du juge national de décider à quel stade de la procédure pendante devant lui il y a a lieu de déférer une question préjudicielle à la Cour.

2. Une taxe nationale temporaire, destinée à être supportée par les producteurs agricoles dans le cadre d'une politique des revenus répartissant les charges fiscales entre les différents secteurs de la population active, mais qui est imposée sous la forme d'un impôt indirect sur la valeur de certains produits agricoles, relevant d'organisations communes de marché, au moment de leur livraison en vue de la transformation, du stockage ou de l'exportation et payable soit par l'exportateur, soit par l'entreprise de transformation ou de stockage, qui sont en droit de récupérer le montant de la taxe auprès des producteurs, n'est pas, en principe, incompatible avec les dispositions du traité CEE sur la politique agricole, ni avec la réglementation communautaire portant organisation commune des marchés.

   Une telle incompatibilité devrait, cependant, être constatée, dans la mesure où la taxe aurait pour effet d'entraver le fonctionnement des mécanismes prévus, dans le cadre des organisations communes concernées, pour la formation des prix communs et pour régler l'approvisionnement du marché.

   Il appartient à la juridiction nationale d'apprécier si, et le cas échéant dans quelle mesure, la taxe dont elle est appelée à connaître a effectivement de tels effets.

3. Même si elle frappe les produits d'élevage exportés sur pied à l'occasion de leur livraison en vue de l'exportation, une taxe nationale ne relève pas de l'interdiction des taxes d'effet équivalant à des droits de douane à l'exportation, si elle frappe également, de manière systématique et selon les mêmes critères, ces produits non exportés à l'occasion de leur livraison en vue de l'abattage.

Dans les affaires jointes 36 et 71/80,

ayant pour objet des demandes adressées à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par la High Court d'Irlande dans le cadre de deux litiges pendant devant cette juridiction entre

IRISH CREAMERY MILK SUPPLIERS ASSOCIATION ET AUTRES

et

GOUVERNEMENT D'IRLANDE ET AUTRES

et entre

MARTIN DOYLE ET AUTRES

et

AN TAOISEACH ET AUTRES,

et tendant à obtenir une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation du traité CEE, notamment de ses articles 9, 11, 12, 16, 17 et 38 à 48 ainsi que de l'article 177, et des règlements du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, des produits laitiers, de la viande bovine et du sucre,

LA COUR,

composée de MM. P. Pescatore, président de la deuxième chambre, f.f. de président, Mackenzie Stuart et T. Koopmans, présidents de chambre, A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait et O. Due, juges,

avocat général: J.-P. Warner
greffier: J. A. Pompe, greffier adjoint

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure, et les observations présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour de justice des CE, peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

A — Faits et procédure devant la juridiction nationale

1. En avril 1979, le gouvernement irlandais a arrêté un certain nombre de décrets instituant une taxe temporaire de 2 % sur la valeur taxable des produits suivants:

a) le lait frais (du 1er mai au 31 décembre 1979);

b) les bovins domestiques vivants (du 1er mai au 31 décembre 1979);

c) les céréales (blé, avoine et orge) (du 1er août au 31 décembre 1979);

d) les betteraves sucrières (du 1er août au 31 décembre 1979).

Sous réserve de certaines exceptions, cette taxe était applicable, au moment de leur livraison, aux produits nationaux livrés en vue de la transformation, du stockage ou de l'exportation. La taxe ne s'appliquait pas aux produits importés, sauf aux bovins importés depuis plus de 14 jours, lesquels étaient considérés comme du bétail indigène.

Les exceptions concernaient les premiers 5 000 «imperial gallons» de lait, les animaux contaminés et les betteraves sucrières cultivées dans certains comtés et livrées à une raffinerie déterminée.

La taxe, qui était versée au Trésor public, était payable soit par l'exportateur soit par l'entreprise de transformation (abattoir, laiterie, sucrerie et minoterie) ou par l'entreprise de stockage, et cela selon les modalités suivantes: par les propriétaires d'entreprises, à la fin de chaque mois, et par les exportateurs, en principe avant la réalisation de l'exportation.

En ce qui concerne le lait, le bétail et les céréales, la valeur taxable était considérée comme étant le prix que le produit atteindrait dans une vente sur le marché libre entre un acheteur et un vendeur indépendants l'un de l'autre. Pour la betterave, en revanche, la valeur taxable était considérée comme étant le prix réel payé par l'acheteur.

Si l'exportateur ou le propriétaire de l'entreprise de transformation avait acheté le produit, il pouvait en principe soit déduire du prix qu'il devait payer au vendeur une somme égale au montant de la taxe, soit récupérer ce montant comme dette contractuelle. Si la personne redevable de celle-ci ne devenait pas propriétaire du produit, par exemple parce qu'elle était simplement prestataire de services, elle pouvait se faire rembourser le montant de la taxe par le propriétaire du produit.

Pour la perception de la taxe imposée aux exportateurs, ceux-ci pouvaient opter pour l'utilisation de la forme et de la procédure prévues par la directive 78/453 du Conseil, du 22 mai 1978, concernant l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives au report du paiement des droits à l'importation ou des droits à l'exportation (JO L 146 du 2. 6. 1978, p. 19), dans le cadre des montants compensatoires monétaires. Quant aux propriétaires d'entreprise, ils devaient solliciter des commissaires fiscaux une licence qui leur était accordée sous certaines conditions comme, par exemple, l'obligation de fournir certains renseignements pour des raisons de contrôle.

2. Quelques producteurs agricoles irlandais et leur association ont adressé une plainte à la Commission. En outre, ils ont, ainsi que quelques entreprises de transformation et un exportateur de bétail, formé deux recours contre le gouvernement irlandais et plusieurs autres autorités irlandaises. Ce sont ces recours qui ont donné lieu aux demandes préjudicielles de la High Court d'Irlande.

