Dans les affaires jointes 52 et 55-65

RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE,

partie requérante,

représentée par M. Ulrich Everling, Ministerialrat au ministère fédéral des affaires économiques à Bonn, en qualité d'agent,

ayant élu domicile à Luxembourg à la chancellerie de l'ambassade de la république fédérale d'Allemagne, 3, boulevard Royal,

contre

COMMISSION DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE,

partie défenderesse,

représentée par M. Hubert Ehring, conseiller juridique des exécutifs européens, en qualité d'agent,

ayant élu domicile à Luxembourg chez M. Henri Manzanarès, secrétaire du Service juridique des exécutifs européens, 2, place de Metz,

ayant pour objet :

a) *Dans l'affaire 52-65*

l'annulation de la directive de la Commission du 16 juin 1965 portant fixation du rythme de suppression de la taxe appliquée par la république fédérale d'Allemagne à l'importation de moutons de boucherie et de viande de mouton en provenance des autres États membres;

b) *Dans l'affaire 55-65*

l'annulation de la directive de la Commission du 28 juillet 1965 portant fixation du rythme de suppression de la taxe appliquée par la république fédérale d'Allemagne à l'importation de tous les produits agricoles et alimentaires soumis à licences d'importation en provenance des autres États membres,

LA COUR

composée de

M. Ch. L. Hammes, président (rapporteur),
MM. L. Delvaux et W. Strauß, présidents de chambre,
MM. A. M. Donner, A. Trabucchi, R. Lecourt et R. Monaco, juges,
avocat général : M. K. Roemer,
greffier : M. A. Van Houtte,

rend le présent

ARRÊT

POINTS DE FAIT ET DE DROIT

I — Exposé des faits

Attendu que les faits qui sont à la base du litige peuvent être résumés comme suit :

a) *Affaire 52-65*

Du fait que la Communauté n'a pas mis en place une organisation commune des marchés pour les moutons de boucherie et la viande de mouton, le commerce de ces produits à l'intérieur de la république fédérale d'Allemagne reste soumis à la réglementation nationale des marchés conformément à la loi sur le commerce de bestiaux et de viandes du 25 avril 1951 (Bundesgesetzblatt I, p. 272).

Dans le cadre d'un plan de ravitaillement, le ministre fédéral pour l'alimentation, l'agriculture et les forêts fixe annuellement les quantités des produits en question qui, d'une part, proviennent de la production nationale, d'autre part, sont importés pour couvrir la totalité des besoins. Dans la mesure nécessaire, il est organisé des soumissions d'importations; les importations sont soumises à licence. La délivrance des licences d'importation entre dans les compétences de l'Außenhandelsstelle für Erzeugnisse der Ernährung und Landwirtschaft, créée par la loi du 17 décembre 1951 (Bundesgesetzblatt I, p. 967).

Pour l'importation de moutons de boucherie et de viande de mouton, l'Einfuhr-und Vorratsstelle für Schlachtvieh, Fleisch und Fleischerzeugnisse, soumise à la juridiction du ministère fédéral de l'alimentation, de l'agriculture et des forêts, exerce également des tâches essentielles de réglementation du marché et d'intervention.

Indépendamment des formalités tenant au régime douanier, chaque importateur est tenu d'offrir les produits en question pour achat à l'Einfuhr- und Vorratsstelle. Cette institution est autorisée à acheter les produits qui lui sont offerts, sans qu'elle en ait l'obligation. Lorsqu'elle n'exerce pas son droit de prise en charge, ces produits ne peuvent être mis dans le commerce ni être utilisés d'aucune autre manière à l'intérieur du territoire de la République fédérale. Si l'Einfuhr- und Vorratsstelle prend en charge les produits qui lui sont offerts, elle peut, selon la situation du marché, les acquérir, conformément aux directives

du ministre fédéral de l'alimentation, de l'agriculture et des forêts, en vue de créer des stocks pour assurer un ravitaillement équilibré et pour éliminer, dans la mesure du possible, des fluctuations du marché. L'Einfuhr- und Vorratsstelle peut également, ce qui est la règle, autoriser l'introduction des produits par l'importateur lui-même par une prise en charge formelle et leur mise dans le commerce intérieur; ce faisant, elle peut faire usage de son droit d'assortir ces autorisations de certaines conditions, comme, par exemple, celle de préciser la date de la livraison, la répartition territoriale et les fins d'utilisation.

La prise en charge par l'Einfuhr- und Vorratsstelle est une condition sine qua non pour l'importation et le dédouanement.

Pour couvrir ses frais administratifs, l'Einfuhr- und Vorratsstelle est autorisée à percevoir sur les importateurs des taxes jusqu'à concurrence de 0,40 DM par 100 kg sur les marchandises qui lui sont proposées pour achat. Selon le règlement des taxes pour l'Einfuhr- und Vorratsstelle du 3 septembre 1951 (Bundesanzeiger, n° 178, 1951), modifié par règlement du 16 août 1957 (Bundesanzeiger, n° 159, 1957), les taux par 100 kg de moutons de boucherie sont fixés à 0,15 DM et, en ce qui concerne la viande de mouton, à 0,25 DM.

