b) Une taxe intérieure sur les ventes d'un produit est incompatible avec les interdictions de discrimination résultant du traité CEE lorsqu'elle grève les ventes à l'exportation plus lourdement que les ventes sur le marché national, ou lorsque le produit de la taxe est destiné à favoriser les produits nationaux.

Lecourt Mackenzie Stuart Donner

Monaco Pescatore Kutscher Sørensen

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 23 janvier 1975.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ALBERTO TRABUCCHI, PRÉSENTÉES LE 4 DÉCEMBRE 1974 [1]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

1. Une nouvelle fois, la Cour est appelée à interpréter, dans le cadre d'une procédure préjudicielle, le règlement n° 234/68/CEE du Conseil du 27 février 1968, portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des plantes vivantes et des produits de la floriculture. Il s'agit du même texte que celui qui a fait l'objet de votre arrêt du 30 octobre dernier, rendu dans l'affaire préjudicielle 190-73 (Van Haaster). Il s'agissait alors de voir si l'article 10 du règlement, qui interdit toute restriction quantitative ou mesure d'effet équivalent dans les échanges intracommunautaires des produits qu'il réglemente, interdisait également les interventions nationales qui agissent non pas directement sur le commerce, mais sur la production, en ayant un effet restrictif sur les quantités produites. Maintenant, on vous demande en premier lieu, Messieurs, si la même disposition, qui interdit aussi la perception de tout droit de douane ou taxe d'effet équivalent en vigueur, s'oppose à l'application de taxes nationales du genre de celles dites « taxe sur les surplus » et « taxe professionnelle » qui font l'objet de trois règlements de 1971 et 1972, pris par un organisme public néerlandais, le « Produktschap voor Siergewassen » (Office de production des plantes ornementales).

Comme le fait observer le « College van Beroep voor het Bedrijfsleven », la juri-

1 — Traduit de l'italien.

diction néerlandaise demanderesse, le mécanisme de taxes et réductions établi par les articles 2 et 3 du règlement de l'Office de production des plantes ornementales, de 1972, concernant *la taxe sur les surplus* pour les bulbes de plantes ornementales, aboutit à ce que la taxe soit mise à la charge de tout vendeur de bulbes, y compris les exportateurs, qui vend à des acheteurs non pourvus de la carte de commerçant. Tout vendeur de bulbes doit accorder aux commerçants qui possèdent cette carte une réduction exactement égale au montant de la taxe sur les surplus. Cette carte est délivrée annuellement, à la demande de chaque intéressé, aux commerçants qui résident aux Pays-Bas et qui ont effectué le versement anticipé d'un acompte sur la taxe sur les surplus.

Selon l'article 5 du règlement de l'Office de production des plantes ornementales, qui concerne aussi la taxe sur les surplus, le produit est affecté au « Fonds pour l'achat des surplus de bulbes », qui l'utilise pour acheter les bulbes qui n'ont pas atteint, sur le marché libre, le prix minimal, qu'il a fixé. Lorsqu'il n'est pas possible de les écouler librement sans descendre au-dessous de ce prix minimal, ils sont transformés en nourriture pour animaux ou détruits.

Pour la *taxe professionnelle,* le règlement spécial de l'Office de production des plantes ornementales de 1971 prévoit un mécanisme de perception analogue, avec cependant quelques différences : en particulier, les montants de la taxe et des réductions ne sont pas identiques, et il existe en outre des différences en fonction des différentes catégories de contribuables. Le montant de la taxe est fixé en pourcentage par rapport au montant de la facture. La charge qui, en application de cette taxe, grève les ventes aux acheteurs établis en dehors des Pays-Bas est, semble-t-il, plus élevée que pour les ventes effectuées dans l'État ; en premier lieu, parce que le taux de la taxe appliqué à l'exportation serait plus élevé que celui qui est appliqué sur les ventes à des grossistes et à des cultivateurs nationaux (3,5 % au lieu de 3 %), parce que la taxe serait appliquée selon une base d'imposition plus élevée, comprenant, outre le prix de vente, diverses rubriques additionnelles qui n'entreraient pas en ligne de compte pour le calcul de la taxe sur les ventes internes.

