RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-17/91 *

I — La réglementation nationale litigieuse, la procédure au principal et les questions préjudicielles

1. La loi belge du 24 mars 1987, relative à la santé des animaux (*Moniteur belge* du 17.4.1987) a pour objet, selon son article 2, de « lutter contre les maladies des animaux, dans le but de promouvoir la santé publique et la prospérité économique des détenteurs d'animaux ».

2. L'article 32, paragraphe 2, de la loi en question dispose ce qui suit:

« Il est institué au ministère de l'Agriculture un 'Fonds de la santé et de la production des animaux', ci-après dénommé 'le Fonds'. Ce Fonds a pour but d'intervenir dans le financement des indemnités, des subventions et d'autres prestations en ce qui concerne la lutte contre les maladies des animaux et l'amélioration de l'hygiène, de la santé et de la qualité des animaux et des produits animaux.

Le Fonds est alimenté par:

1) Les cotisations obligatoires à charge des personnes physiques ou morales qui produisent, transforment, transportent, traitent, vendent ou commercialisent des animaux;

... »

3. Selon le quatrième alinéa de cette disposition, le Roi, après avis du conseil du Fonds, détermine par arrêté délibéré en conseil des ministres le montant des cotisations obligatoires, les modalités de leur perception ainsi que les conséquences du non-paiement des cotisations en question.

4. Le neuvième alinéa du même article prévoit que:

> « si la cotisation obligatoire est perçue à charge de personnes qui transforment, transportent, traitent, vendent ou commercialisent des animaux, elle est répercutée lors de chaque transaction jusqu'au stade du producteur... ».

5. En application de l'article 32, paragraphe 2, quatrième alinéa, précité, de la loi considérée, l'arrêté royal du 11 décembre 1987 (*Moniteur belge* du 23.12.1987), entré en vigueur le 1er janvier 1988, fixe le montant des cotisations obligatoires et en organise la perception.

* Langue de procédure: le néerlandais.

6. Les articles 2 et 3 de l'arrêté royal en question fixent le montant de la cotisation obligatoire par bovin, par veau et par porc abattus ou exportés, mise à charge, respectivement, des abattoirs ou des exportateurs, afin d'alimenter le Fonds.

7. L'article 4, premier alinéa, de cet arrêté prévoit que

> « les cotisations obligatoires mises à charge des abattoirs et des exportateurs sont portées par ceux-ci en compte au fournisseur des animaux, qui, le cas échéant, les porte en compte au vendeur jusqu'au stade du producteur ».

Le deuxième alinéa de cette disposition impose la mention séparée de la cotisation en question sur la facture de l'abattoir ou de l'exportateur.

8. Aux termes de son article 6, enfin,

> « si l'abattoir ou l'exportateur ne paie pas le montant des cotisations obligatoires et les intérêts au Fonds après deux avertissements, le montant des cotisations obligatoires dues est doublé. Cette majoration des cotisations obligatoires ne peut être portée en compte du fournisseur des animaux ».

9. Par l'article 3 de l'arrêté royal du 8 avril 1989, modifiant l'arrêté royal du 11 décembre 1987, le membre de phrase « qui le cas échéant les porte en compte au vendeur jusqu'au stade du producteur », figurant dans l'article 4, premier alinéa, a été supprimé.

10. Les entreprises Georges Lornoy en Zonen, Jos Theys, Van Lommel et Staf Lornoy en Zonen pratiquent le commerce des veaux. Ayant dû acquitter les cotisations en cause afin d'éviter les sanctions pécuniaires prévues à l'article 6 de l'arrêté royal du 11 décembre 1987, elles ont assigné le Belgische Staat devant le Rechtbank van eerste aanleg te Turnhout afin d'obtenir le remboursement des sommes payées, en faisant valoir que les cotisations en cause étaient contraires aux articles 12, 13 et 95 du traité CEE. En effet, ces cotisations seraient prélevées aussi sur les veaux importés en Belgique, tandis que les ressources du Fonds seraient utilisées uniquement au profit de la production belge.