Le 16 juin 1965, la Commission de la Communauté économique européenne a adressé à la requérante une directive « portant fixation du rythme de suppression de la taxe appliquée par la république fédérale d'Allemagne à l'importation de moutons de boucherie et de viande de mouton en provenance des autres États membres ». Cette directive a été portée à la connaissance du gouvernement fédéral par lettre de la Commission du 18 juin 1965; elle a été publiée au Journal officiel des Communautés européennes n° 120 du 5 juillet 1965, p. 2074/65.

La directive enjoint à la requérante de supprimer par voie de réductions successives les taxes en question (60 % au 1er janvier 1966, 100 % au plus tard à la date à laquelle les États membres seront tenus d'éliminer les droits de douane qu'ils appliquent entre eux).

b) *Affaire 55-65*

En république fédérale d'Allemagne, l'Außenhandelsstelle für Erzeugnisse der Ernährung und Landwirtschaft, ultérieurement transformée en « Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft » et chargée de certaines tâches supplémentaires, exerçait au moment de la naissance du présent litige une activité centralisatrice à l'occasion de l'importation et de l'exportation de produits agricoles.

Elle était l'organisme central habilité à délivrer les licences d'importation et d'exportation pour les produits agricoles non

libérés, dont les quantités à importer des autres États membres étaient limitées; en outre, elle exerçait une activité de contrôle à l'occasion de l'importation des produits libérés. L'Außenhandelsstelle avait pour tâche essentielle de délivrer des licences d'importation pour autant que celles-ci étaient exigées par les dispositions alors en vigueur pour un nombre limité de produits agricoles, pour lesquels il n'existait pas encore d'organisations communes de marché. Il s'agissait essentiellement de certains fourrages, de moutons et de viande de mouton, de poissons, d'huiles et de graisses végétales, de sucre, semences, fleurs coupées, vins, diverses sortes de fruits et légumes, ainsi que des conserves de fruits et de légumes.

L'activité déployée par l'Außenhandelsstelle lors de la délivrance de licences d'importation englobait un grand nombre d'opérations qui différaient suivant le produit et la procédure d'octroi de la licence. En principe, les licences d'importation étaient octroyées dans le cadre d'appels d'offres. Avant de publier un appel d'offres, l'Außenhandelsstelle devait examiner dans quelle mesure il existait des accords commerciaux sur l'ouverture de possibilités d'importations. Elle établissait en outre si des importations additionnelles pouvaient être autorisées sans porter atteinte aux intérêts légitimes des producteurs nationaux. Après avoir déterminé la quantité sur laquelle porterait l'appel d'offres, l'Außenhandelsstelle devait examiner quelle procédure d'appels d'offres il convenait d'utiliser. La procédure à adopter dépendait du nombre probable des demandeurs, de la question de savoir si le nombre des demandes serait supérieur au contingent ouvert, quels étaient les usages commerciaux de la branche intéressée dont il fallait tenir compte, si l'importation serait répartie sur une période relativement longue, s'il fallait craindre une concentration dans un bref espace de temps liée à une inondation du marché intérieur et quelles autres données économiques devraient être prises en considération.

C'est ainsi qu'on aboutissait entre autres aux procédures d'appels d'offres suivantes qui devaient toutefois être adaptées aux nécessités économiques du moment et aménagées de telle façon que les importateurs pouvaient disposer de la plus grande liberté possible dans leur activité commerciale en ce qui concerne les quantités autorisées : procédure de la période de référence, procédure du renouvellement, procédure du visa, procédure du contrôle au déchargement, procédure de l'offre ferme, procédure de l'imposition d'obligations particulières, appel d'offres toutes licences accordées, appel d'offres en procédure illimitée, procédures spéciales (importations en vue de foires, petites importations, mise à disposition interne, affectation particulière).

Pour toutes les demandes d'octroi de licences d'importation, quelle que fût la procédure adoptée, l'Außenhandelsstelle

examinait si elles avaient été déposées en bonne et due forme et dans les délais prévus et si elles satisfaisaient aux conditions exigées par l'appel d'offres ou la procédure spéciale (justification de la demande); le cas échéant, elle vérifiait les preuves fournies à l'appui.

Dans la mesure où, en l'état de la libération des échanges, l'Außenhandelsstelle délivrait encore des licences d'importation, elle percevait des taxes.

Le taux des taxes, qui était, lors de l'entrée en vigueur du traité C.E.E. au 1er janvier 1958, de 0,2 % de la valeur de la quantité des produits sur laquelle porte la licence d'importation — pour une série de produits qui, en règle générale, sont importés en tant que marchandises de gros tonnage, seulement 0,02 % de cette valeur — a été réduit, à compter du 1er avril 1958, à 0,15 ou 0,015 %.

Le 28 juillet 1965, la Commission de la Communauté économique européenne a adressé à la requérante une directive « portant fixation du rythme de suppression de la taxe appliquée par la république fédérale d'Allemagne à l'importation de tous les produits agricoles et alimentaires soumis à licence d'importation en provenance des autres États membres ». Cette directive a été notifiée à la République fédérale par lettre de la Commission du 29 juillet 1965; elle a été publiée au Journal officiel des Communautés européennes nº 143 du 7 août 1965, p. 2437-2438/65.