En vertu de l'article 10 du règlement de l'Office de production des plantes ornementales, relatif à la taxe professionnelle frappant les producteurs de bulbes, les sommes perçues sont affectées, après soustraction d'un montant destiné à couvrir les frais de gestion, au « Fonds de l'Office de production des plantes ornementales pour le financement des objectifs généraux du secteur des bulbes », en vue de financer la recherche scientifique, la publicité du secteur et autres objectifs généraux.

Il semble ressortir de cette description que ces taxes, appliquées dans le cadre d'une organisation nationale de marché, ont un caractère spécial et ne peuvent donc pas être considérées comme faisant partie d'un système général d'imposition fiscale.

2. Par la première question, le juge néerlandais, à propos de ces deux types de taxes, vous demande, Messieurs, d'interpréter l'article 10 mentionné du règlement n° 234/68 et la disposition correspondante de l'article 16 du traité CEE ; par la deuxième question, il demande si l'article 40 du traité et l'article 1 du même règlement ou tout autre disposition ou principe général du droit communautaire impliquent qu'il n'est plus permis au législateur national de créer, dans le secteur des plantes vivantes et des produits de la floriculture, qui fait l'objet du règlement en question, des organisations de marché comme celle qui est visée par les règlements de l'Office de production des plantes ornementales relatifs à la taxe sur les surplus et à la taxe professionnelle, si ce n'est en application du règlement n° 234/68 ou d'autres dispositions communautaires.

Cette seconde et vaste question forme un ensemble avec la première et soulève en

outre un problème général qui a logiquement la priorité. En effet, il s'agit avant tout de voir, non seulement si les mesures nationales auxquelles le juge néerlandais se réfère sont compatibles avec une disposition particulière, mais, d'une manière plus générale, si l'existence d'une réglementation communautaire qui institue une organisation commune des marchés comme celle qu'a établie le règlement n° 234/68 s'oppose, en principe, à l'existence de mesures nationales du genre de celles considérées ci-dessus. Il convient donc de passer directement à l'examen de la deuxième question, avec cette réserve, toutefois, qu'en raison de sa généralité même, qui confine à l'indétermination, elle ne pourra pas impliquer un examen exhaustif des règles communautaires sous tous les aspects qui pourraient éventuellement revêtir de l'importance pour l'appréciation des mesures nationales dont s'occupe le juge néerlandais. Nous devrons en revanche nous limiter aux problèmes que le juge néerlandais a évoqués, explicitement ou implicitement.

Nous avons déjà eu l'occasion de prendre position contre la thèse radicale selon laquelle, en présence d'une organisation commune de marché, aucune intervention nationale de quelque nature qu'elle soit ne serait plus permise dans le secteur réglementé. Cette thèse a été présentée à la Cour dans l'affaire 2-73, Geddo/Ente Nazionale Risi (Recueil 1973, p. 870). A cette occasion, la demanderesse dans l'affaire au principal avait fait observer en particulier que « du fait de l'institution d'un marché unique, le transfert du produit ne peut pas être assujetti au paiement de charges pécuniaires spéciales, instituées par l'État italien en dehors des dispositions communautaires », et cela, même si l'opération a eu lieu à l'intérieur dudit État. L'arrêt de la Cour n'a pas retenu cette thèse rigide, mais s'est fondé sur le principe que, dans chaque cas, il faut examiner, en tenant compte de tous les éléments importants, si les mesures nationales en question sont incompatibles avec la réglementation communautaire particulière dans le secteur. Cette théorie pragmatique a, récemment encore, trouvé application dans l'arrêt rappelé rendu dans l'affaire 190-73 (Van Haaster).

Comme nous l'avions relevé dans nos conclusions dans l'affaire 2-73, la création de l'organisation commune de marché pour des produits agricoles déterminés n'implique pas l'abrogation automatique de tous les mécanismes et systèmes normatifs préexistants qui ont une incidence quelconque dans le secteur de ces produits. Nous avions également observé que lorsqu'il n'existe pas une nette incompatibilité entre ces mesures nationales et certaines expressions concrètes de l'organisation communautaire, l'efficacité de l'action de la Cour dans le cadre de la procédure préjudicielle est grandement limitée : la voie principale pour supprimer des situations éventuelles d'incompatibilité dans des cas de ce genre serait alors celle que les articles 155 et 169 du traité ouvrent à la Commission.