Dans une une lettre du 2 octobre 1979 adressée à la Commission, le gouvernement d'Irlande a expliqué les raisons de l'introduction de la taxe en cause:

«Des raisons historiques ont fait que, jusqu'à une date récente, le niveau de prospérité et de développement de l'agriculture en Irlande était inférieur à celui d'autres secteurs de l'économie. Cette situation se traduisait par un régime fiscal relativement favorable à l'agriculture, notamment en ce qui concerne l'impôt sur le revenu. Depuis 1972, l'agriculture a fait de rapides progrès dus

en grande partie à l'influence de la PAC (politique agricole commune), et le régime fiscal a été progressivement modifié pour l'harmoniser avec le régime applicable dans d'autres secteurs à revenus comparables. Ce processus n'était pas encore achevé au moment de l'élaboration du budget de 1979, mais à ce moment le gouvernement a pris conscience du fait que le secteur agricole était maintenant dans une situation bien meilleure, lui permettant de payer les services qui lui étaient spécialement fournis. En cherchant des moyens de recouvrer au moins une partie des dépenses auprès du secteur agricole plutôt que sur les contribuables en général, le gouvernement a constaté que, pour l'année en cours, aucun régime fiscal existant ne permettait de résoudre efficacement le problème du recouvrement de ces sommes. C'est pourquoi le droit d'accise sur les produits agricoles a été introduit à titre de mesure provisoire destinée à être appliquée jusqu'à ce que le gouvernement, après consultation des milieux intéressés, arrête un régime fiscal définitif pour l'agriculture. Depuis l'élaboration du budget, ces consultations ont eu lieu; la mise en œuvre d'un régime fiscal définitif à dater de 1980 a été annoncée le 24 avril et la perception du droit d'accise prendra fin le 31 décembre 1979.»

3. Les demandeurs au principal dans l'affaire 36/80 ont chargé M. Denis Lucey, professeur à l'University College de Cork, d'examiner les effets de la taxe en cause. Dans ses conclusions préliminaires, au point 42 de son rapport, le professeur constate que tout ou presque tout le fardeau de la taxe est répercuté sur les producteurs agricoles en ce que les prix nets de leurs produits concernés sont réduits. Le professeur conclut plus précisément qu'en ce qui concerne les céréales, les betteraves sucrières et le lait, la taxe de 2 % est supportée en définitive par les producteurs, bien que les frais administratifs occasionnés par la taxe soient absorbés par les entreprises de transformation ou de stockage. En ce qui concerne le bétail, la situation serait plus compliquée. L'ampleur de la demande aurait permis d'abord aux entreprises d'abattage pour l'exportation de répercuter la taxe sur leurs acheteurs; cependant, le fardeau serait ensuite retombé sur les producteurs par suite de l'opération des prix d'intervention, de sorte qu'à cause de la taxe les producteurs n'auraient pas bénéficié du prix d'intervention effectif. Une part très importante de bétail aurait été vendue et abattue juste avant l'introduction de la taxe et, dans les premières semaines suivant cette introduction, les exportateurs auraient vu leur commerce décliner considérablement. L'importation de bétail d'Irlande du Nord aurait augmenté.

4. Les recours devant la High Court d'Irlande visent à faire constater l'incompatibilité de la taxe avec le traité CEE, et notamment avec la réglementation communautaire portant organisation commune des marchés des produits en cause, et à obtenir une injonction dirigée contre la perception de la taxe.

Considérant que, dans l'hypothèse où la Cour jugerait la taxe en question invalide, le gouvernement d'Irlande s'est engagé à rembourser les taxes versées, le juge national n'a pas pris de décision sur la demande d'injonction, et il a sursis à statuer et ordonné que les questions suivantes soient posées à la Cour de justice à titre préjudiciel:

«(1) La High Court a-t-elle exercé correctement son pouvoir d'appréciation au sens de l'article 177 du traité en déférant à la Cour européenne, à ce stade de procédure, conformément audit article, la question formulée au point 2 ci-dessous?

(2) Une taxe nationale comme celle qui est en cause dans la présente affaire est-elle contraire au traité instituant la Communauté économique européenne, et en particulier à ses articles 9, 11, 12, 16, 17, 38 à 46 ou à l'un d'eux, ou aux règlements du Conseil n° 804 de 1968, n° 805 de 1968, n° 3330 de 1974 et n° 2727 de 1975 ou à l'un d'eux?»

B — Procédure devant la Cour

Conformément à l'article 20 du statut de la Cour de justice des CE, des observations écrites ont été présentées par les demandeurs au principal, représentés par Mason Hayes & Curran, Solicitors à Dublin, dans l'affaire 36/80, et par Brian McCracken, S.C., Mary Robinson et Tom Morgan, barristers, instruits par Beatty & Healy, Solicitors à Dublin, dans l'affaire 71/80, et par les défendeurs au principal, représentés par Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, en qualité d'agent, ainsi que la Commission des Communautés européennes, représentée par MM. R. Wainwright et H.-P. Hartvig, membres de son service juridique, en qualité d'agents.

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

Par ordonnance du 16 septembre 1980, la Cour a décidé de joindre les affaires 36/80 et 71/80 aux fins de la procédure orale et de l'arrêt.

II — Observations écrites

A — Sur la première question

Les *défendeurs au principal* font observer qu'en raison du désaccord entre les parties sur des questions de fait concernant, entre autres, le fonctionnement et les effets de la taxe, ils avaient demandé à la High Court de ne pas inviter la Cour de justice à statuer à titre préjudiciel jusqu'à ce que ces faits soient établis. Ce faisant, les défendeurs auraient voulu éviter qu'après l'établissement des faits apparaissent éventuellement d'autres questions de droit communautaire nécessitant un renvoi à la Cour de justice au titre de l'article 177, ce qui ouvrirait la possibilité extrêmement fâcheuse de plus d'un renvoi dans la même affaire. Après la décision de la High Court de déférer la question de la validité des textes législatifs en cause avant le jugement de l'affaire, les défendeurs ont interjeté appel contre cette décision. Après une audience sur l'appel où des doutes auraient surgi concernant l'existence d'un droit d'appel devant une juridiction nationale supérieure, à l'encontre d'une ordonnance de renvoi émanant d'une juridiction nationale, les parties sont convenues que l'appel soit ajourné sine die et que ce qui constitue maintenant la première question de l'ordonnance de renvoi de la High Court soit inclus dans la présente demande de décision à titre préjudiciel.