La directive enjoint à la requérante du supprimer par voie de réductions successives (60 % au 1er janvier 1966, 100 % au plus tard à la date à laquelle les États membres seront tenus d'éliminer les droits de douane qu'ils appliquent entre eux) les taxes en question.

II — Conclusions des parties

Attendu que la *requérante* conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

a) *Dans l'affaire 52-65*
annuler la directive de la Commission de la Communauté économique européenne du 16 juin 1965, adressée à la république fédérale d'Allemagne;
b) *Dans l'affaire 55-65*
annuler la directive de la Commission de la Communauté économique européenne du 28 juillet 1965, adressée à la république fédérale d'Allemagne;
c) *Dans les deux affaires*
condamner la défenderesse aux dépens de l'instance; »

attendu que la *défenderesse* conclut, dans les deux affaires, à ce qu'il plaise à la Cour :

« rejeter le recours et condamner la requérante aux dépens ».

III — Moyens et arguments des parties

Attendu que les moyens et arguments des parties peuvent, pour l'essentiel, être résumés comme suit :

A — *Excès de pouvoir et violation du traité*

La requérante relève que les directives attaquées sont fondées sur les articles 13 et 14 du traité C.E.E., en vertu desquels la Commission peut arrêter des directives pour déterminer le rythme de suppression des taxes d'effet équivalant à des droits de douane à l'importation en vigueur entre les États membres. Ce faisant, elle doit s'inspirer des règles prévues à l'article 14, paragraphes 2 et 3, du traité; elle ne possède donc à cet égard compétence que pour fixer le calendrier des suppressions, par les États membres, des taxes d'effet équivalent à un droit de douane à l'importation. Selon la requérante, les taxes qui font l'objet des directives attaquées et qui sont exigées des importateurs faisant appel aux services de l'Einfuhr-und Vorratsstelle (affaire 52-65) et de l'Außenhandelsstelle (affaire 55-75) ne sont pas des taxes d'effet équivalent à des droits de douane à l'importation. La défenderesse ne possède donc pas de compétence pour arrêter de telles directives et a excédé ses pouvoirs, puisqu'en vertu de l'article 189, alinéa 1, du traité C.E.E., elle ne peut arrêter de directives que dans les conditions prévues au traité.

En même temps, par l'interprétation erronée des articles 13 et 14 du traité sur laquelle elle fonde les directives attaquées, elle aurait commis une violation du traité.

Il résulterait aussi bien du droit interne que de la jurisprudence de la Cour que, pour qu'il y ait taxe d'effet équivalent à un droit de douane au sens de l'article 13, alinéa 2, il ne peut suffire qu'une importation soit liée à une obligation quelconque de paiement; il faudrait, au contraire, prendre en considération le motif, l'objectif ainsi que le montant et les effets de cette obligation de paiement. Le traité ne vise pas un effet quelconque en général; il serait nécessaire qu'on puisse constater un « effet de droit de douane » en ce sens qu'il y a protection ou discrimination.

Les effets d'un droit de douane à l'importation consistent dans la protection de la production nationale ou, dans les cas exceptionnels des taxes fiscales, dans l'obtention de recettes d'une importance suffisante pour jouer un rôle dans le financement général des dépenses de l'État. Par contre, une taxe administrative a pour but et pour effet d'accorder une compensation financière pour certaines activités particulières de l'administration, devenues nécessaires pour des motifs déterminés; elle vise tout

autre chose que la protection ou la discrimination, qui caractérisent les droits de douane.

En tenant compte de ces différents critères distinctifs pour l'examen des taxes perçues par l'Einfuhr- und Vorratsstelle et par l'Außenhandelsstelle, il s'avère qu'il s'agit de taxes perçues pour un service particulier de l'administration et non pas d'une mesure qui entraîne des effets identiques à ceux d'un droit de douane.

La taxe de l'Einfuhr- und Vorratsstelle est perçue parce que, selon le système de la réglementation allemande des marchés de moutons de boucherie et de viande de mouton, l'importateur est tenu de conclure, avec l'Einfuhr- und Vorratsstelle, un contrat de prise en charge. L'Einfuhr- und Vorratsstelle doit, à cet effet, dans tous les cas, procéder à plusieurs examens et prendre plusieurs décisions; elle rend donc à l'importateur des services, pour lesquels la taxe en question est perçue à titre de contre-prestation.

Les taxes sont perçues par l'Außenhandelsstelle für Erzeugnisse der Ernährung und Landwirschaft parce que, dans l'état actuel de la politique agricole commune, l'importation d'un certain nombre de produits agricoles en provenance des autres États membres est encore limitée et, par conséquent, subordonnée à l'octroi de licences d'importation. L'octroi ou le refus des licences d'importation représente le résultat final de divers examens et autres opérations accomplies par l'Außenhandelsstelle en vue d'appliquer le système de l'importation restreinte, qui est encore nécessaire provisoirement et d'ailleurs autorisé par le traité C.E.E. C'est en contrepartie du travail administratif résultant de la demande déposée par l'importateur que l'Außenhandelsstelle perçoit les taxes en question.

