n° 2777/75 du 29 octobre 1975 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de volaille.

Kutscher O'Keeffe Touffait

Mertens de Wilmars Pescatore Bosco Due

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 22 janvier 1980.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN-PIERRE WARNER, PRÉSENTÉES LE 27 NOVEMBRE 1979 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Cette affaire a été portée devant la Cour par une demande de décision préjudicielle du Bundesverwaltungsgericht.

Le demandeur devant cette juridiction est le Land de Berlin. La défenderesse est la firme Wigei Wild-, Geflügel-, Eier-Import GmbH & Co. KG, que nous appellerons brièvement «Wigei».

En juin 1976, Wigei a importé à Berlin-Ouest un certain nombre de lots de viande de volaille surgelée provenant de Hongrie. Conformément à la législation allemande applicable, le Land de Berlin a réclamé de Wigei, au titre de ces importations, des redevances au taux de 2 pfennig par kg pour des inspections sanitaires. Wigei a payé ces redevances, mais elle a agi ensuite en remboursement de leur montant devant le Verwaltungsgericht de Berlin en faisant valoir que leur imposition était incompatible avec le droit communautaire. Le Verwaltungsgericht a fait droit à la demande de Wigei et il a enjoint au Land de Berlin de lui rembourser le montant des redevances, à savoir 7 636,60 DM.

Le Land de Berlin s'est alors pourvu (par une «Sprungrevision») devant le Bundesverwaltungsgericht.

Le règlement (CEE) n° 2777/75 du Conseil, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande

1 — Traduit de l'anglais.

de volaille (qui a remplacé à partir du 1er novembre 1975 le règlement souvent modifié n° 123/77/CEE du Conseil, établissant cette organisation commune) prévoit en son article 11, paragraphe 2:

«Sauf dispositions contraires du présent règlement ou dérogation décidée par le Conseil, statuant sur proposition de la Commission à la majorité qualifiée, sont interdites:

— la perception de tout droit de douane ou taxe d'effet équivalent,

— l'application de toute restriction quantitative ou mesure d'effet équivalent.»

Il résulte clairement du contexte dans lequel cette disposition apparaît (et personne ne conteste) qu'il s'agit d'une disposition qui s'applique aux échanges avec les pays tiers.

De même, personne ne conteste maintenant que, conformément à l'opinion exprimée par le Verwaltungsgericht et comme le Bundesverwaltungsgericht l'a déclaré sans équivoque dans son ordonnance de renvoi, les redevances que Wigei a été invitée à payer constituaient des taxes d'effet équivalant à des droits de douane. Les observations écrites du gouvernement allemand ont donné à penser que celui-ci contestait cette analyse, mais, dans la réponse écrite à une question qui lui a été posée par la Cour, puis de nouveau à l'audience, il a été indiqué clairement en son nom que tel n'était pas le cas.

Il n'existe pas de disposition dans le règlement n° 2777/75 lui-même qui exempterait les redevances en question de l'interdiction énoncée à l'article 11, paragraphe 2. Leur compatibilité ou non avec le droit communautaire dépend donc de la réponse à la question de savoir si un autre instrument communautaire contient à cet égard une dérogation à l'article 11, paragraphe 2, «décidée par le Conseil, statuant sur proposition de la Commission à la majorité qualifiée».

La thèse du Land de Berlin, qui est partagée par le gouvernement allemand et par la Commission, est qu'une telle dérogation est inscrite dans la directive 71/118/CEE du Conseil, relative (entre autres) à des problèmes sanitaires en matière d'échanges intracommunautaires de viandes fraîches de volaille. D'après son préambule, cette directive a été arrêtée par le Conseil sur proposition de la Commission, et de plus — nous signalons ceci en raison d'un argument qui a été avancé devant nous au nom de Wigei — après avoir obtenu l'avis du Parlement européen et du Comité économique et social. L'article 15 de cette directive déclare:

«Jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions communautaires relatives aux importations de viandes fraîches de volaille en provenance des pays tiers, les États membres appliquent à ces importations des dispositions au moins équivalentes à celles qui résultent de la présente directive.»