Les défendeurs proposent de répondre à cette question comme suit:

«(a) La date à laquelle une juridiction nationale estime devoir déférer une question à la Cour de justice des Communautés européennes en vue d'une décision préjudicielle au titre de l'article 177 du traité CEE relève uniquement de cette juridiction, sous réserve du droit d'appel devant une juridiction nationale supérieure que le droit national peut prévoir à

l'encontre de l'exercice ou du non-exercice du pouvoir de la juridiction inférieure de demander une décision à titre préjudiciel dans le cas d'espèce.

(b) Pour décider si elles demandent ou non une décision préjudicielle au titre de l'article 177 du traité, il est judicieux que les juridictions nationales apprécient si la procédure pendante devant elles est arrivée à un stade auquel, soit

(i) la décision préjudicielle sera suffisante en soi pour leur permettre de statuer, soit

(ii) la décision préjudicielle, tout en n'étant pas suffisante en soi pour leur permettre de statuer, est néanmoins nécessaire à cette fin et l'appréciation des avantages et des inconvénients (y compris l'opportunité d'éviter plus d'un renvoi dans la même affaire) exige d'obtenir une décision préjudicielle avant la solution du ou des points (de fait ou de droit national) qui permettront, conjointement avec la décision préjudicielle, de statuer.»

Les défendeurs soulignent qu'ils ne désirent pas provoquer, à ce stade, un retrait ou un report de la demande de décision préjudicielle par la Cour de justice sur la deuxième question, mais qu'ils considèrent que, si la Cour de justice répondait à la première question dans le sens proposé ci-dessus, elle donnerait aux juridictions nationales en général de précieuses indications sur la mise en œuvre pratique de l'article 177 du traité.

Les *demandeurs dans l'affaire 36/80* ne jugent pas nécessaire que la Cour se prononce sur cette question. Vu la manière dont elle a été posée à la Cour, elle ne relèverait pas du champ d'application de l'article 177, alinéa 2, parce que le juge de renvoi ne l'a pas estimée nécessaire aux fins de son jugement. Si la Cour considère qu'il est soit nécessaire soit judicieux de répondre à la question, ces demandeurs se rallient à l'opinion des *demandeurs dans l'affaire 71/80*, à savoir que c'est au juge national qu'il appartient de décider du moment auquel il est opportun de déférer une question à la Cour.

La *Commission* est d'avis qu'en l'absence de circonstances exceptionnelles comme une situation juridique incertaine ou un caractère artificiel de la procédure nationale, le pouvoir discrétionnaire du juge national de saisir la Cour ne devrait pas être mis en cause dans les présentes affaires.

B — Sur la deuxième question

a) Après une analyse approfondie de la jurisprudence de la Cour et du mécanisme des prix dans les quatre secteurs, les *demandeurs au principal dans l'affaire 36/80* prétendent que l'imposition de la taxe viole en premier lieu les articles 38 à 46 du traité et les règlements du Conseil précités, parce qu'elle constitue une interférence illicite dans les organisations communes de marché des quatre produits en cause. Dès qu'une réglementation a été adpotée dans un secteur déterminé, les États membres devraient s'abstenir de toute mesure de nature à y interférer ou à y porter atteinte. Or,

selon ces demandeurs, la taxe a modifié les mécanismes de la formation des prix en ce qu'elle a abaissé la limite supérieure représentée par le prix indicatif ou d'orientation, ainsi que la limite inférieure du prix d'intervention et, pour les betteraves, le prix minimal. Si le prix de marché pour les produits en cause était égal au prix indicatif, les producteurs auraient reçu ce prix diminué de 2 %, et dans certains cas, c'est-à-dire lorsque le prix d'intervention jouait, la taxe aurait exposé les producteurs au risque d'obtenir moins que celui-ci, contrairement à la volonté du Conseil. Comme les prix indicatifs ou d'orientation, les prix d'intervention et de seuil et les restitutions ou prélèvements à l'exportation seraient liés l'un à l'autre et comme les prix des produits dérivés dépendraient des prix de la matière d'origine, cependant que le prix minimal des betteraves dépendrait du prix d'intervention du sucre blanc, la taxe aurait porté atteinte à la formation générale des prix et aurait été de nature à affecter le fonctionnement de l'organisation commune de marché, à savoir la libre circulation des produits en cause et la stabilité des approvisionnements, ainsi que le niveau de vie des producteurs agricoles.

La taxe constituerait aussi une violation des articles 9, 11, 12 et 16 du traité, car elle présenterait, dans ses effets, le caractère non pas d'une taxe interne mais d'un droit de douane à l'exportation ou d'une charge d'effet équivalent, en ce qu'elle n'était pas applicable à toute la production agricole ni à tous les producteurs et en ce qu'elle faisait une distinction entre les entreprises de transformation et de stockage et les exportateurs. Pour les mêmes raisons, l'imposition de la taxe aurait violé de plus le principe de non-discrimination énoncé à l'article 40, paragraphe 3, du traité.

Ces demandeurs soulignent en outre que la nature temporaire de la taxe ne signifie pas qu'un tel droit ne sera jamais réintroduit ultérieurement, pour une période plus ou moins longue ou à un taux supérieur à 2 %, ce qui serait lourd de conséquences pour la population agricole.

Ils proposent que la réponse à la deuxième question soit rédigée comme suit:

«1. Dans les secteurs couverts par une organisation commune de marché, et particulièrement lorsque cette organisation est basée sur un régime de prix communs, les États membres ne peuvent plus prendre des mesures unilatérales qui affectent le mécanisme de la formation des prix tel qu'il a été établi en vertu de ces organisations communes.