Le fait que l'activité de l'administration s'exerce également dans l'intérêt public ne change rien à ce caractère des taxes. La conception selon laquelle la réglementation même sur laquelle se fonde l'activité donnant lieu à redevance doit procurer un avantage personnel à l'intéressé est erronée. L'intérêt du particulier à une action de l'administration consiste dans l'élimination de l'obstacle à l'importation, ce qui exige une action de l'administration; une taxe peut être exigée du particulier pour cette activité de l'administration, qui est dans son intérêt.

La requérante soutient que les taxes en cause dans le présent litige n'ont également pas d'effet équivalent à un droit de douane à l'importation du fait que leurs effets réels ne sont pas comparables à ceux d'un droit de douane : elles ne peuvent servir à la protection du marché national ni, comme un droit fiscal, procurer des recettes substantielles aux finances générales de l'État.

Le faible montant des taxes fait apparaître qu'elles ne sont nullement susceptibles d'avoir des effets équivalant à un droit de douane à l'importation en ce sens que l'on pourrait sérieusement

parler d'une protection ou d'un avantage de la concurrence nationale sur les produits importés; au contraire, leur faible montant indique qu'il s'agit uniquement d'une contrepartie destinée à couvrir les frais résultant de l'activité particulière de l'administration.

De même, le montant absolu et la destination du produit des taxes attestent qu'il ne s'agit pas de prestations financières de quelque importance, aussi minime soit-elle, destinées à compenser les dépenses générales de l'État, à l'instar d'un droit à caractère fiscal. Le principe de la couverture des coûts occasionnés par l'activité que l'administration doit spécialement déployer constitue le sens et en même temps la limite des taxes perçues, conformément à la nature de celles-ci, qui est d'être une contrepartie.

Les taxes incriminées ne sont donc pas, selon la requérante, de par leur nature, des droits de douane et n'ont pas non plus, d'après leur montant effectif et leur objectifs, des effets équivalent à un droit de douane. En arrêtant les directives attaquées, la défenderesse a donc violé le traité et outre-passé ses compétences.

La *défenderesse* répond que la Cour, dans son arrêt du 14 décembre 1962 dans les affaires jointes 2 et 3-62, a constaté qu'« au sens des articles 9 et 12, la taxe d'effet équivalent peut être considérée, quelles que soient son appellation et sa technique, comme un droit unilatéralement imposé, soit au moment de l'importation, soit ultérieurement, et qui, frappant spécifiquement un produit importé d'un pays membre à l'exclusion du produit national similaire, a pour résultat, en altérant son prix, d'avoir ainsi sur la libre circulation des produits la même incidence qu'un droit de douane ». Les taxes visées dans les directives attaquées tombent sous cette notion.

L'application des dispositions du traité sur les taxes équivalent à des droits de douane ne dépend pas de la motivation d'une taxe, de l'objet qu'elle poursuit, de son taux, de la cause et des modalités de sa perception ni de sa destination : le traité ne retient comme seul critère, à l'exclusion de tout autre, que l'effet desdites taxes. Il faut entendre par là l'effet exercé sur la libre circulation des marchandises; il ne s'agit donc pas de savoir si, parallèlement à cet effet, d'autres buts principaux ou accessoires ont été recherchés.

Le seul effet commun à tous les droits de douane et qui, par conséquent, est essentiel, est de frapper et, par là, d'augmenter le prix des produits importés, mais non la production nationale de la marchandise en cause. Par l'interdiction des taxes d'effet équivalent à des droits de douane, le traité a indiqué clairement que toutes les taxes qui ont cet effet doivent être supprimées.

Une redevance qui finance et, par conséquent, rend possible une activité de l'administration, lorsque, comme c'est le cas en

l'espèce, elle renchérit les produits importés et constitue ainsi une discrimination par rapport à la production nationale qu'elle protège, est une taxe d'effet équivalent à un droit de douane et, en tant que telle, contraire au traité.

En ce qui concerne le montant des taxes, la défenderesse fait valoir qu'une taxe a, sur la libre circulation des marchandises, le même effet qu'un droit de douane par le fait qu'elle augmente le prix des produits importés.

L'altération du prix d'une marchandise importée, provoquée par une taxe à l'importation, est certes d'autant plus réduite que le montant de la taxe à l'importation est plus faible; mais elle ne se trouve pas entièrement éliminée pour autant. Une limite de tolérance, au-dessous de laquelle des taxes à l'importation seraient licites, est incompatible avec le système du traité. Celui-ci interdit les droits de douane sans prévoir aucune restriction en ce qui concerne leur montant.

Tant dans son arrêt du 14 décembre 1962 dans les affaires jointes 2 et 3-62 que dans son arrêt du 13 novembre 1964 dans les affaires jointes 90 et 91-63, la Cour a posé le principe que l'article 12 constitue une disposition essentielle et que d'éventuelles exceptions doivent être prévues clairement et sans ambiguïté dans son texte même. Le faible montant des taxes en question ou la circonstance que ces taxes sont perçues en raison d'une activité administrative relative à l'importation et sont destinées à financer cette activité ne peuvent servir qu'à motiver une exception aux dispositions concernant les taxes d'effet équivalent à des droits de douane, c'est-à-dire une exception aussi bien à l'obligation de stand-still énoncée à l'article 12 qu'aux dispositions régissant l'élimination des taxes existantes équivalent à des droits de douane. L'exception que la requérante désire faire admettre en faveur des taxes perçues en raison d'une activité administrative relative aux importations est donc également contraire à la jurisprudence constante de la Cour. Aucune disposition du traité ne peut être interprétée en ce sens qu'elle soustrairait à l'application des dispositions concernant les taxes équivalant à des droits de douane une taxe perçue en raison de l'activité administrative relative aux importations. Il est plus évident encore que le traité ne contient aucune disposition prescrivant clairement et sans ambiguïté une telle exception.