Aucune des «dispositions communautaires relatives aux importations de viandes fraîches de volaille en provenance des pays tiers» n'était entrée en vigueur à l'époque des importations qui sont ici en cause. En fait nous ne croyons pas que de telles règles soient entrées en vigueur actuellement.

Dans l'affaire 70/77, Simmenthal / Administration italienne des finances de l'État (Recueil 1978, p. 1453, que nous appellerons l'affaire 70/77 pour la distinguer d'autres affaires Simmenthal), la Cour avait à examiner les dispositions parallèles de la réglementation communautaire sur les échanges de viande fraîche, c'est-à-dire essentiellement l'article 20, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 805/68 du Conseil, portant organisation commune des

marchés dans le secteur de la viande bovine, qui énonce une interdiction des taxes d'effet équivalant à des droits de douane, et des restrictions quantitatives ou mesures d'effet équivalent, dans des termes similaires à ceux de l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 2777/75, ainsi que l'article 9 de la directive 64/433/CEE du Conseil, relative à des problèmes sanitaires en matière d'échanges intracommunautaires de viandes fraîches, qui contient pour les importations en provenance des pays tiers une disposition similaire à celle de l'article 15 de la directive 71/78. La Cour a jugé que l'article 9 avait pour objet «d'instituer, à titre provisoire, en attendant la mise en application du système communautaire relatif aux importations de viandes fraîches en provenance de pays tiers, une règle applicable aux régimes nationaux demeurés en vigueur, en vue d'empêcher qu'ils soient moins sévères ou moins onéreux que le régime de contrôle prévu par la directive pour les échanges intracommunautaires», que cette règle «tend(ait) manifestement à assurer que les opérateurs économiques qui mettent sur le marché des viandes fraîches d'origine communautaire ne soient pas défavorisés par rapport à leurs concurrents qui importent des viandes en provenance de pays tiers» et qu'elle devait donc être considérée comme visant «non seulement les contrôles eux-mêmes mais encore les redevances perçues à cette occasion». Après s'être référée à d'autres instruments communautaires contenant des règles similaires, y compris à l'article 15 de la directive 71/118, la Cour a conclu:

«qu'il suit de ces considérations que l'article 9 de la directive 64/433, combiné avec l'article 20, paragraphe 2, du règlement n° 805/68, déroge, en ce qui concerne les contrôles sanitaires et de salubrité sur des viandes fraîches en provenance de pays tiers, à l'interdiction de percevoir des redevances de contrôle sanitaire, dans la mesure nécessaire à assurer un traitement non discriminatoire, d'une part, des opérateurs économiques qui, mettant dans les échanges intracommunautaires, des viandes fraîches sur le marché, sont assujettis, de ce fait, au paiement de redevances de contrôle sanitaire dans l'État membre de départ et, d'autre part, de ceux qui importent en provenance de pays tiers, à la condition que ces redevances ne dépassent pas les coûts réels des contrôles» (attendu 65 de l'arrêt).

La référence dans ce passage à des «redevances de contrôle sanitaire dans l'État membre de départ» est bien sûr une référence à des redevances qui sont perçues conformément à la jurisprudence établie par la Cour dans l'affaire 46/76, Bauhuis / Pays-Bas (Recueil 1977, p. 5).

L'application de dispositions comme celles de l'article 9 de la directive 64/433 et de l'article 15 de la directive 71/118, telles qu'elles ont été interprétées par la Cour dans l'affaire 70/77, soulève deux problèmes.

Le premier résulte du fait que le niveau des redevances pour des exportations n'est pas le même dans tous les États membres. Dans l'affaire Bauhuis /Pays-Bas, la Cour a reconnu que cela était inévitable en l'absence d'une harmonisation (voir attendus 35 et 36 de l'arrêt). Il n'existe donc pas une norme bien définie par référence à laquelle le niveau minimal des redevances à percevoir sur des importations en provenance de pays tiers pourrait être déterminé.