2. Une taxe nationale comme celle qui fait l'objet de la présente affaire, qui, en frappant au taux de 2 % les céréales, le bétail, le lait et la betterave sucrière aux stades de la production et de l'exportation, a pour effet de modifier la formation des prix qui est prévue dans le cadre des organisations communes de marché précitées, est incompatible avec le règlement n° 2727/75 portant organisation commune du marché des céréales, avec le règlement n° 805/68 portant organisation commune du marché du bétail, avec le règlement n° 804/68 portant organisation commune du marché du lait et avec le règlement n° 3330/74 portant organisation commune du marché du sucre.

3. De la manière dont elle est appliquée, une taxe nationale comme celle qui fait l'objet de la présente affaire opère une discrimination au détriment des producteurs et des exportateurs, par rapport aux personnes qui produisent et qui sont en concurrence aux stades similaires en ce qu'elle traite de manière différente

des situations similaires, de sorte qu'elle est incompatible avec le deuxième alinéa de l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE.»

Ces arguments sont soutenus par les demandeurs au principal dans l'affaire 71/80 qui, en outre, affirment que la taxe constituerait un droit de douane ou une mesure équivalente.

b) En ce qui concerne l'exportation de bétail, les demandeurs dans l'affaire 36/80 partagent l'argumentation d'un des *demandeurs au principal dans l'affaire 71/80*, à savoir qu'en raison de la situation particulière du marché, la taxe constituait une restriction à la libre circulation des marchandises et causait une distorsion du marché. Soutenant que les effets de la taxe étaient ceux d'une taxe équivalant à un droit de douane à l'exportation ou, à titre subsidiaire, d'une mesure équivalant à une restriction quantitative à l'exportation, ce demandeur exportateur de bétail décrit les effets réels de la taxe sur l'exportation de bétail sur pied comme suit:

1) Depuis l'imposition de la taxe, aucun vendeur de bétail n'aurait voulu vendre aux exportateurs lorsque le montant de la taxe était déduit du prix, ce qui aurait eu pour effet de placer les exportateurs devant l'alternative soit de supporter eux-mêmes la taxe, soit de la répercuter sur leurs acheteurs. Les exportateurs auraient fait leurs achats en concurrence avec les acheteurs du marché intérieur. Or, dans le cas des ventes intérieures, la taxe ne frappait que les ventes de bétail destiné à l'abattage et elle n'était due qu'au moment où celui-ci avait lieu. Le résultat aurait été une diminution de l'exportation et une augmentation de l'importation en provenance surtout de l'Irlande du Nord, les bovins étant exemptés de la taxe s'ils étaient abattus dans la première quinzaine suivant l'importation. Le fait même que la taxe ait eu une durée limitée aurait empêché la fonction des mécanismes normaux du marché, de même qu'elle aurait favorisé les entreprises d'une certaine importance, en ce sens qu'elles auraient pu choisir entre la possibilité de retenir le bétail jusqu'au 31 décembre 1979 et celle de le vendre aux fins d'engraissement ou de reproduction sur le marché interne, sans que cela comporte, dans ce dernier cas, l'obligation de payer la taxe.

2) Les commissaires fiscaux auraient utilisé le mécanisme prévu pour le paiement des droits à l'exportation pour le prélèvement du montant de la taxe, reconnaissant ainsi le véritable caractère de celle-ci.

c) Les *défendeurs au principal* soulignent dans leurs observations l'objectif de la taxation. Il se serait agi d'une taxe interne sur la production nationale, supportée par les producteurs agricoles mêmes. Elle n'aurait affecté ni la formation des prix ou leur stabilité, ni les possibilités d'approvisionnement ou la productivité agricole. Les règlements communautaires ne viseraient pas à garantir aux producteurs un certain revenu net sûr pour leurs produits, et l'imposition de la taxe n'aurait pas exigé que les produits en cause fussent vendus à des prix inférieurs aux prix d'intervention.

Quant à l'argumentation de l'exportateur de bétail dans l'affaire 71/80, les défendeurs au principal font notamment valoir que l'imposition de la taxe a entraîné une diminution des prix obtenus par les producteurs irlandais, soit dans les ventes destinées à l'abattage, soit dans celles

destinées à l'exportation. Les forces normales du marché auraient assuré que l'imposition de la taxe ne puisse pas provoquer de divergences entre les prix pratiqués sur le marché intérieur et ceux pratiqués sur le marché d'exportation, déterminés les uns et les autres par le jeu de ces forces.

En conclusion, les défendeurs estiment que la Cour devrait déclarer, en réponse à la seconde question, qu'une taxe nationale comme celle prévue par les «Statutory Instruments» nos 152, 153, 160, 250 et 266 de 1979, n'est pas contraire au traité instituant la Communauté européenne ni à aucun des règlements du Conseil qui ont été arrêtés pour son application.

d) La *Commission* remarque que les États membres ne sont pas privés de leur droit d'imposer des taxes internes, directes ou indirectes. Cependant, les obligations communautaires des États membres impliqueraient que l'exercice de ces pouvoirs est soumis à des limites et à des contraintes diverses. En premier lieu, le traité interdirait aux États membres de frapper les produits d'autres États membres d'impositions intérieures discriminatoires ou de pratiquer des ristournes d'impositions intérieures telles qu'elles constituent des subventions à l'exportation. En outre, une redevance intérieure pourrait être interdite dans la mesure où elle constitue une charge pécuniaire d'effet équivalant à un droit de douane, par exemple lorsqu'elle est exclusivement destinée à alimenter des activités qui profitent spécifiquement aux produits nationaux ou lorsque son application grève les ventes à l'exportation plus lourdement que les ventes à l'intérieur du pays. Finalement, on ne pourrait exclure la possibilité qu'une taxe intérieure soit interdite comme étant en dernière analyse incompatible avec la politique agricole commune, par exemple lorsque la taxe limite les effets d'une modification du niveau des prix communautaires ou lorsqu'elle est perçue dans le cadre d'un régime incompatible avec les exigences du traité relatives à la libre circulation des marchandises et avec l'organisation commune des marchés.