11. Selon le Belgische Staat, les cotisations litigieuses faisaient partie intégrante d'un système d'imposition général et s'appliquaient de façon identique aux produits nationaux et importés et n'étaient pas perçues en raison du franchissement de la frontière. Par ailleurs, les ressources du Fonds profiteraient à tous les produits de l'industrie alimentaire belge, qu'ils soient fabriqués au départ de bétail importé ou de bétail belge. En outre, le contrôle des maladies des animaux et la lutte contre celles-ci profiteraient aussi bien à la Belgique qu'aux pays d'exportation et empêcheraient que de la viande de qualité inférieure soit exportée.

12. Considérant que l'interprétation du droit communautaire était en l'espèce nécessaire pour la solution du litige, le Rechtbank van eerste aanleg te Turnhout a, par ordonnance du 14 janvier 1991, sursis à statuer et posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) Le traité CEE, notamment les dispositions des articles 12, 13, 30, 92 et 95, et les directives européennes éventuellement applicables en l'espèce doivent-ils être interprétés en ce sens qu'il n'est pas interdit à un État membre d'introduire une cotisation obligatoire destinée à alimenter un 'Fonds de la santé et de la production des animaux' — Fonds qui a pour but d'intervenir dans le financement des indemnités, des subventions et autres prestations en ce qui concerne la lutte contre les maladies des animaux et l'amélioration de l'hygiène, de la santé et de la qualité des animaux et des produits animaux —, d'une part, en mettant à charge des abattoirs de cet État membre une cotisation obligatoire calculée selon le nombre des veaux abattus, cotisation dont la loi prévoit qu'elle peut être répercutée lors de chaque transaction jusqu'au stade du producteur — ce qui peut conduire, et conduit en fait, à ce que cette cotisation soit portée en compte aux importateurs de ces veaux en provenance d'un autre État membre —, et, d'autre part, en mettant à charge de tout exportateur de ces veaux une cotisation identique, qui peut également être répercutée lors de chaque transaction jusqu'au stade du producteur?

2) En cas de réponse affirmative à la première question, une telle cotisation doit-elle — eu égard à l'objectif en vue duquel elle est perçue et qui a été défini ci-dessus — être assimilée soit à une taxe d'effet équivalent soit à une taxe et/ou à une aide destinée au financement d'activités profitant exclusivement au produit national concerné et est-elle par conséquent interdite?

3) En cas de réponse affirmative à la deuxième question, un particulier peut-il se prévaloir de l'illicéité de cette pratique directement devant le juge national? »

13. L'ordonnance de renvoi a été enregistré au greffe de la Cour le 18 janvier 1991.

II — Procédure écrite

14. Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut (CEE) de la Cour, des observations écrites ont été déposées le 12 avril 1991 par les entreprises Georges Lornoy en Zonen, Jos Theys, Van Lommel et Staf Lornoy en Zonen, parties requérantes au principal, représentées par M^es^ L. Schuermans, avocat au barreau de Turnhout, et J. de Lat, avocat au barreau de Herentals, et le 23 avril 1991 par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique M. R. Fischer, en qualité d'agent.

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

III — Observations écrites déposées devant la Cour

Observations des parties requérantes au principal

16. Les quatre entreprises requérantes au principal observent à titre liminaire que, par dérogation au principe budgétaire de la

non-affectation des recettes des pouvoirs publics et aux règles régissant la comptabilité de l'État, l'article 32, paragraphe 2, troisième alinéa, de la loi belge du 24 mars 1987 dispose que « ... les recettes et les dépenses du Fonds sont portées au compte spécial de la section particulière du budget du ministère de l'Agriculture ».

17. Quant à la destination des cotisations, les parties requérantes au principal se réfèrent également à titre liminaire à un communiqué de presse émanant du cabinet du secrétaire d'État aux Affaires européennes et à l'Agriculture belge, non contesté par le défendeur au principal, aux termes duquel « les cotisations doivent contribuer au financement de programmes visant à l'amélioration de la position concurrentielle de l'élevage belge. Ces programmes ont surtout pour but l'amélioration de la santé des animaux, condition requise en vue de l'exportation d'animaux et de produits animaux ». Ce communiqué ferait apparaître le mobile protectionniste de la mesure considérée.