3. A la lumière de ces précédents, nous devons maintenant examiner si le règlement n° 234/68, compte tenu également des autres dispositions ou principes généraux du droit communautaire qui doivent présider à son application et au fonctionnement de l'organisation commune de marché, est de nature à s'opposer à l'application, sur les ventes de produits entrant dans cette organisation commune, de taxes parafiscales internes du genre de celles qui font l'objet des règlements mentionnés, adoptés en 1971 et 1972, par l'Office de production des plantes ornementales.

La demanderesse dans l'affaire au principal estime que le mécanisme en question n'est pas compatible avec la règle générale que l'on peut tirer de notre jurisprudence, selon laquelle un État ne peut pas financer des interventions en faveur exclusivement ou principalement d'un secteur économique national, en les faisant également peser, au niveau du

commerce intracommunautaire, sur les entreprises d'autres États membres qui ne bénéficieraient pas de manière adéquate des mesures en question (voir arrêt n° 47-69, relatif aux aides françaises en faveur du secteur des textiles, Recueil 1970, p. 489, et arrêt n° 77-72, Capolongo/Maya, Recueil 1973, p. 613).

Il existe cependant une différence essentielle par rapport aux cas à propos desquels ce principe avait été défini ; dans notre cas, la charge nationale grève non pas des produits étrangers mais seulement les ventes du produit national lui-même.

Il est vrai qu'au-delà de toute considération formelle, le poids économique de l'opération finit par peser sur le consommateur final, qu'il soit néerlandais ou étranger. Mais dans le cas où les acheteurs étrangers de bulbes néerlandais ne seraient pas, à cet égard, traités différemment des acheteurs néerlandais, il serait en principe admissible de faire supporter aux consommateurs étrangers eux-mêmes le coût d'un mécanisme national qui exerce une fonction de réglementation de marché visant à maintenir les prix de vente à un niveau minimal garanti, même si cela était contraire à leur intérêt immédiat.

De toute manière, la question présente des aspects économiques et sociaux très complexes et elle pourrait difficilement être résolue dans l'abstrait, sans que soient préalablement définis les éléments de fait et leur appréciation laquelle inclut des aspects présentant un caractère discrétionnaire ; cette affirmation présuppose une certaine conception de base de la politique agricole qui échappe indubitablement aux compétences du juge, et c'est pourquoi elle ne pourrait pas être demandée à d'autres institutions que la Commission. Nous nous trouvons ici dans un des cas auxquels nous nous sommes référé dans nos conclusions dans l'affaire Geddo : le contenu de la règle générale doit être défini dans le cadre d'une situation concrète ; de plus, la constation de l'incompatibilité éventuelle ne peut découler que d'appréciations complexes de faits et d'effets économiques et présuppose également un choix de politique économique.

Par conséquent, dans le cadre de la présente affaire, nous ne pouvons pas offrir au juge national des éléments d'interprétation lui permettant de constater une incompatibilité éventuelle entre l'ensemble du système lui-même et le droit communautaire.

Le mécanisme national d'intervention pourrait cependant violer les droits individuels que le juge interne doit directement protéger, si la charge était appliquée de manière nettement discriminatoire, comme ce serait le cas si elle grevait le commerçant étranger davantage que le commerçant national. Cela pourrait se produire non seulement directement par l'application de tarifs différents dans les deux cas, mais même indirectement si, par exemple, pour l'achat du produit en question, les commerçants nationaux ou certaines catégories d'entre eux bénéficiaient *ex lege* de réductions étroitement liées à la perception de la taxe. La violation serait tout aussi grave si, comme cela a été le cas, semble-t-il, à l'époque des faits auxquels se rapporte l'affaire principale, certains commerçants étaient carrément soustraits à l'imposition, au cas où ils utiliseraient eux-mêmes les bulbes pour la reproduction ou la culture de fleurs, tandis que les acquéreurs des autres États membres opérant au même niveau de commercialisation ou d'utilisation du produit seraient exclus des mêmes avantages, sans qu'il existe une raison valable, fondée sur des éléments objectifs distincts de la nationalité et étroitement liés au fonctionnement du système national d'intervention, susceptibles de justifier cette différence de traitement.