Selon la Commission, il ne s'agit pas en l'espèce d'un droit de douane à l'importation ni d'une mesure d'effet équivalant, parce que la taxe ne s'appliquait pas aux produits importés, à l'exception des bovins vivants qui ont séjourné en Irlande pendant plus de 14 jours. La Commission considère que l'unique fonction de cette disposition concernant le bétail importé était de déterminer quels animaux appartenaient au cheptel irlandais et étaient par conséquent soumis à la taxe s'ils étaient envoyés ultérieurement à l'abattoir. Au reste, la taxe aurait été perçue au moment où l'animal vivant était livré à l'abattoir, et non au moment ou en raison de l'importation.

La taxe n'aurait pas constitué non plus un droit de douane à l'exportation, car elle frappait tous les produits concernés, tant ceux destinés à la consommation intérieure que ceux destinés à l'exportation.

Quant aux relations entre la taxe et la politique agricole commune, la Commission part du point de vue qu'en l'absence d'une interdiction expresse dans les règlements de base, ou d'une harmonisation appropriée, il n'existe pas de base juridique pour interdire aux États membres d'imposer des taxes sur les produits agricoles, même si ceux-ci sont couverts par une organisation commune de marché. Il serait néanmoins possible

qu'une taxe interne comme celle introduite par le gouvernement irlandais soit incompatible avec l'organisation commune de marché, en ce qu'elle porte atteinte à la formation des prix et met en péril les buts et les objectifs de la politique commune. Cependant, la Commission aboutit à la conclusion que ce n'est pas le cas en l'espèce, pour les raisons suivantes:

1) Bien que les pouvoirs des États membres d'imposer des taxes intérieures puissent être limités dans le cadre de l'organisation commune des marchés, la Commission déduit de l'absence d'une interdiction dans les règlements que le Conseil n'a pas voulu que ces limitations soient trop contraignantes.

2) L'objectif d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, qui est énoncé dans tous les considérants des règlements en cause, n'est pas atteint uniquement par l'établissement d'une organisation commune de marché. On ne saurait donc prétendre que le revenu de l'agriculteur dépend entièrement de l'organisation commune des marchés ou que les États membres ont perdu tout pouvoir d'arrêter des mesures affectant ce revenu, qu'il s'agisse d'aides ou de taxes.

3) La taxe en cause ne gênerait pas vraiment la formation des prix, car elle ne restreindrait pas la production, ni le droit de vendre librement sur le marché. Elle ne correspondrait pas non plus à un gel des prix et n'empêcherait pas d'obtenir le prix visé par l'organisation commune de marché, et elle n'aurait pas pour objet ni pour effet de baisser les prix ou de limiter les effets d'une modification du niveau des prix communautaires, car elle serait en principe supportée par les producteurs, à qui ne serait pas garanti directement un certain niveau de prix.

La Commission propose de répondre à la deuxième question comme suit:

«Une taxe nationale supportée par le producteur et perçue d'une manière générale et non discriminatoire sur des produits agricoles livrés en vue de leur transformation, de leur stockage et de leur exportation doit être considérée comme compatible avec les dispositions du traité CEE relatives à la libre circulation des marchandises et des règlements concernant les organisations communes de marché dans les secteurs considérés.»

III — Procédure orale

A l'audience du 12 novembre 1980, le gouvernement irlandais représenté par Mr R. Cook, S.C., les demandeurs au principal dans l'affaire 36/80, représentés par Mr A. Brown, S.C., les demandeurs au principal dans l'affaire 71/80, représentés par Mr B. McCracken, S.C., et la Commission, représentée par Mr R. Wainwright, membre de son service juridique, en qualité d'agent, ont été entendus en leurs observations orales.

L'avocat général a présenté ses conclusions le 17 décembre 1980.

IV — Demande de réouverture par le gouvernement irlandais

1. Dans une lettre du 23 janvier 1981, déposée au greffe de la Cour le

28 janvier, le gouvernement irlandais, en présentant des observations relatives aux conclusions de l'avocat général, a demandé qu'il plaise à la Cour

a) rouvrir la procédure orale conformément à l'article 61 du règlement de procédure

ou

b) ordonner des mesures d'instruction conformément à l'article 60 du règlement de procédure

et à ces fins

c) permettre que les observations annexées à la lettre, faisant suite aux conclusions de l'avocat général, soient présentées à la Cour, soit oralement, soit par écrit, comme faisant partie intégrante des observations du gouvernement irlandais

ou

d) inviter les parties, conformément à l'article 21 du statut de la Cour et à titre de mesure exceptionnelle, à commenter le résumé de l'avocat général en faisant valoir leurs arguments ou bien à suggérer à la Cour des compléments éventuels au rapport d'audience à la lumière de l'audience publique, y compris le document alors déposé par le gouvernement irlandais, et à la lumière des conclusions de l'avocat général.

2. La Cour, après avoir pris connaissance de la lettre et constatant, en chambre de conseil, le 4 février 1981, que tous les éléments nécessaires pour répondre aux questions qui lui sont posées dans cette affaire sont déjà réunis, a décidé de ne pas donner suite aux demandes contenues dans la lettre.

En droit

1 Par ordonnance du 25 octobre 1979, parvenue à la Cour le 28 janvier 1980, la High Court d'Irlande a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, deux questions préjudicielles dont l'une concerne l'interprétation dudit article 177 et dont l'autre vise à obtenir les éléments d'interprétation du droit communautaire qui lui sont nécessaires pour apprécier la conformité, avec de droit, d'une taxe temporaire de 2 % imposée par le gouvernement irlandais en 1979 sur la valeur de certains produits agricoles. Par ordonnance du 29 novembre 1979, parvenue à la Cour le 6 mars 1980, la même juridiction a, dans une autre affaire pendante devant elle, posé des questions pratiquement identiques.