La défenderesse soutient que l'obligation, prévue au traité, d'éliminer progressivement d'ici la fin de la période de transition les charges qui grèvent les importations, a pour conséquence qu'il ne peut plus être perçu de taxes en raison des formalités et des procédures auxquelles les importations peuvent rester soumises, à moins que des taxes identiques ne frappent la production nationale. Il n'est nullement porté atteinte par là à la faculté qu'ont les États membres de maintenir ces formalités et procédures.

Celles-ci atteignent, en effet, leur but indépendamment du point de savoir si elles donnent lieu ou non à la perception de taxes.

La défenderesse est d'avis que le contrôle des importations par l'octroi de licences d'importation est dans l'intérêt public et que l'obligation, liée à ce contrôle, pour les importateurs de solliciter avant chaque importation une licence d'importation n'est pas une prestation effectuée au profit personnel des importateurs. L'autorisation d'importer ne correspond à rien d'autre qu'à la liberté de la circulation des marchandises, liberté que le États membres sont tenus d'assurer gratuitement en vertu du traité. Cette autorisation ne peut donc pas être considérée comme une prestation de l'administration qui procurerait à l'importateur un avantage personnel et pour laquelle une redevance pourrait être perçue.

B — *Détournement de pouvoir et violation du traité*

La *requérante* soutient que, même si l'on admettait que les taxes litigieuses sont des taxes d'effet équivalant à des droits de douane à l'importation, les circonstances dans lesquelles ont été arrêtées les directives attaquées font apparaître, dans l'action de la Commission, un détournement de pouvoir qui constitue également une violation du traité, en particulier des articles 13 et 14.

La requérante croit pouvoir constater que la défenderesse a manifestement, pour l'instant, limité l'application de l'article 13, alinéa 2, à certains États membres ou, à tout le moins, a agi, du point de vue calendrier, d'une manière irrégulière et non systématique, sans qu'il soit possible de reconnaître qu'une telle différence soit imposée par la matière elle-même.

Des taxes comme celles qui sont en cause dans la présente affaire sont manifestement perçues dans la plupart des États membres. La requérante est d'avis que la défenderesse n'était pas en droit d'intervenir ainsi, de manière partielle et impromptue, contre certains États membres seulement ni de relever au hasard certains faits tout en en négligeant d'autres, même si l'on adoptait la thèse selon laquelle les taxes en question tombent sous le coup de l'article 13, alinéa 2, du traité C.E.E. La défenderesse, lorsqu'elle arrête des directives, « s'inspire des règles prévues à l'article 14, paragraphes 2 et 3, ainsi que des directives arrêtées par le Conseil en application de ce paragraphe 2 ». Cette disposition ne vise pas seulement le rythme proportionnel des réductions; au contraire, le traité établit d'une manière générale un parallèle étroit entre la réduction des taxes d'effet équivalant à des droits de douane et la réduction de ces droits de douane entre les États membres. Un des principes essentiels applicables pour la suppres-

sion des droits de douane entre les États membres est que cette suppression doit se faire uniformément à l'égard de tous les États membres et selon un système déterminé. Il y aurait incompabilité avec les principes de la constitution d'une union douanière si la suppression des droits de douane intérieurs était faite, d'État membre à État membre, selon des modalités différentes. Aussi la procédure prévue par l'article 14 reposerait-elle sur l'idée d'une réduction d'importance égale, intervenant selon un rythme déterminé, de tous les droits de douane entre États membres, de manière telle qu'au fur et à mesure de ces réductions proportionnelles l'union douanière se réalise selon un rythme comparable pour tous les États membres.

Il est du devoir de la Commission d'adapter le rythme de réduction des taxes d'effet équivalant à des droits de douane à celui valable pour la suppression des droits de douane eux-mêmes, selon les principes valables dans ce dernier domaine et en retenant une solution uniforme pour tous les États membres.

Si, au contraire et sans motif valable, la défenderesse ne règle le rythme de suppression de certaines taxes, choisies au hasard, qu'à l'égard d'un certain nombre d'États membres, parmi lesquels la requérante, elle fait un mauvais usage des pouvoirs qu'elle détient en vertu des articles 13 et 14, car elle traite certains faits particuliers d'une manière déterminée, sans s'inquiéter de savoir s'il n'existe pas d'autres faits analogues qu'elle aurait dû, au même moment, examiner dans le cadre des tâches qui lui sont attribuées.