Il apparaît clairement de l'ordonnance de renvoi que le Bundesverwaltungsgericht considère la solution de ce problème comme évidente, estimant qu'il appartient à chaque État membre d'utiliser

comme norme les redevances qu'il perçoit pour des exportations vers d'autres États membres. Cette solution nous semble être conforme au bon sens et ne pas être incompatible avec quoi que ce soit dans l'article 15 de la directive 71/118, ni avec aucun arrêt pertinent de cette Cour. En toute hypothèse, le Bundesverwaltungsgericht ne nous pose pas de question à ce sujet.

Le second problème se présente comme suit.

Ainsi que la Commission nous l'a expliqué, il existe deux types de régime qu'un État membre peut choisir d'adopter pour assurer la salubrité des importations de viande de volaille en provenance des pays tiers.

Le premier consiste pour l'État membre à prévoir simplement un contrôle de la viande lors de l'importation. Dans ce cas, le présent problème ne se pose pas.

L'État membre peut toutefois adopter aussi ce que la Commission appelle un régime «mixte», dans lequel il autorise de telles importations seulement si certaines mesures prescrites ont été prises dans le pays tiers d'exportation, en vue d'assurer la salubrité de la viande, et dans lequel il contrôle en outre la viande lui-même à l'importation. La Commission déclare que, pour des raisons techniques, un tel régime mixte est plus efficace. Elle ajoute qu'il permet d'effectuer des contrôles moins approfondis et, partant, moins coûteux au lieu d'importation.

C'est un pareil régime mixte qui est applicable en vertu de la législation de la république fédérale d'Allemagne. Cette législation permet l'importation de viande de volaille en République fédérale en provenance d'un pays tiers uniquement s'il s'agit de viande de volaille qui a été abattue dans ce pays dans un établissement agréé par les autorités allemandes, si la viande a été soumise dans le pays tiers à une inspection effectuée de la manière prescrite par la législation allemande et si elle est accompagnée d'un certificat l'attestant, et si toutes les opérations annexes (comme la découpe, le refroidissement, l'emballage et l'entreposage) ont été effectuées conformément aux normes prescrites par cette législation. Le Bundesverwaltungsgericht nous a dit dans son ordonnance de renvoi qu'en fait ces exigences ne différaient pas sensiblement de celles prescrites par la directive 71/118 pour la viande de volaille qui est destinée à être exportée d'un État membre vers un autre.

En outre, la législation allemande prévoit une inspection de la viande au lieu d'importation. Le Bundesverwaltungsgericht déclare que cette inspection vise seulement à vérifier si la viande est identifiée de la manière prescrite et si elle est accompagnée du certificat requis, et aussi à contrôler si, sur la base d'échantillons qui sont prélevés, elle est propre à la consommation humaine. Le Bundesverwaltungsgericht ajoute que, du fait que cette inspection est moins approfondie que celle effectuée sur la viande indigène destinée à être exportée vers un autre État membre, la redevance est moindre. Nous avons déjà signalé que celle-ci s'élève à 2 pfennig par kg. Pour la viande devant être exportée vers un autre État membre, la législation allemande prescrit 4 pfennig par kg, abaissés à 3 pfennig par kg pour les quantités qui dépassent 5 000 kg.

Vous vous souviendrez, Messieurs, que, d'après la jurisprudence qui a été établie dans l'affaire Bauhuis / Pays-Bas, un État membre a le droit de percevoir une redevance pour l'inspection, conformément à la directive 71/118, de viande destinée à être exportée vers un autre État membre (pour autant que la redevance n'excède pas le coût du contrôle), mais qu'un État membre d'importation

ne peut effectuer que des contrôles sporadiques et qu'il ne peut pas percevoir de redevance à ce titre.