18. Pour ce qui est des questions préjudicielles, les requérantes au principal examinent la compatibilité de la cotisation litigieuse avec les articles 12 et suivants et 95 du traité, en faisant observer que, selon la jurisprudence de la Cour, une même mesure nationale ne saurait être simultanément interdite au titre de ces deux dispositions (arrêt du 8 juillet 1965, Deutschmann, 10/65, Rec. p. 601).

19. Normalement, les articles 12 et suivants du traité viseraient, selon la jurisprudence de la Cour, les taxes exigées à l'occasion ou en raison de l'importation et non pas les charges pécuniaires relevant d'un régime général de redevances intérieures appréhendant systématiquement les produits nationaux et importés selon les mêmes critères (arrêt du 19 juin 1973, Capolongo, 77/72, Rec. p. 611).

20. Néanmoins, selon la même jurisprudence, dans l'interprétation de la notion « taxe d'effet équivalent à un droit de douane à l'importation », il pourrait y avoir lieu de tenir compte de la destination des charges pécuniaires perçues. En conséquence, une contribution relevant d'un régime général de redevances intérieures appréhendant systématiquement les produits nationaux et les produits importés selon les mêmes critères pourrait néanmoins constituer une taxe d'effet équivalent à un droit de douane à l'importation, lorsque cette contribution est exclusivement destinée à alimenter des activités qui profitent spécifiquement au produit national appréhendé.

21. La jurisprudence ultérieure de la Cour aurait ajouté que le moment auquel la redevance en cause est portée à charge du produit importé ne serait pas pertinent en vue de la qualification d'une mesure nationale de taxe d'effet équivalent et que, à part la destination du produit de la redevance considérée, il faudrait qu'il y ait identité entre le produit taxé et le produit bénéficiaire (arrêt du 25 mai 1977, Cucchi, 77/76, Rec. p. 987).

22. Les requérantes au principal soutiennent que toutes ces conditions posées par la jurisprudence de la Cour sont réunies en l'occurrence. En effet, le produit de la cotisation litigieuse serait utilisé en vue de la lutte, en Belgique, contre la brucellose et la peste porcine ou pour compenser les pertes subies par les éleveurs belges par suite de ces

maladies, et ne bénéficierait en aucune façon aux éleveurs étrangers, qui, néanmoins, devraient contribuer à porter à la charge économique de la cotisation, à cause de la répercussion prévue par la législation belge.

23. Le produit de la cotisation serait en plus destiné à des programmes de promotion de la production et des exportations d'animaux belges, pour lesquels la charge de la perception de la cotisation serait ainsi compensée.

24. La situation serait totalement différente si la cotisation en cause grevait toute opération d'abattage, dont le produit servirait exclusivement à la promotion de l'hygiène dans les abattoirs belges. Dans ce cas, les bénéfices ne profiteraient pas uniquement à la production nationale. Une telle charge serait compatible avec le traité à condition que la cotisation soit proportionnelle à la prestation de service effectivement fournie. Les requérantes au principal font observer à cet égard que, en l'occurrence, une cotisation sanitaire a, le plus souvent, déjà été prélevée, dans le pays d'origine, sur les animaux importés vivants en Belgique, ce qui fait ressortir clairement le caractère de double imposition de la cotisation litigieuse.

25. Les requérantes au principal font enfin valoir que le gouvernement belge ne saurait tirer argument de la jurisprudence de la Cour qui considère que certaines taxes à la consommation, appliquées sur des produits nationaux et importés, sont compatibles avec le traité en dépit du fait que les produits appréhendés sont principalement ceux importés (arrêt du 3 février 1981, Commission/France, 90/79, Rec. p. 283), la cotisation litigieuse étant en l'occurrence une taxe à la production et non pas à la consommation. De même, la cotisation litigieuse ne pouvant constituer une forme d'impôt sur les revenus, le gouvernement belge ne saurait s'appuyer sur l'arrêt de la Cour du 10 mars 1981, Irish Creamery Milk Suppliers Association (36/80 et 71/80, Rec. p. 735).