Si l'application d'une taxe entraînait, au détriment des acheteurs d'autres États membres, une différence de traitement fondée essentiellement sur le caractère interne à l'État ou interétatique de la vente, cela équivaudrait à l'imposition d'une taxe d'effet équivalant à un droit de douane, telle en l'espèce la charge

grevant nécessairement les ventes à l'exportation, au cas où cette charge pourrait en revanche être récupérée pour les ventes internes sous forme de réduction obligatoire du prix de vente.

Il faudrait rappeler ici une observation générale, selon laquelle, dans l'examen de ces catégories d'imposition d'effet équivalant à des charges interdites, le juriste et par conséquent le juge en particulier doivent regarder au-delà des formes sous lesquelles se présentent les charges. Il serait sans doute très significatif, si, par exemple, il était vrai — comme l'a affirmé l'avocat de la demanderesse au principal — que ces contributions particulières auraient été aménagées de façon complexe pour pouvoir se substituer dans leurs effets à de précédentes taxes à l'exportation lesquelles ont naturellement dû être supprimées à la suite de la création du marché commun.

4. En ce qui concerne l'exonération dont bénéficie le producteur de bulbes néerlandais qui utilise directement les bulbes qu'il produit pour cultiver des fleurs dans son exploitation, exonération sur laquelle la demanderesse au principal fonde une partie de ses arguments, il ne semble pas qu'elle révèle un caractère discriminatoire manifeste ni qu'elle soit, pour une autre raison, incompatible avec une règle communautaire. Elle découle objectivement du critère selon lequel la taxe ne s'applique qu'aux produits mis dans le commerce, et certaines raisons d'ordre pratique pourraient effectivement justifier cette exemption. Mais, encore une fois, les limitations inhérentes à la procédure préjudicielle et la nécessité d'un examen préalable approfondi de la situation par la Commission sont évidentes.

Toutefois, au cas où, comme la demanderesse au principal l'a affirmé, le mécanisme national en question aurait été effectivement aménagé de manière à attribuer à l'organisme interne compétent la possibilité de soustraire discrétionnairement certaines entreprises au paiement des taxes dont elles seraient, sans cela, redevables, conformément aux règles en vigueur, on pourrait, sans l'aide de la Commission, constater l'existence d'une incompatibilité absolue de ce système avec les critères d'objectivité et d'égalité de traitement des tous les sujets communautaires, lesquels doivent régir l'action des autorités administratives nationales en ce qui concerne notamment les produits relevant d'une organisation commune de marché. Comme le déclarent les troisième, huitième et neuvième considérants du règlement n° 234/68, cette organisation commune, « outre qu'elle implique la suppression de tous les obstacles mis à la libre circulation des marchandises considérées » entre les États membres, « tend à faciliter les relations commerciales sur la base d'une concurrence loyale » et impose « que les dispositions du traité, permettant d'apprécier les aides accordées par les États membres et de prohiber celles qui sont incompatibles avec le marché commun, soient rendues applicables ».
Si l'administration interne pouvait à sa guise exempter certaines exploitations nationales de la taxe en question — même en se limitant à quelques opérations commerciales — elle créerait une situation qui pourrait être la source de discriminations nationales inadmissibles et qui, du seul fait de son manque de clarté, ne pourrait pas être tolérée. Cela vaut spécialement pour une réglementation nationale qui, compte tenu de la situation particulière de l'État lequel, dans la Communauté, produit la quasi totalité des produits en question, peut être considérée, ainsi qu'il résulte des déclarations de la Commission, comme une sorte de complément de la réglementation communautaire relative à l'organisation de marché des produits en cause.

5. En ce qui concerne plus spécialement la *taxe sur les surplus,* nous avons vu qu'elle sert à financer un mécanisme visant à éviter que les bulbes ne soient mis sur le marché à un prix inférieur au prix minimal fixé par un organisme interne. Le fait que le règlement n° 234/68 a prévu la fixation de prix mini-

maux à l'exportation des produits en cause vers les pays tiers, alors qu'il ne prévoit rien d'analogue pour les ventes dans le marché commun, ne permettrait certainement pas de déduire, par un argument *a contrario,* qu'un système de prix minimaux pour les ventes à l'intérieur de la Communauté doit être considéré comme interdit, pas même s'il a été institué ou maintenu en vigueur unilatéralement par l'autorité nationale. En revanche, précisément en raison du fait qu'en ce qui concerne le marché intérieur, cette organisation commune ne prévoit pas de mécanismes d'intervention en matière de prix, on ne peut pas exclure en principe l'admissibilité d'un régime national d'intervention en cette matière.