Les mêmes principes seraient valables même s'il n'était pas possible de déduire de l'article 14 que le rythme de suppression des taxes doit être essentiellement le même pour tous les États membres. Le principe de non-discrimination est tellement élémentaire et représente une base tellement fondamentale pour tous les actes de la puissance publique dans les États membres, qu'en tant que principe juridique général il est intégré au droit communautaire et s'impose aux institutions de la Communauté. La violation de ce principe constitue une violation du droit qui doit entraîner l'annulation des directives attaquées.

La *défenderesse* répond qu'une enquête à laquelle elle a procédé a révélé en 1961 que les taxes à l'importation entrant en ligne de compte pour l'application de l'article 13, paragraphe 2, parce qu'elles existaient déjà lors de l'entrée en vigueur du traité et ne constituaient pas un élément essentiel des organisations de marché des États membres pour les produits agricoles, sont toutes d'importance minime. C'est pourquoi une suppression en deux étapes des taxes à l'importation pour lesquelles des directives doivent être arrêtées conformément à l'article 13, paragraphe 2, a paru la plus opportune. Il s'ensuit évidemment qu'il faut choisir pour la première réduction un pourcentage plus élevé

que celui prévu par l'article 14 pour la première réduction des droits de douane. En conséquence, il a également fallu fixer pour la première réduction une date plus éloignée que pour la première réduction des droits de douane prescrite par l'article 14 puisque, faute de procéder de la sorte, la suppression des taxes à l'importation équivalant à des droits de douane serait effectuée plus rapidement que celle des droits de douane eux-mêmes. C'est en tenant compte de ces considérations que la Commission a fixé le rythme de suppression des taxes à l'importation équivalant à des droits de douane. Elle a, ce faisant, agi en conformité avec l'article 13, alinéa 2, phrase 3.

La Commission a divisé en deux catégories les taxes entrant en ligne de compte pour l'application de l'article 13, paragraphe 2.

La première comprend les taxes à l'importation qui grèvent un ou plusieurs produits déterminés et ne s'appliquent pas à d'autres produits; la seconde, qui est beaucoup plus restreinte, englobe les taxes à l'importation qui sont perçues de la même manière et dans une même mesure pour toutes les marchandises. Les taxes de la première catégorie entravent la circulation des marchandises et faussent la concurrence dans une mesure plus large que celle de la seconde, étant donné que leur effet n'est compensé que dans une proportion moindre par une fixation des cours du change correspondant à l'ensemble des prix à l'importation et à l'exportation. Par conséquent, les directives relatives aux taxes de la première catégorie devaient inaugurer le train des autres directives à arrêter en vertu de l'article 13, paragraphe 2.

Les directives adoptées jusqu'à présent par la Commission n'ont pas été arrêtées simultanément, mais successivement. Les directives restant encore à arrêter doivent être promulguées à leur tour de la même manière. Cette façon de faire ne met pas en cause l'égalité de traitement des États membres qu'il est indispensable d'observer. Sous cet angle, en effet, le point décisif ne consiste pas à savoir quand les directives prévues à l'article 13, alinéa 2, sont arrêtées, mais quand et dans quelle mesure les taxes à l'importation en cause doivent être éliminées sur la base de ces directives.

La défenderesse fait valoir que, même si la Commission avait limité l'application de l'article 13, paragraphe 2, à un ou plusieurs États membres et si elle n'avait imposé la suppression des taxes à l'importation qu'à ceux-ci, sans prescrire l'élimination des taxes à l'importation similaires dans les autres États membres, il n'y aurait pas lieu pour autant de lui faire grief d'une violation du droit et d'un détournement de pouvoir inhérents aux directives arrêtées. Si les modalités de suppression d'une taxe à l'importation prévues dans une directive de la Commission sont conformes aux dispositions de l'article 13, paragraphe 2, et n'ont

pas été dictées par des considérations étrangères au souci d'assurer le respect de la légalité, tout recours formé contre cette directive sur la base de l'article 173 est en tout état de cause non fondé. Une directive par laquelle une institution de la Communauté oblige un État membre à éliminer un obstacle à la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux ou des personnes ne peut être attaquée, au motif qu'une directive semblable n'a pas été prise en vue de la suppression d'un obstacle similaire dans un autre État membre, que dans le cadre d'un recours en carence fondé sur l'aticle 175.

IV — Procédure

Attendu que les recours contre les directives de la Commission du 16 Juin et du 28 juillet ont été introduits par le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne respectivement les 23 août et 5 octobre 1965;

que la procédure a suivi un cours régulier;

que la Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé qu'il n'y avait pas lieu à instruction;

que, par ordonnance du 7 février 1966, la Cour a décidé la jonction des affaires aux fins de la procédure orale;

que les parties ont été entendues en leurs plaidoiries à l'audience du 23 mars 1966;

que l'avocat général a présenté ses conclusions orales et motivées à l'audience du 4 mai 1966.

MOTIFS

Attendu que les deux affaires introduites sous les n^{os} 52-65 et 55-65 sont connexes et qu'il convient de les vider par un seul et même arrêt.

De la recevabilité

Attendu que la recevabilité des recours n'est pas contestée par la partie défenderesse et ne donne pas lieu à critique d'office;

que les recours sont donc recevables.