26. Quant à l'interprétation de la notion d'impositions intérieures au sens de l'article 95 du traité, les requérantes au principal font valoir que, selon la jurisprudence de la Cour, il peut y avoir lieu de tenir compte de la destination du produit de l'imposition. Ainsi, une imposition intérieure serait de nature à frapper indirectement les produits importés plus lourdement que les produits nationaux si elle sert exclusivement ou principalement à financer des aides dont bénéficient les seuls produits nationaux (arrêt du 21 mai 1980, Commission/Italie, 73/79, Rec. p. 1533).

27. Dès lors, l'applicabilité de l'article 95 n'exigerait pas qu'il soit prouvé que le produit de la taxe en cause soit utilisé exclusivement au bénéfice de la production nationale. Ainsi, même si le produit n'est affecté que partiellement à la promotion de la production intérieure, il s'agirait, dans cette mesure, d'une imposition discriminatoire interdite par le traité.

28. Cette distinction ne revêtirait pas, toutefois, d'intérêt pratique en ce qui concerne la cotisation litigieuse, eu égard à tous les éléments disponibles dont il ressortirait que

le produit de celle-ci devrait servir exclusivement la promotion de la production nationale.

29. Si la Cour devait considérer que l'applicabilité des articles 12 ou 95 n'est pas établie de manière irréfutable pour la totalité du montant de la taxe, les requérantes demandent que la Cour précise dans ses réponses aux questions préjudicielles que c'est aux autorités belges qu'incombe la charge de prouver devant le juge national qu'une partie du produit de la taxe profite aux animaux dans d'autres États membres.

30. Quant à la troisième question préjudicielle, les requérantes au principal observent que, selon la jurisprudence de la Cour, tant les articles 12 et suivants que l'article 95 du traité ont un effet direct (respectivement, arrêts du 5 février 1963, Van Gend & Loos, 26/62, Rec. p. 1, et du 16 juin 1966, Lütticke, 57/65, Rec. p. 293).

Observations de la Commission

31. La Commission fait valoir à titre liminaire que, suite à sa demande, le gouvernement belge l'a informée, par lettre du 6 juillet 1989, que le budget du ministère de l'Agriculture prévoyait pour 1988 l'intervention du Fonds dans le financement des programmes en vue de l'éradication de la peste porcine classique et en vue de la lutte contre la brucellose, en exécution de directives communautaires. Le gouvernement belge signalait également que, lors de l'affectation de la recette de la taxe, il n'y avait pas de distinction en fonction de l'origine de la taxe, selon qu'elle provenait de l'abattage d'animaux nationaux ou importés.

32. Par lettre du 20 octobre 1989, la Commission aurait fait savoir au gouvernement belge qu'elle entamait la procédure au titre de l'article 93, paragraphe 2, du traité CEE à l'encontre de ces interventions financières du Fonds (la communication y relative a été publiée au JO 1990, C 24, p. 12). Les objections de la Commission seraient basées sur le fait que les interventions du Fonds étaient financées par des taxes frappant au stade de l'abattage également les produits importés et que ce mode de financement aurait un effet protecteur. Par lettre du 20 novembre 1989, le gouvernement belge aurait contesté la position de la Commission.

33. Quant aux questions préjudicielles, la Commission considère que les deux premières sont si étroitement liées qu'il faudrait leur donner une réponse commune.

34. La première question donnerait une image inexacte de l'objectif et des activités actuelles du Fonds, qui se limiteraient à l'éradication de la peste porcine classique et à la lutte contre la brucellose, l'une et l'autre en exécution des obligations résultant pour la Belgique des directives 80/1095/CEE du Conseil, du 11 novembre 1980, fixant les conditions destinées à rendre et à maintenir le territoire de la Communauté indemne de peste porcine classique (JO L 325, p. 1), et 64/432/CEE du Conseil, du 26 juin 1964, relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaire d'animaux des espèces bovine et porcine (JO 1964, 121, p. 1977).