Wigei a fait valoir devant le Bundesverwaltungsgericht que, puisqu'un pays tiers d'exportation (en l'occurrence la Hongrie) percevait une redevance pour effectuer les contrôles exigés par la législation allemande, et puisque ce que la législation allemande exigeait d'un pays tiers d'exportation correspondait à ce que la directive 71/118 exige d'un État membre d'exportation, les opérateurs qui importent de pays tiers subiraient une discrimination s'ils étaient obligés de payer en outre une redevance pour les inspections effectuées par les autorités allemandes mêmes à la frontière.

Telles sont les circonstances dans lesquelles le Bundesverwaltungsgericht a déféré à cette Cour la question suivante:

«L'article 15 de la directive 71/118/CEE ... autorise-t-il la perception d'une redevance destinée à couvrir les frais d'une inspection d'importation de viande fraîche de volaille provenant de pays tiers, qui a pour objet de déterminer si les lots sont munis des indications et des attestations nécessaires et si sur la base d'échantillons prélevés la viande de volaille présentée à l'importation s'avère propre à la consommation, lorsque d'après le droit de l'État membre l'importation de pareille viande n'est autorisée que si dans le pays d'exportation ont été respectées les prescriptions de police sanitaire que la directive précitée impose dans les échanges intracommunautaires au pays d'expédition et lorsque le pays tiers perçoit à ce titre d'après son droit une redevance?

Faut-il tenir compte sous ce rapport du niveau de la redevance perçue dans le pays tiers?»

A notre avis, la réponse à donner à l'argument de Wigei est qu'il n'existe pas de principe du droit communautaire qui interdirait une discrimination à l'égard des importations à partir de pays tiers par rapport aux importations en provenance d'autres États membres. Il existe, bien au contraire, un principe de préférence communautaire. L'existence du tarif douanier commun suffit à le démontrer. L'article 15 de la directive 71/118 reflète ce principe en ce qu'il exige des États membres qu'ils appliquent aux importations en provenance des pays tiers des dispositions «au moins équivalentes» à celles qui résultent de cette directive, et non pas des dispositions «équivalentes» à ces dernières. De plus, les mots «au moins équivalentes» confèrent clairement aux États membres un pouvoir discrétionnaire, même si ce pouvoir est limité, comme la Cour l'a dit dans l'affaire 70/77, par l'exigence que les redevances imposées n'excèdent pas le coût des contrôles. Si elles excédaient ce coût, elles équivaudraient à une majoration unilatérale des taxes imposées par le tarif douanier commun, ce qui serait naturellement illégal. L'absence de discrimination que la Cour s'est souciée de maintenir dans l'affaire 70/77 était l'absence de discrimination en faveur des opérateurs qui importent de pays tiers, au détriment des opérateurs qui importent d'autres États membres. L'arrêt de la Cour dans cette affaire ne saurait pas être interprété comme exigeant qu'il y ait absence de discrimination dans l'autre sens.

Il nous semble manifeste que les redevances perçues dans un pays tiers d'exportation doivent être ignorées. Ou bien elles n'excèdent pas le coût des contrôles effectués dans ce pays qui sont exigés par la législation de l'État membre d'impor-

tation, auquel cas elles correspondent aux redevances que le droit communautaire permet dans la sphère des échanges intracommunautaires, ou bien elles excèdent ce coût, auquel cas elles représentent une taxe imposée par le pays en question sur ses propres exportations, ce qui ne saurait concerner le droit communautaire.

Quant aux redevances qu'un État membre perçoit pour des contrôles effectués à sa propre frontière, nous estimons suffisant de dire que leur imposition entre dans le cadre du pouvoir discrétionnaire qui est conféré aux États membres par l'article 15, pour autant naturellement qu'elles n'excèdent pas le coût de ces contrôles.

Devant cette Cour, Wigei a étendu l'argument. Elle a soutenu que l'article 15 de la directive 71/118 ne pouvait pas avoir pour effet de déroger à l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 2777/75, ou en tout cas qu'il ne pouvait pas avoir pour effet de déroger aux dispositions de l'article 11, paragraphe 2, relatives aux taxes d'effet équivalant à des droits de douane. Cela revenait bien sûr à prétendre que ce que la Cour a déclaré à ce sujet dans l'affaire 70/77 était erroné.