Quant au fond

Attendu, quant à la portée du recours 55-65 dirigé contre la directive de la Commission du 28 juillet 1965, qu'il n'est pas

contesté par le gouvernement requérant que les taxes perçues par l'Außenhandelsstelle für Erzeugnisse der Ernährung und Landwirtschaft, dénommée, depuis une loi du 24 août 1965, « Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft », lors de l'importation de certains produits « libérés » sont des taxes d'effet équivalent à des droits de douane; [1]

qu'il convient de lui en donner acte;

que le premier moyen du recours 55/65 ne vise la directive attaquée que pour autant qu'elle porte sur les taxes perçues lors de l'importation d'un nombre limité de produits non « libérés », en provenance des autres États membres, à savoir certains fourrages, les moutons et la viande de mouton, les poissons, les huiles et graisses végétales, le sucre, les semences, les fleurs coupées, le vin, diverses sortes de fruits et de légumes ainsi que les conserves de fruits et de légumes; [1]

Quant au premier moyen

Attendu que le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne soutient que les redevances perçues, d'une part, par l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Schlachtvieh, Fleisch und Fleischerzeugnisse lors de l'importation de moutons de boucherie et de viande de mouton, d'autre part, par le Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft lors de l'importation des produits non « libérés » indiqués ci-dessus, ne sont pas des taxes d'effet équivalant à des droits de douane à l'importation;

qu'il s'agirait, en l'espèce, de redevances administratives, constituant la contrepartie d'une activité déployée par l'administration dans l'intérêt et à la demande d'un particulier et n'ayant nullement les effets protecteurs et discriminatoires ou les effets fiscaux d'un droit de douane;

que, de ce fait, la Commission n'aurait pas été compétente pour en ordonner la suppression et pour fixer, par voie de directives, le rythme de cette suppression;

attendu qu'aux termes de l'article 13, alinéa 2, du traité C.E.E., les taxes d'effet équivalant à des droits de douane à l'importation, en vigueur entre les États membres, sont progressivement supprimées par eux au cours de la période de transition et que la Commission fixe, par voie de directives, le rythme de cette suppression, en s'inspirant des règles prévues à l'article 14, paragraphes 2 et 3, ainsi que des directives arrêtées par le Conseil en application de ce paragraphe 2;

attendu que l'obligation faite aux États membres, par le paragraphe 2 de l'article 13, de supprimer progressivement les

1) Alinéa rectifié par ordonnance de la Cour en date du 13 juillet 1966.

taxes d'effet équivalant à des droits de douane constitue le complément logique et nécessaire de l'obligation de supprimer progressivement les droits de douane à l'importation eux-mêmes, prévue au paragraphe 1 de cet article;

que l'équivalence de certaines taxes et des droits de douane ne saurait s'apprécier selon les critères et distinctions, souvent contingents, parfois contradictoires, résultant du droit et de la doctrine relative aux finances publiques de chacun des États membres;

que cette équivalence doit, au contraire, être considérée à la lumière des objectifs du traité;

qu'il convient, plus particulièrement, d'examiner si les taxes dont il s'agit ont un effet équivalant à celui des droits de douane et si elles présentent partant les caractéristiques qui ont amené les auteurs du traité à adopter comme l'un des principes fondamentaux du marché commun l'interdiction de droits de douane;

que l'ensemble des prescriptions de l'article 13 a pour objet d'interdire toutes les mesures, résultant d'une décision unilatérale d'un État membre et non d'une procédure communautaire, qui, sous quelque appellation qu'elles se présentent ou par quelque procédé qu'elles soient introduites, aboutissent, à l'occasion de l'importation, aux mêmes effets discriminatoires ou protecteurs que les droits de douane;

que, constituant une disposition fondamentale en vue de l'établissement de la libre circulation des marchandises, l'article 13 pose une règle essentielle et qu'en conséquence toute éventuelle exception, d'interprétation stricte, doit être clairement prévue;

attendu qu'en l'espèce, les taxes litigieuses sont des droits imposés par la république fédérale d'Allemagne du fait et à l'occasion de l'importation et frappant spécifiquement certains produits en provenance des autres États membres;

qu'elles peuvent donc avoir pour effet d'augmenter, dans une certaine mesure, le prix des produits importés sur lesquels elles sont perçues;

que le gouvernement requérant soutient, cependant, qu'elles n'ont pas la même incidence qu'un droit de douane, au motif que, constituant la contrepartie d'une prestation particulière de l'administration au profit et à la demande des importateurs, elles n'ont aucun effet discriminatoire sur les produits importés;

attendu que cette prestation de l'administration est constituée par les divers examens et opérations nécessaires pour pallier les restrictions quantitatives que la république fédérale d'Allemagne, dans le cadre de ses responsabilités, a établies à la libre importation des produits en cause;

que le bénéfice que retire l'importateur de l'activité de l'administration pour laquelle sont perçues les taxes litigieuses consiste dans le fait qu'il est autorisé à commercialiser les produits intéressés en République fédérale;

que les produits importés eux-mêmes ne bénéficient d'aucun avantage direct ou indirect sur le marché allemand;

que, de ce fait, les taxes litigieuses ont, sur les produits importés, un effet discriminatoire, si faible soit-il, équivalant à celui d'un droit de douane;

que la Commission était donc en droit, en application de l'article 13, paragraphe 2, d'en ordonner la suppression et de fixer, par voie de directives, le rythme de cette suppression;

que le premier moyen n'est pas fondé.