2 Il résulte des dossiers que la taxe litigieuse a été en vigueur du 1er mai au 31 décembre 1979 pour le lait frais et les bovins vivants, et du 1er août au 31 décembre 1979 pour certaines céréales, à savoir le blé, l'avoine et l'orge,

ainsi que pour les betteraves sucrières. Sous réserve de quelques exceptions, notamment de caractère social, la taxe frappait ces produits au moment de leur livraison en vue de la transformation, du stockage ou de l'exportation. Elle ne s'appliquait pas aux produits importés, sauf aux bovins importés depuis plus de 14 jours, lesquels étaient considérés comme du bétail indigène. La taxe, versée au trésor public, était payable soit par l'exportateur soit par l'entreprise de transformation ou de stockage. Comme elle était destinée à être supportée par les producteurs, les décrets gouvernementaux qui l'avaient instituée prévoyaient que les exportateurs et les entreprises seraient en droit de récupérer le montant de la taxe auprès des producteurs.

3 Deux associations de producteurs agricoles irlandais ainsi que quelques entreprises de transformation et un exportateur de bétail ont assigné le gouvernement irlandais devant la High Court en vue de faire constater l'incompatibilité de la taxe avec le droit communautaire. Le juge, estimant que ces affaires soulevaient, avant tout, un problème d'interprétation des dispositions communautaires, a décidé de poser une question à la Cour, sans examiner au préalable les questions de fait qui opposent les parties, notamment en ce qui concerne le fonctionnement et les effets de la taxe. Le gouvernement irlandais ayant soutenu qu'un renvoi à la Cour était prématuré à ce stade de la procédure, la High Court a inclu dans ses ordonnances de renvoi une première question concernant l'interprétation de l'article 177 du traité.

Sur la première question

4 La première question de la High Court d'Irlande est libellée comme suit:

«La High Court a-t-elle exercé correctement son pouvoir d'appréciation au sens de l'article 177 du traité en déférant à la Cour européenne, à ce stade de procédure, conformément audit article, la question formulée au point 2 ci-dessous?»

5 Avant de répondre à cette question, il y a lieu de rappeler que l'article 177 du traité établit le cadre d'une coopération étroite entre les juridictions nationales et la Cour, fondée sur une répartition de fonctions entre elles. L'alinéa 2 de cet article fait ressortir clairement qu'il appartient à la juridiction nationale de décider à quel stade de la procédure il y a lieu, pour cette juridiction, de déférer une question préjudicielle à la Cour.

6 La nécessité de parvenir à une interprétation du droit communautaire qui soit utile pour le juge national exige, comme la Cour l'a déjà dit dans son arrêt du 12 juillet 1979 (Union laitière normande, affaire 244/78, Recueil, p. 2663), que soit défini le cadre juridique dans lequel l'interprétation demandée doit se placer. Dans cette perspective, il peut être avantageux, selon les circonstances, que les faits de l'affaire soient établis et que les problèmes de pur droit national soient tranchés au moment du renvoi à la Cour, de manière à permettre à celle-ci de connaître tous les éléments de fait et de droit qui peuvent être importants pour l'interprétation qu'elle est appelée à donner du droit communautaire.

7 Cependant, ces considérations ne limitent en rien le pouvoir d'appréciation du juge national, qui est seul à avoir une connaissance directe des faits de l'affaire et des arguments des parties, qui doit assumer la responsabilité de la décision judiciaire à intervenir et qui est ainsi le mieux placé pour apprécier à quel stade de la procédure il a besoin d'une décision préjudicielle de la Cour.

8 Il apparaît, dès lors, que le choix, par la juge national, du moment où il introduit un recours en vertu de l'article 177 obéit à des considérations d'économie et d'utilité procédurales dont l'appréciation appartient à ce juge.

9 Il y a donc lieu de répondre à la première question posée qu'en vertu de l'article 177, le soin de décider à quel stade de la procédure pendante devant elle il y a lieu, pour une juridiction nationale, de déférer une question préjudicielle à la Cour relève du pouvoir d'appréciation de cette juridiction.

Sur la deuxième question

10 La deuxième question se lit comme suit:

«Une taxe nationale comme celle qui est en cause dans la présente affaire est-elle contraire au traité instituant la Communauté économique européenne, et en particulier à ses articles 9, 11, 12, 16, 17, 38 à 46 ou à l'un d'eux, ou aux règlements du Conseil n° 804 de 1968, n° 805 de 1968, n° 3330 de 1974 et n° 2727 de 1975 ou à l'un d'eux?»

11 Par cette question, la High Court cherche à obtenir les éléments d'interprétation du droit communautaire nécessaires pour apprécier la compatibilité de la taxe avec ce droit, et notamment avec les dispositions du traité interdisant les taxes d'effet équivalant à des droits de douane, avec celles concernant la politique agricole commune et avec les règlements portant organisation commune des marchés dans les secteurs des produits taxés. Comme tous les produits imposés relèvent d'une réglementation communautaire portant organisation commune des marchés, il convient en premier lieu d'apprécier la taxe par rapport à ces réglementations.

12 Dans les observations qu'elles ont présentées devant la Cour, les associations de producteurs agricoles, demanderesses au principal dans l'affaire 36/80, ont soutenu en premier lieu que la taxe constituerait une interférence illicite dans les organisations communes des marchés en cause dans la mesure où celles-ci cherchent à garantir un certain prix aux producteurs. Si le montant de la taxe devait être supporté, selon l'intention du gouvernement irlandais, par les producteurs agricoles, ceux-ci recevraient un prix net inférieur au prix envisagé par les autorités communautaires lorsque celles-ci avaient fixé le prix indicatif ou d'orientation, le prix d'intervention ou le prix minimal pour le produit en cause. Un tel résultat serait contraire à l'un des objectifs de la politique agricole commune qui, selon l'article 39, paragraphe 1, lettre b), du traité, vise à assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture.