L'intervention publique sur les prix que la taxe considérée sert à financer ne peut donc pas être critiquée en elle-même, mais uniquement dans la mesure où — pour les raisons exposées ci-dessus et pour celles que nous allons envisager maintenant — elle se révélerait incompatible avec les principes généraux ou avec les règles spécifiques qui président au fonctionnement correct de l'organisation commune de marché telle qu'elle a été définie concrètement. Le fait qu'outre l'intervention en matière de prix, la taxe permet également d'agir sur les quantités mises en circulation dans le commerce intracommunautaire est susceptible de revêtir ici une importance particulière. Puisque les quantités de produits qui, sur le marché libre, n'atteignent pas le prix minimal fixé par le « fonds pour les surplus » sont soustraites au commerce, peut-on voir là une mesure équivalant à une restriction quantitative à l'importation ? Certes, les producteurs et les commerçants néerlandais ne sont pas obligés de vendre au Fonds de l'Office de production des plantes ornementales les produits qu'ils n'ont pas pu écouler au prix minimal fixé ; et, par conséquent, d'un point de vue strictement formel, on ne pourrait pas parler d'un acte d'autorité ayant une incidence directe sur la quantité des produits qui, autrement, pourraient être offerts dans le commerce intracommunautaire ; mais il est évident que du point de vue de la réalité économique, compte tenu de l'intérêt qu'ont les opérateurs néerlandais à vendre à un prix supérieur à celui offert par le marché, le résultat sera nécessairement identique à celui d'une mesure interdisant la mise sur le marché des produits en question.

Dans l'arrêt Van Haaster, la Cour a affirmé qu'une mesure nationale qui n'a qu'une incidence, même indirecte ou potentielle, sur les quantités commercialisables d'un produit soumis à l'organisation commune de marché créée par le règlement que nous examinons doit être considérée comme incompatible avec ce même règlement. Malgré cela, la *taxe sur les surplus* pourra-t-elle être justifiée, compte tenu des buts poursuivis par l'organisation commune des produits en question ?

Le deuxième considérant du règlement n° 234/68 se réfère à la nécessité « d'assurer la stabilité du marché ». Mais comme l'avocat général Mayras l'a observé dans l'affaire 190-73, la réglementation de la qualité des bulbes établie par le règlement n° 234/68 a déjà, par elle-même, pour effet de stabiliser les prix.

Certes, nous ne savons pas si les règles communautaires sur la qualité suffisent à garantir la stabilité recherchée. Mais nous devons faire remarquer également que, toujours selon le considérant précité, la stabilité du marché doit être assurée en favorisant, par des mesures appropriées, « l'écoulement rationnel » de la production : c'est seulement dans une optique très bienveillante que l'on pourrait considérer que la destruction des bulbes ou leur transformation en aliments pour le bétail répond à ce critère !

D'un autre côté, comme le représentant de l'Office de production des plantes ornementales l'a déclaré au cours de la procédure orale, les exigences de qualité requises par la réglementation nationale en question pour l'achat obligatoire des surplus sont moins rigoureuses que celles que pose la réglementation communau-

taire ; il s'ensuit, comme la demanderesse au principal l'a signalé, que le mécanisme en cause pourrait effectivement présenter l'inconvénient de stimuler, dans de grandes exploitations fortement mécanisées, la culture de produits plus faciles à produire mais moins demandés par le marché, et qui ne répondent pas aux règles communautaires de qualité, cela précisément, en vue de la cession immédiate du surplus au Fonds, à la charge des producteurs de bulbes de meilleure qualité, et évidemment, des consommateurs.

D'une part, par conséquent, l'action du Fonds de l'Office de production des plantes ornementales, financée au moyen de la taxe sur les surplus, serait susceptible d'encourager des productions non conformes aux normes communautaires de qualité ; d'autre part, elle a pour effet de soustraire au commerce communautaire également des produits qui répondraient aux normes nécessaires de qualité.