Quant au deuxième moyen

Attendu qu'à titre subsidiaire, pour le cas où la Cour admettrait que les taxes litigieuses sont des taxes d'effet équivalant à des droits de douane, le gouvernement requérant fait valoir que les directives attaquées sont entachées de violation du traité et de détournement de pouvoir;

que la Commission, en arrêtant les directives adressées à la république fédérale d'Allemagne, aurait abusé de ses pouvoirs et violé à la fois l'article 14 du traité et le principe d'égalité, fondamental pour la constitution d'une union douanière;

que l'article 14, qui prévoit les règles dont la Commission doit s'inspirer pour fixer le rythme de suppression des taxes d'effet équivalant à des droits de douane, lui ferait obligation, d'une part, d'établir à cet égard un parallélisme étroit avec la réduction des droits de douane eux-mêmes, d'autre part, de traiter de manière identique les situations comparables existant dans tous les États membres;

que la Commission, en violation de cette disposition et du principe d'égalité, se serait cependant bornée à faire usage de ses pouvoirs sans aucun souci de système et de cohérence, dans quelques cas isolés, relevés arbitrairement dans certains États membres, et aurait omis d'intervenir dans des situations analogues dans d'autres États membres;

attendu qu'aux termes de l'article 13, paragraphe 2, la Commission a le pouvoir de fixer le rythme de suppression des taxes d'effet équivalant à des droits de douane et « s'inspire » à cet effet des règles prévues aux paragraphes 2 et 3 de l'article 14;

qu'elle arrête, pour fixer ce rythme, des directives qui, tout en liant l'État membre destinataire quant au résultat à atteindre, laissent aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens;

que, selon le paragraphe 1 de l'article 13, les droits de douane à l'importation sont progressivement supprimés par les États membres « dans les conditions prévues aux articles 14 et 15 »;

que les règles des paragraphes 2 et 3 de l'article 14 ont donc un caractère moins rigide quant au rythme de suppression des taxes d'effet équivalent que pour l'élimination des droits de douane eux-mêmes;

que si une certaine concordance dans l'action de la Commission en matière d'élimination des taxes d'effet équivalent et des droits de douane s'impose, la procédure suivie en l'espèce ne saurait être considérée comme constitutive d'une violation du traité;

que, d'ailleurs, l'obligation faite à la Commission de procéder à l'élimination des taxes d'effet équivalent selon un certain rythme n'empêche pas celle-ci de fixer elle-même les modalités de cette progression;

attendu, quant au détournement de pouvoir reproché à la Commission, que le gouvernement requérant n'a pas établi que la Commission aurait usé de ses pouvoirs dans un but autre que celui en vue duquel ils lui ont été conférés;

attendu, par ailleurs, que le traité instituant la Communauté économique européenne impose des obligations aux différents sujets auquel il s'applique, règle les pouvoirs, droits et obligations de ces sujets et détermine les procédures pour faire sanctionner toute violation éventuelle;

que l'éventuelle inexécution, par la Commission, des obligations qui lui incombent à l'égard d'autres États membres ne saurait dispenser l'un d'eux de l'exécution des obligations qui lui sont, à bon droit, imposées par des mesures prises en application du traité;

qu'au cas où, en violation du traité, la Commission s'abstiendrait d'accomplir sa mission et de préciser, par la voie de directives, les obligations à remplir par certains États membres, tout autre État membre pourrait l'inviter à agir et, le cas échéant, saisir la Cour en vue de faire constater cette violation;

que les griefs invoqués par le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne contre les décisions attaquées ne sont donc pas de nature à en entraîner l'annulation;

que le second moyen doit être rejeté.

Des dépens

Attendu qu'aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens;

que la partie requérante a succombé en ses moyens;
qu'elle doit donc être condamnée aux dépens;
vu les actes de procédure;
le juge rapporteur entendu en son rapport;
les parties entendues en leurs plaidoiries;
l'avocat général entendu en ses conclusions;
vu le traité instituant la Communauté économique européenne, en particulier ses articles 5, 9, 12, 13, 14, 15, 173, 175 et 189;
vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne;
vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes;

LA COUR

rejetant toutes autres conclusions plus amples ou contraires, déclare et arrête :

1° Les recours 52 et 55-65 sont rejetés;

2° Le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne est condamné aux dépens de l'instance.

Ainsi fait et jugé par la Cour à Luxembourg le 16 juin 1966.

Hammes Delvaux Strauß
Donner Trabucchi Lecourt Monaco

Lu en séance publique à Luxembourg le 16 juin 1966.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
Ch. L. Hammes

Conclusions de l'avocat général M. Karl Roemer[1], présentées le 4 mai 1966

Sommaire

Introduction (exposé des faits, conclusions des parties) 247
Discussion juridique 249
I — Interprétation de la notion de « taxes d'effet équivalent » 249
II — Violation des articles 13 et 14 du traité, détournement de pouvoir . 258
III — Résumé 263

1 — Traduit de l'allemand.