A l'appui de cette assertion, Wigei s'est référée aux directives du Conseil 72/462/CEE et 77/79/CEE et elle a observé que, tandis que ces directives mentionnaient expressément les coûts des contrôles, la directive 71/118 n'en parlait pas.

Cela nous semble être totalement dénué de pertinence.

La directive 72/462 concerne «des problèmes sanitaires et de police sanitaire lors de l'importation d'animaux des espèces bovine et porcine et de viandes fraîches en provenance des pays tiers». (La définition du terme «viande fraîche» donnée dans cette directive exclut la viande de volaille.) Cette directive a été examinée de manière approfondie par la Cour dans l'affaire 70/77, mais la seule conclusion à laquelle la Cour a alors pu parvenir à son sujet était qu'en l'absence de mesures d'exécution prises au niveau communautaire, la directive n'était pas encore mise en œuvre, sauf pour les marchandises en transit à travers la Communauté d'un pays tiers vers un autre. Les dispositions de la directive 72/462 n'avaient rien à faire, et ne pouvaient pas logiquement avoir quelque chose à faire, avec la partie de l'arrêt de la Cour dans l'affaire 70/77 qui est en cause ici.

La directive 77/99 concerne «des problèmes sanitaires en matière d'échanges intracommunautaires de produits à base de viande». De la viande qui a seulement été soumise à un processus de refroidissement ou de congélation, comme c'est le cas de la viande de volaille dont il s'agit ici, n'est pas un «produit à base de viande» au sens de la définition donnée dans cette directive. Toutefois, contrairement à la directive 72/462, la directive 77/99 a trait aux échanges intracommunautaires et elle est parallèle à la directive 71/118 dans le sens où nous avons utilisé le terme «parallèle» précédemment. Mais la seule référence au coût d'un contrôle dans la directive 77/99, ou en tout cas la seule référence à ce concept sur laquelle notre attention a été attirée du côté de Wigei et que nous avons pu trouver, est contenue au cinquième alinéa de l'article 7. Cette référence concerne les contrôles effectués par «des experts des États membres et de la Commission» sur les établissements agréés en application de l'article 6. Cela n'a guère de rapport avec la question qui nous occupe.

Wigei a encore soutenu qu'un acte dérogeant à l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 2777/75 devait être arrêté par le Conseil, conformément à la procédure prescrite à l'article 43, paragraphe 2, du traité, et qu'il devait être précis. Pour elle, l'article 15 de la directive 71/118 ne satisfait pas à cette exigence d'être précis et la législation allemande en question ne satisfait pas à l'exigence d'avoir été adoptée conformément à la procédure prescrite à l'article 43, paragraphe 2.

La directive 71/118 a été arrêtée par le Conseil, comme nous l'avons déjà signalé, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, de sorte qu'elle a été arrêtée conformément à la procédure prescrite à l'article 43, paragraphe 2. Du point de vue du droit communautaire, la validité de la législation allemande en question dépend uniquement de sa compatibilité ou non avec les dispositions de l'article 15. Nous ne connaissons aucune règle qui empêcherait le Conseil de laisser aux États membres un pouvoir discrétionnaire limité du genre de celui qui s'exprime dans cet article, pas plus que Wigei n'a cité aucun texte ni aucune jurisprudence qui établirait l'existence d'une telle règle.

C'est pourquoi nous rejetterions l'argument plus large de Wigei.

En définitive, nous concluons à ce que, en réponse à la question qui a été déférée à la Cour par le Bundesverwaltungsgericht, vous disiez pour droit que, dans les circonstances exposées dans la question, l'article 15 de la directive 71/118 autorise la perception de redevances n'excédant pas le coût des contrôles effectués à l'importation et que le niveau de toute redevance imposée dans le pays tiers d'exportation n'a pas d'importance.