Sous le premier aspect, il y aurait une incompatibilité avec les objectifs de l'organisation commune des marchés établie par le règlement n° 234/68 ; sous le second aspect, il pourrait y avoir une situation contraire à l'interdiction de mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives, établie en cette matière par l'article 10 dudit règlement.

Naturellement, nous ne voulons pas affirmer qu'il faille exlure toute intervention de l'État visant à stabiliser le marché des produits soumis à une organisation commune. L'appréciation de la compatibilité dépend et du caractère plus ou moins complémentaire de la réglementation commune et du caractère ainsi que des effets particuliers dans ce domaine des mesures nationales d'intervention.

Dans la présente affaire, il peut être suffisant de considérer que l'on se trouve en face d'une mesure nettement susceptible d'avoir une incidence sur les quantités offertes au niveau du commerce et que le mécanisme financé par la taxe en question est de nature à entraver le commerce intracommunautaire, conformément à ce que la Cour a constaté au sujet du régime relatif à la permission de cultiver les bulbes de jacinthes, lequel est incompatible avec le règlement communautaire, sur la base de l'arrêt 190-73.

6. Si nous passons maintenant à la *taxe professionnelle,* la situation paraît moins claire, soit en raison du manque de clarté qui existe quant au montant de cette taxe et quant à son incidence différente sur les diverses catégories de sujets, soit également en raison du caractère moins nettement défini des objectifs auxquels ses revenus sont affectés.

Sur la base des données dont nous disposons, nous pouvons cependant observer qu'en principe il ne semble pas exister une incompatibilité entre la réglementation établie par le règlement n° 234/68 et l'imposition d'une taxe parafiscale destinée à financer la poursuite d'activités dans l'intérêt général de la catégorie des sujets soumis à cette taxe, telles que la recherche scientifique et la propagande pour la diffusion du produit.

Il faut néanmoins faire des réserves pour le cas où la taxe serait articulée de manière à discriminer les acheteurs étrangers par rapport aux acheteurs nationaux, en ce sens qu'elle frapperait les uns plus que les autres. Dans ce cas, l'interdiction fondamentale d'exercer des discriminations en raison de la nationalité, édictée par l'article 7 du traité CEE, devrait être considérée comme directement applicable, conformément à notre jurisprudence (arrêt 14-68, Wilhelm/ Bundeskartellamt, Recueil 1969, p. 16). Le fait que les opérateurs étrangers pourraient, d'un autre côté, bénéficier de certains avantages fiscaux par rapport aux opérateurs nationaux, par exemple dans le cas où ils exporteraient le produit final dans l'État considéré, n'est certainement pas suffisant pour exclure le caractère discriminatoire de la taxe. En effet, ce ne serait pas contribuer à la clarté du système communautaire ni à la sécurité juridique que d'admettre qu'un mécanisme discriminatoire puisse être justifié sur la base de prétendues compensations économiques indirectes, qui, d'ailleurs,

outre qu'elles sont quelque peu aléatoires dans leur montant global effectif (on peut supposer que les importations dans les Pays-Bas de fleurs issues de bulbes néerlandais ne sont pas nombreuses !), ne concernent même pas les sujets mêmes qui supportent la discrimination.

Une taxe qui serait aménagée de la manière imaginée ci-dessus pourrait constituer une taxe équivalant à un droit de douane à l'exportation, expressément interdite par l'article 10 du règlement n° 234/68. Tel serait le cas même si le montant de la taxe était identique pour tous les sujets auxquels elle s'applique, au cas où certaines catégories d'opérateurs nationaux seraient, ne fût-ce qu'indirectement, exemptées de la charge elle-même parce qu'étant titulaires de la carte de commerçant, c'est à dire sur la base d'un critère dont ne pourraient pas bénéficier les entreprises d'autres pays opérant au même stade de commercialisation du produit.

