La légalité de la perception d'un droit pour contrôle sanitaire sur les viandes fraîches importées d'États tiers ne saurait être subordonnée à la preuve de l'existence de perceptions comparables dans tous les États membres de la Communauté, s'il existe une correspondance entre le montant du droit et le coût du contrôle.

Mertens de Wilmars Koopmans Bahlmann Galmot
Pescatore Bosco Due Everling Kakouris

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 31 janvier 1984.

Pour le greffier
J. A. Pompe
greffier adjoint

Le président
J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. G. FEDERICO MANCINI, PRÉSENTÉES LE 29 NOVEMBRE 1983 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Vous êtes appelés pour la quatrième fois à vous prononcer sur la légalité communautaire de taxes nationales perçues pour le contrôle sanitaire des importations en provenance de pays tiers. Le problème a déjà fait l'objet des arrêts des 28 juin 1978 (affaire 70/77, Simmenthal, Recueil 1978, p. 1453), du 22 janvier 1980 (affaire 30/79, Wigei, Recueil 1980, p. 151), et du 22 mars 1983 (affaire 88/82, Leonelli, Recueil 1983, p. 1061).

Les faits. Par une mesure du 19 décembre 1977 et sur la base des dispositions allemandes relatives à l'importation des ongulés, le ministre de l'intérieur de Bavière a délivré à la société IFG Intercontinentale Fleischhandelsgesellschaft mbH & Co. KG dont le siège est à Munich, l'autorisation de police vétérinaire d'importer, dans certaines limites, mille tonnes de viande bovine et porcine en provenance de Roumanie. Une taxe

1 — Traduit de l'italien.

de 865 DM a été imposée en vertu de la législation bavaroise sur les frais administratifs, pour la licence — accordée lorsqu'il n'y a pas de danger que les viandes propagent des épizooties. L'IFG a introduit une action devant le Verwaltungsgericht de Munich contre les limites de l'autorisation et la demande de paiement (2 janvier 1978). Elle a critiqué en particulier la taxe: qui — a-t-elle soutenu — constitue une taxe d'effet équivalant à un droit de douane et est donc interdite par les règlements instituant les organisations communes de marché dans les secteurs des viandes bovine et porcine.

L'État libre de Bavière n'a pas contesté que la taxe avait la nature indiquée par la demanderesse. Toutefois, il a justifié sa perception sur la base de la dérogation contenue dans l'article 11 de la directive du Conseil 72/461 du 12 décembre 1972, relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires de viandes fraîches (JO L 302, p. 24).

Au cours de l'affaire principale, l'autorité administrative a réduit à 100 DM le montant de la taxe et a restitué la somme perçue en trop. De son côté, après avoir laissé à part la première question litigieuse (c'est-à-dire les limites de l'autorisation) le Verwaltungsgericht vous a posé deux questions préjudicielles par ordonnance de la neuvième chambre du 27 octobre 1982.

2. Par la première question, le juge demande «si l'article 11 de la directive 72/461 du 12 décembre 1972 justifie la perception d'un droit couvrant les frais pour l'octroi d'une autorisation d'importation basée sur les articles 7 et 15 du règlement relatif à l'importation des ongulés dans la version de l'avis du 30 août 1972 (BGBl. I, p. 1363), modifiée en dernier lieu par le règlement du 5 avril 1976 (BGBl. I, p. 914)».

Pour répondre à cette question, il est avant tout nécessaire — nous semble-t-il — de constater si l'exigence d'une licence pour l'importation de viandes bovine et porcine en provenance de pays tiers et le prélèvement correspondant d'une taxe sont légaux selon le droit communautaire. Mais à son tour cette recherche suppose une prémisse que nous résumerions en ces termes: dans les échanges communautaires, les taxes d'effet équivalant à des droits de douane sont l'objet d'une interdiction qui, visant une libre circulation des marchandises, est absolue et ne comporte pas de dérogation (voir article 9 du traité); au contraire, dans les échanges avec les pays tiers, abolir, maintenir, modifier ou instituer lesdites taxes est un choix conditionné chaque fois par les exigences de la politique commerciale commune et du tarif douanier commun. Ce choix est effectué au moyen de règles secondaires.

