fixer des règles ou prendre des dispositions sur la base desquelles certaines catégories de produits alimentaires ou d'additifs sont soumises à un contrôle particulier, et les frais y afférents sont mis à la charge de l'entreprise intéressée». Ce dernier choix est déterminé — est-il précisé dans le commentaire de la loi — par la prévision que les entreprises transfèrent les dépenses sur les consommateurs en les englobant dans le prix de vente.

Or, de nombreux décrets concernant les contrôles sur les additifs et sur certains aliments ont été adoptés sur la base de l'article 41. Mais le groupe relatif aux aliments ne se compose que de deux mesures:

a) le décret n° 555 du 29 novembre 1974, qui interdit d'importer des noix du Brésil et

b) le décret n° 7 du 7 janvier 1971 qui établit une interdiction analogue pour les arachides et qui fait l'objet de la présente affaire.

L'une et l'autre interdiction sont justifiées par le risque que l'aflatoxine, présente dans les produits en question, comporte pour la santé, et aucune des deux n'est absolue. En effet, comme nous le savons, l'importation des noix brésiliennes et des arachides est possible pourvu que, à la suite des contrôles sanitaires dont la charge incombe aux opérateurs, elle soit autorisée par le directeur de l'institut national pour les denrées alimentaires.

Or, une charge comme celle dont il s'agit a, à notre avis, un champ d'application trop restreint pour que l'on puisse évoquer à son égard le concept de «système général de redevances». Le gouvernement défendeur soutient qu'un système existe et que son élément unifiant est donné par le caractère particulièrement dangereux des produits auxquels la charge se réfère. Nous ne sommes pas d'accord. La présence de l'aflatoxine est certainement la donnée qui explique l'identité du traitement accordé aux arachides et aux noix brésiliennes; mais il est vrai que ces produits constituent un groupe de marchandises trop exigu — même si l'on admet que l'on puisse parler ici de «groupe» — pour donner lieu à une «catégorie» et rendre légitime un système d'imposition intérieure *ad hoc*. En somme, «système» et «catégorie» sont, à notre avis, des termes inadéquats par excès: ici nous sommes simplement en présence de deux dispositions particulières et, comme telles, non justifiables dans le cadre de l'article 95.

5. Enfin, et à titre subsidiaire, le gouvernement danois invoque l'argument de la bonne foi. Si — soutient-il — un État membre impose aux importateurs de certains produits une charge pécuniaire en le faisant de bonne foi, c'est-à-dire sans avoir conscience de mettre obstacle aux échanges communautaires, il n'est pas juste de le considérer comme responsable d'avoir transgressé l'article 9 du traité. En l'espèce — ajoute le gouvernement défendeur — c'est le fait que l'imposition de la charge se fonde en dernière analyse sur l'intention de protéger la santé qui démontre la bonne foi. On doit donc présumer que, s'il existait des produits nationaux correspondants, ils seraient grevés de la même charge.

Mais cet argument, lui aussi, est loin de nous persuader. Comme l'agent de la Commission l'a observé, admettre l'excuse de la bonne foi signifierait adopter un critère exclusivement subjectif. Or, l'orientation de votre jurisprudence est en sens opposé. En effet, à maintes reprises, vous avez mis en évidence que le régime général des impositions intérieures, dont la charge imposée aux opérateurs doit faire partie pour pouvoir être considérée comme licite, doit être déterminé selon des critères objectifs. Ajoutons ensuite — et cette remarque nous paraît déterminante — que l'interdiction tirée de l'article 9 s'applique toutes les fois que la charge fait objectivement obstacle aux échanges communautaires. En cette matière, par conséquent, attacher de l'importance à des facteurs subjectifs équivaudrait à affaiblir gravement un principe de fond tel que la libre circulation des marchandises.

6. Pour toutes les considérations développées jusqu'ici, nous suggérons que la Cour statue de la manière suivante sur le recours introduit par la Commission contre le royaume de Danemark, par acte déposé au greffe le 26 mai 1982:

déclare que le royaume de Danemark, en maintenant l'obligation pour les importateurs d'arachides et de produits à base d'arachides en provenance d'autres pays communautaires de payer les frais relatifs aux contrôles sanitaires auxquels ces marchandises doivent être soumises et en subordonnant à ces contrôles la délivrance de l'autorisaiton d'importer lesdits produits, a violé les articles 9 et 13 du traité CEE;

quant aux dépens, il nous semble équitable de les compenser entièrement entre les parties, compte tenu de la nature délicate et, au moins sous certains aspects, de la nouveauté que revêtent les questions traitées.