7. Enfin, le juge néerlandais pose une troisième question qui a pour objet l'interprétation du paragraphe 3 de l'article 93 du traité CEE, considéré en relation avec la lettre que le vice-président de la Commission a adressée au ministre des affaires étrangères des Pays-Bas, le 9 février 1972, au sujet de l'application de l'article 93 à certaines aides accordées par l'État dans le secteur des produits en question. Étant donné le lien étroit établi par le juge néerlandais entre la demande d'interprétation de cette disposition du traité et la lettre citée de la Commission, nous pourrions nous limiter à observer simplement que cette lettre se réfère expressément à l'application du seul paragraphe 1 de l'article 93, relatif à l'examen permanent par la Commission des régimes d'aide existant dans les États membres, tandis que le paragraphe 3 concerne les projets tendant à instituer de nouvelles aides ou du moins à introduire des innovations dans le régime préexistant.

Il pourrait toutefois paraître insuffisant de limiter notre réponse à cette observation de caractère formel : en effet, s'il est vrai que le juge néerlandais peut être tombé dans une équivoque quant à l'objet et la portée effective de cette lettre de la Commission, dans les motifs de sa décision de renvoi il se réfère également à l'introduction d'aides nouvelles ou du moins à la modification de régimes d'aides préexistants tels que sont, lui semble-t-il, les règlements de l'Office de production des plantes ornementales concernant les deux taxes parafiscales examinées ci-dessus. Indépendamment de la signification et de la portée de la lettre mentionnée de la Commission, il se pose donc effectivement, pour la solution de l'affaire au principal, une question d'interprétation de l'article 93, paragraphe 3, du traité CEE. En effet, si les règlements néerlandais de 1971 et 1972, relatifs à la taxe sur les surplus et à la taxe professionnelle avaient substantiellement innové par rapport aux régimes d'aides précédemment en vigueur, ils auraient dû obligatoirement, sous peine d'inapplicabilité, être communiqués préalablement à la Commission, conformément à l'article 93, paragraphe 3. A cet égard, le fait que les aides en question étaient administrées par un organisme corporatif agissant selon un régime de droit privé serait tout à fait sans importance, du moment que les fonds qui s'y rapportent sont le produit d'une imposition fiscale ou parafiscale autorisée par les pouvoirs publics.

Dans cette perspective et sans vouloir préjuger de la question du caractère effectivement nouveau de ces règlements par rapport au régime d'aides déjà existant, il est donc opportun de rappeler votre jurisprudence qui a dit pour droit que « l'effet direct de l'interdiction pour l'État membre intéressé de mettre à exécution des mesures d'aides projetées s'étend à toute aide qui aurait été mise à exécution sans être notifiée et, en cas de notification, se produit pendant la phase préliminaire et, si la Commission engage la procédure contradictoire, jusqu'à la décision finale. En ce qui concerne l'ensemble de cette période, elle engendre, en faveur des justiciables, des droits que

les juridictions nationales sont tenues de sauvegarder. Si l'effet direct de la dernière phrase de l'article 93 oblige les juridictions nationales à appliquer cette disposition sans que puissent lui être opposées des règles de droit national quelles qu'elles soient, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de déterminer le procédé juridique aboutissant à ce résultat » (arrêt rendu dans l'affaire préjudicielle 120-73, Lorenz, le 11 décembre 1973, Recueil 1973, p. 1471 ; les arrêts rendus dans les affaires 121, 122, 141-73, Markmann, Nordsee, Lohrey, p. 1495, 1511 et 1527, se sont exprimés dans le même sens).

Si donc les règlements nationaux que nous examinons ici constituaient, par rapport au régime antérieur, des innovations de nature à donner lieu à de nouvelles aides qui devraient être communiquées à la Commission, en vertu de l'article 93, paragraphe 3, du traité, leur défaut éventuel de notification ferait obstacle à leur applicabilité. La référence faite par la Commission, dans sa lettre citée du 9 février 1972, à ces deux types de taxes ne permet pas d'apercevoir si la Commission se réfère au régime même qui fait l'objet des règlements que le juge néerlandais doit examiner ou si elle se réfère au contraire à un régime antérieur qui, au-delà de la dénomination identique, présente des différences substantielles. De toute manière, le fait que la Commission examine ces mécanismes d'aides sur la base du paragraphe 1 de l'article 93 n'implique pas une prise de position nette de sa part, en ce sens qu'elle exclurait que les règlements néerlandais en cause auraient innové par rapport au régime déjà en vigueur, et qu'ils seraient donc soumis à l'obligation visée au paragraphe 3.