13 Si les parties au principal expriment des opinions divergentes sur les raisons exactes qui ont conduit le gouvernement irlandais à introduire la taxe, elles sont d'accord pour dire que celle-ci relève d'une politique des revenus qui vise à répartir les charges fiscales entre les différents secteurs de la population active. Comme le gouvernement irlandais et la Commission le soutiennent, à juste titre, les organisations communes de marché ne s'opposent pas, en principe, à une telle politique nationale. Selon l'article 39, paragraphe 2, lettre c), du traité, il faut tenir compte, dans l'élaboration de la politique agricole commune, «du fait que, dans les États membres, l'agriculture constitue un secteur intimement lié à l'ensemble de l'économie». La politique agricole commune ne vise dès lors pas à soustraire les agriculteurs aux effets d'une

politique nationale des revenus. D'ailleurs, la fixation des prix communs dans le cadre des organisations communes de marché ne sert pas à garantir aux producteurs agricoles un prix net indépendamment de toute charge fiscale imposée par les autorités nationales et le libellé même de l'article 39, paragraphe 1, lettre b), montre que le relèvement du revenu individuel des agriculteurs est censé être en premier lieu le résultat des mesures structurelles décrites à la lettre a).

14 Il s'ensuit qu'une taxe nationale comme celle qui est en cause dans la présente affaire n'est pas, en tant que telle, contraire à la réglementation communautaire portant organisation commune des marchés. Cette conclusion n'est pas modifiée par la seule circonstance que, pour des raisons d'ordre administratif, la taxe était perçue par l'intermédiaire des exportateurs et des entreprises de transformation ou de stockage.

15 Cependant, les moyens employés pour mettre en œuvre une politique nationale des revenus englobant, entre autres, les producteurs agricoles seraient incompatibles avec le traité et avec la réglementation portant organisation commune des marchés, si ces moyens entravaient le fonctionnement des mécanismes dont les organisations concernées se servent pour atteindre leurs objectifs. Le véritable problème que pose la taxe litigieuse par rapport à cette réglementation est donc de savoir si, à côté de l'imposition sur le revenu des producteurs agricoles visée par le gouvernement irlandais et en raison justement de son assiette et de ses modalités de perception, elle a produit d'autres effets de nature à entraver le fonctionnement des mécanismes prévus par les organisations en cause.

16 A cet égard, les demanderesses au principal dans l'affaire 36/80 font notamment valoir que, selon une jurisprudence constante de la Cour, même les effets potentiels d'une mesure nationale peuvent la rendre incompatible avec le traité. En ce qui concerne la taxe litigieuse, elles soulignent surtout ses effets potentiels sur la formation des prix du marché et sur l'approvisionnement de ce dernier. En outre, elles appuient les arguments de l'exportateur de bétail, demandeur au principal dans l'affaire 71/80, selon lesquels de tels effets se sont effectivement manifestés sur le marché bovin. En raison de ce que le demandeur qualifie de situation particulière du marché bovin en Irlande, les exportateurs n'auraient pu répercuter le montant de la taxe sur les producteurs. De plus, un nombre très important de bovins auraient été

vendus et abattus juste avant l'introduction de la taxe, tandis que l'approvisionnement du marché aurait diminué par la suite, ce qui aurait eu pour conséquence une augmentation de l'importation, en provenance d'Irlande du Nord, de bétail exempté de la taxe s'il était vendu à une entreprise de transformation pendant les 14 premiers jours après l'importation. La suppression de la taxe aurait provoqué des effets en sens inverse. Selon les demandeurs au principal dans les deux affaires, la taxe aurait ainsi affecté la formation des prix du marché, l'approvisionnement de celui-ci et les échanges intracommunautaires, au moins dans le secteur bovin.

17 La taxe litigieuse est entrée en vigueur le 1er mai 1979 pour le lait et les bovins, et le 1er août 1979 pour les autres produits imposés. Pour tous les produits elle a été supprimée le 31 décembre de la même année. Il y a, dès lors, lieu d'examiner les tendances qui se sont manifestées sur les marchés en cause pendant la durée de son imposition et, le cas échéant, d'apprécier si de telles tendances doivent être imputées, au moins partiellement, aux effets de la taxe, en faisant abstraction toutefois des effets momentanés qui se sont manifestés immédiatement avant et après l'introduction et la suppression de la taxe, dans la mesure où ces effets peuvent être considérés comme la conséquence d'opérations effectuées en vue d'échapper à l'incidence de la taxe.

18 En dépit du taux réduit et de la durée limitée de la taxe, un tel examen est nécessaire parce que le régime fiscal mis en cause devant la juridiction nationale concerne des produits qui, sans exception, font l'objet d'une organisation commune de marché et qu'il s'applique, au surplus, à des stades de commercialisation qui coïncident largement avec ceux qu'envisagent ces organisations.

19 Il appartient à la juridiction nationale d'apprécier si la taxe dont elle est appelée à connaître a effectivement produit des effets qui entravent le fonctionnement des mécanismes prévus par les organisations communes de marché. En vue de l'appréciation à porter à cet égard par le juge national, il est toutefois possible de mettre en évidence certains éléments de droit communautaire.

20 Les mécanismes des organisations communes en cause ont essentiellement pour but d'atteindre un niveau de prix aux stades de la production et du

commerce de gros qui tienne compte à la fois des intérêts de l'ensemble de la production communautaire dans le secteur concerné et de ceux des consommateurs, et qui assure les approvisionnements, sans inciter à une production excédentaire. Ces buts pourraient être compromis par des mesures nationales, prises unilatéralement, qui ont une influence sensible, fût-ce de manière non internationnelle, sur le niveau des prix du marché. Dans le cas d'une taxe comme celle de l'espèce, le risque d'une telle influence dépend non seulement de son taux et de sa durée, mais également de la situation sur le marché en cause et, pour les approvisionnements, surtout de son caractère plus ou moins général, c'est-à-dire du nombre de produits agricoles qu'elle frappe. Une taxe de courte durée frappant un nombre élevé de produits peut être neutre dans ce sens qu'elle n'entraînerait pas de modification de la structure de la production agricole. Par contre, si la taxe incite les producteurs à remplacer partiellement la production des produits imposés par une production d'autres produits non imposés, la taxe risque de produire une distorsion sur plusieurs marchés.