35. Cette question traiterait donc d'une imposition intérieure au sens de l'article 95 du traité, frappant les bovins, les veaux et les porcs, aussi bien importés que de production nationale, lors de leur abattage, mais dont la recette serait consacrée en majeure partie — et même exclusivement au moment de la présente affaire — au financement d'aides dont bénéficieraient exclusivement les mêmes produits nationaux.

36. La Commission fait valoir que, à la lumière de la jurisprudence de la Cour (notamment arrêts du 25 juin 1970, France/Commission, 47/69, Rec. p. 487, et du 21 mai 1980, Commission/Italie, précité), l'application de la taxe en cause à l'abattage d'animaux provenant d'autres États membres est incompatible avec l'article 95 du traité et que l'intervention du Fonds en vue de lutter contre certaines maladies des animaux dans le cheptel national est incompatible avec le marché commun, au sens de l'article 92, tant que la taxe en cause grève également le bétail importé d'autres États membres.

37. La justesse de ces deux conclusions résulterait déjà de la seule finalité de ce régime d'aides, qui ne serait pas de nature à contribuer à une amélioration de la situation sanitaire du cheptel dans d'autres États membres. Quant à l'objectif de ces aides consistant en l'exécution des obligations résultant pour la Belgique de certaines directives communautaires, la Commission souligne que les mêmes obligations s'adressent également aux autres États membres en ce qui concerne leur propre cheptel et que, de plus, en cas d'exportation de bœufs et de veaux à destination d'autres États membres, les États membres sont tenus de respecter un certain nombre de règles sanitaires vétérinaires, y compris la délivrance d'un certificat sanitaire.

38. La cotisation litigieuse serait également incompatible avec les articles 95 et 92 du traité au cas où le Fonds étendrait ses interventions en finançant également des aides pour l'amélioration de la qualité du cheptel indigène et des produits nationaux à base de viande.

39. Il serait sans importance, pour les deux conclusions auxquelles parvient la Commission, que la cotisation litigieuse doive être répercutée, selon la législation belge, lors de chaque transaction jusqu'au stade du producteur.

40. Quant à l'application de la cotisation litigieuse également lors de l'exportation des animaux concernés, la Commission est d'avis qu'il n'y a aucune raison de la considérer comme incompatible avec le droit communautaire (arrêt du 10 mars 1981, Irish Creamery Milk Suppliers Association, susmentionné).

41. La Commission propose donc de répondre comme suit aux deux premières questions:

« Si une imposition intérieure frappe la production, la transformation ou la commercialisation d'un produit et si la recette de cette imposition est affectée exclusivement ou principalement au financement d'aides bénéficiant exclusivement aux produits nationaux concernés, l'application

directe ou indirecte de cette imposition aux produits en provenance d'autres États membres est contraire à l'article 95 du traité CEE. Cette application directe ou indirecte de l'imposition aux produits en provenance d'autres États membres a en outre pour effet que les aides financées au moyen de cette imposition doivent être considérées comme incompatibles avec le marché commun en vertu de l'article 92. »

42. Pour ce qui est de la troisième question, la Commission considère que, l'article 95 du traité étant directement applicable, l'incompatibilité de la cotisation litigieuse avec cette disposition peut être directement invoquée devant le juge national (arrêt du 29 avril 1982, Pabst & Richarz, 17/81, Rec. p. 1331). L'incompatibilité avec le marché commun des aides financées au moyen de cette cotisation ne pourrait être invoquée devant le juge national qu'après que la Commission ait constaté cette incompatibilité par une décision prise conformément à l'article 93, paragraphe 2, du traité (arrêt du 19 juin 1973, Capolongo, précité).

C. N. Kakouris
Juge rapporteur