Il appartiendra au juge national de constater si les règlements adoptés par l'Office de production des plantes ornementales en 1971 et 1972 ont modifié certains éléments constitutifs des régimes d'aides préexistants, comme ce serait le cas par exemple si les buts poursuivis, la base imposable, le cercle des contribuables ou en tout cas la source de financement étaient modifiés, ou si, au contraire, ils se sont limités à les faire appliquer, en n'introduisant que des adaptations d'importance secondaire, conformément à ce qui était éventuellement prévu dans le régime de base. Si la première hypothèse était exacte, il faudrait en outre vérifier si la procédure prévue par l'article 93, paragraphe 3, a été suivie, ce qui, cependant, semblerait devoir être exclu, d'après ce que les observations présentées par la Commission dans cette affaire laissent à entendre. En revanche, dans la seconde des deux hypothèses envisagées ci-dessus, la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 3, ne serait pas applicable, et les règlements en question seraient donc soumis aux règles générales de l'article 93, paragraphes 1 et 2, relatives aux régimes d'aides déjà existants.

8. L'existence, dans le régime d'intervention national auquel se réfère le juge néerlandais, d'aspects qui ne sont pas parfaitement transparents ne nous a pas permis de nous prononcer de façon absolue sur tous les points examinés. D'ailleurs, comme il s'agit de répondre à des questions d'interprétation posées à titre préjudiciel, la constatation des faits auxquels le droit communautaire doit être appliqué appartient essentiellement au juge national. Si ces faits se révèlent de nature à vérifier certaines hypothèses indiquées plus haut, il en tirera les conséquences qui s'imposent. En particulier, il devra donc considérer les taxes internes comme inapplicables, dans la mesure où elles sont susceptibles de conduire à des discriminations entre les acheteurs nationaux et les acheteurs d'autres États membres, ou bien violent les interdictions établies par l'article 10 du règlement n° 234/68, ou bien sont contraires aux buts et au fonctionnement correct de l'organisation commune de marché, compte tenu également de ce qui a été dit sur les règles de qualité, ou encore si les prescriptions formelles de l'article 93, paragraphe 3, du traité CEE n'ont pas été observées à l'égard de ces mesures.

Nous vous proposons donc de répondre comme suit aux questions du juge néerlandais :

1) Des taxes appliquées dans un État à la vente d'un produit soumis au règlement n° 234/68, pour financer, dans le cadre d'une organisation nationale de marché, des interventions sur les prix ou d'autres buts d'intérêt général pour les producteurs, violent le principe général de non-discrimination et constituent des mesures d'effet équivalant à un droit de douane à l'exportation ; ces mesures sont interdites pour autant que les mécanismes dont elles permettent le fonctionnement sont de nature à comporter directement ou indirectement, réellement ou potentiellement, pour les acheteurs résidant dans d'autres États membres, une charge supérieure à celle qui frappe les acheteurs résidant dans le même État, et opérant au même niveau de commercialisation ou d'utilisation du produit.

2) Une taxe interne grevant les acheteurs d'un produit déterminé, destinée à financer l'achat obligatoire, par un organisme public ou privé, à un prix minimal garanti, du même produit, soumis à une organisation commune de marché, laquelle comprend des règles de qualité, n'est pas compatible avec cette organisation commune dans la mesure où elle sert également à financer l'achat de produits non conformes à ces règles communes.

3) En permettant de retirer des produits du marché, dans la mesure où le prix du marché est inférieur à un niveau préétabli par un organisme social, cette taxe est susceptible de produire des effets restrictifs sur la circulation des produits. Si, par conséquent, l'effet restrictif en question ne peut pas se justifier par les exigences du fonctionnement ou par les buts de l'organisation commune, le mécanisme national d'intervention dont la taxe constitue la partie essentielle pourra constituer une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative, interdite par l'article 10, dans le cadre du règlement n° 234/68.

4) Des mesures internes instituant de nouveaux régimes d'aides ou innovant par rapport à un régime préexistant, doivent obligatoirement, sous peine d'inapplicabilité, être communiquées préalablement à la Commission en vertu de l'article 93, paragraphe 3, du traité CEE.