21 La question posée à la Cour vise également les dispositions interdisant les taxes d'effet équivalant à des droits de douane. Les doutes exprimés par la juridiction nationale dans cette partie de la question sont dus au fait que la taxe, bien que ne frappant pas les produits en raison de leur importation, était perçue à l'occasion de leur livraison en vue, non seulement de leur transformation ou de leur stockage, mais également de leur exportation. Selon les dossiers, ce problème se pose, dans la pratique, uniquement pour les animaux. C'est, dès lors, dans cette perspective que la Cour répond à cette partie de la deuxième question.

22 Sur ce point, l'exportateur de bétail, demandeur dans l'affaire 71/80, fait valoir que, dans le cas de l'exportation des bovins vivants aux fins autres que leur abattage immédiat, la taxe frappait les animaux uniquement en raison de leur exportation, les animaux non exportés en étant exemptés jusqu'au moment de leur livraison en vue de l'abattage.

23 A cet égard, il y a lieu de rappeler que, dans la mesure où il peut être établi que l'application d'une taxe intérieure grève les ventes à l'exportation plus lourdement que les ventes à l'intérieur du pays, cette taxe a un effet équivalant à un droit de douane à l'exportation. Tel ne serait cependant pas le cas

d'une taxe qui, de manière systématique et selon les mêmes critères, appréhende les animaux, pour citer les mots du gouvernement irlandais, «au point de leur séparation du cheptel national, que ce soit pour l'exportation ou pour l'abattage».

24 Pour toutes ces raisons, il convient de répondre à la deuxième question

— qu'une taxe nationale temporaire, destinée à être supportée par les producteurs agricoles dans le cadre d'une politique des revenus répartissant les charges fiscales entre les différents secteurs de la population active, mais qui était imposée sous la forme d'un impôt indirect sur la valeur de certains produits agricoles, relevant d'organisations communes de marché, au moment de leur livraison en vue de la transformation, du stockage ou de l'exportation et payable soit par l'exportateur soit par l'entreprise de transformation ou de stockage, qui étaient en droit de récupérer le montant de la taxe auprès des producteurs, n'était pas, en principe, incompatible avec les dispositions du traité CEE sur la politique agricole, ni avec la réglementation communautaire portant organisation commune des marchés;

— qu'une telle incompatibilité devrait, cependant, être constatée, dans la mesure où la taxe aurait eu pour effet d'entraver le fonctionnement des mécanismes prévus, dans le cadre des organisations communes concernés, pour la formation des prix communs et pour régler l'approvisionnement du marché;

— qu'il appartient à la juridiction nationale d'apprécier si, et le cas échéant dans quelle mesure, la taxe dont elle est appelée à connaître a effectivement eu de tels effets;

— qu'une taxe commune celle décrite ci-dessus, même si elle frappe les bovins exportés sur pied à l'occasion de leur livraison en vue de l'exportation, ne relève pas de l'interdiction des taxes d'effet équivalant à des droits de douane à l'exportation, si elle frappe également, de manière systématique et selon les mêmes critères, les bovins non exportés à l'occasion de leur livraison en vue de l'abattage.

Sur les dépens

25 Les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement; la procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par la High Court d'Irlande, par ordonnances du 25 octobre 1979 et du 29 novembre 1979, dit pour droit:

1) En vertu de l'article 177 du traité CEE, le soin de décider à quel stade de la procédure pendante devant elle il y a lieu, pour une juridiction nationale, de déférer une question préjudicielle à la Cour relève du pouvoir d'appréciation de cette juridiction.

2) Une taxe nationale temporaire, destinée à être supportée par les producteurs agricoles dans le cadre d'une politique des revenus répartissant les charges fiscales entre les différents secteurs de la population active, mais qui était imposée sous la forme d'un impôt indirect sur la valeur de certains produits agricoles, relevant d'organisations communes de marché, au moment de leur livraison en vue de la transformation, du stockage ou de l'exportation et payable soit par l'exportateur soit par l'entreprise de transformation ou de stockage, qui étaient en droit de récupérer le montant de la taxe auprès des producteurs, n'était pas, en principe, incompatible avec les dispositions du traité CEE sur la politique agricole, ni avec la réglementation communautaire portant organisation commune des marchés.

3) Une telle incompatibilité devrait, cependant, être constatée, dans la mesure où la taxe aurait eu pour effet d'entraver le fonctionnement des mécanismes prévus, dans le cadre des organisations communes concernées, pour la formation des prix communs et pour régler l'approvisionnement du marché.

4) Il appartient à la juridiction nationale d'apprécier si, et le cas échéant dans quelle mesure, la taxe dont elle est appelée à connaître a effectivement eu de tels effets.

5) Une taxe comme celle décrite ci-dessus, même si elle frappe les bovins exportés sur pied à l'occasion de leur livraison en vue de l'exportation, ne relève pas de l'interdiction des taxes d'effet équivalant à des droits de douane à l'exportation, si elle frappe également, de manière systématique et selon les mêmes critères, les bovins non exportés à l'occasion de leur livraison en vue de l'abattage.

Pescatore Mackenzie Stuart Koopmans

O'Keeffe Bosco Touffait Due

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 10 mars 1981.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

P. Pescatore

président de la deuxième chambre

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN-PIERRE WARNER, PRÉSENTÉES LE 17 DÉCEMBRE 1980 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Ces affaires ont été qualifiées par l'agent de la Commission, à l'audience, d'importantes et difficiles. Nous sommes d'accord avec lui.

Elles ont été portées devant la Cour par des renvois à titre préjudiciel ordonnés par la High Court d'Irlande (J. Barrington) dans deux procédures qui sont pendantes devant cette juridiction. Dans ces procédures, les demandeurs prétendent qu'un droit d'accise temporaire au taux de 2 % ad valorem, qui a

1 — Traduit de l'anglais.