Cela dit, il est exact, comme l'affirme la demanderesse, que les charges perçues dans les États membres pour des contrôles sanitaires aux importations extracommunautaires sont des taxes d'effet équivalent; et, en ce qui concerne notre cas, il est vrai que le choix dont avons parlé s'est concrétisé dans l'interdiction de ces taxes par les règlements instituant les organisations communes de marché dans les secteurs des viandes

bovine et porcine (voir articles 20, paragraphe 2, et règlement 805/68 et 17, paragraphe 2, règlement 2759/75, JO L 148, p. 24 et L 282, p. 1). Mais le cadre législatif qui nous intéresse ne se réduit pas à ces sources. Sur le plan de la police sanitaire, elles sont complétées par la directive du Conseil 72/462 du 12 décembre 1972 (JO L 302, p. 28) qui, aux articles 22-25, a assujetti les importations de bovins, de porcs et de viandes fraîches en provenance de pays tiers à une procédure communautaire de contrôle.

Or — et voici l'élément central de l'affaire — cette procédure exige, pour pouvoir être appliquée, différentes mesures d'exécution aux niveaux communautaire et national. Selon l'article 23, paragraphe 2, premier tiret, par exemple, le contrôle doit indiquer l'origine de la viande et les États tiers dont elle provient doivent figurer sur une liste établie par le Conseil et publiée au Journal officiel. Le troisième tiret du même paragraphe établit que les lots de viande doivent être accompagnés d'un certificat de police sanitaire, conforme à un modèle rédigé par le comité vétérinaire et d'un certificat de salubrité correspondant aux dispositions de l'annexe C de la directive. Et encore. En vertu de l'article 4, les viandes ne peuvent être importées dans la Communauté que si elles proviennent d'abattoirs qui figurent sur une liste destinée à compléter celle des pays tiers; selon l'article 16, il n'est permis d'importer que des viandes qui répondent aux critères de police sanitaire arrêtés par le comité vétérinaire: enfin, l'article 27 oblige des États membres à dresser et à communiquer à la Commission la liste des postes dans lesquels les importations de viandes fraîches sont contrôlées.

Or, un fait est certain: lorsque la licence d'importation a été accordée à la IFG, beaucoup de ces mesures n'avaient pas encore été adoptées. La liste des pays tiers prévue par l'article 3, par exemple, n'a été publiée que dans le JO L 146 du 14 juillet 1979, tandis que les critères de police sanitaire et la liste des abattoirs roumains (articles 16 et 4) n'ont pas été élaborés par la Commission avant le 4 février 1982 (JO L 60, p. 16). La conséquence de ces lacunes est évidente. N'étant pas en mesure d'organiser les contrôles prévus par la directive selon ses prescriptions, les États membres conservaient le pouvoir de les effectuer sur la base de leurs lois. Précisément, la règle que le juge allemand vous demande d'interpréter reconnaissait cette compétence, quoique avec une nette limite «Jusqu'à l'application d'un régime communautaire relatif aux importations de viandes fraîches . . . en provenance de pays tiers — affirme, en effet, l'article 11 de la directive 72/461 — les dispositions nationales applicables aux viandes fraîches importées en provenance de ces pays ne devront pas être plus favorables que celles qui résultent de la présente directive».

3. L'IFG conteste l'applicabilité de cette disposition en faisant valoir différents arguments. Selon le premier, la dérogation qu'elle contient serait caduque; et sur la base du principe de l'effet direct, la réglementation prévue par la directive 72/462 devrait s'appliquer à sa place, après l'expiration du délai (1er janvier 1977) qui avait été accordé aux États membres pour s'y adapter. Cet argument est tout à fait dénué de fondement.

Comme vous l'avez affirmé de nombreuses fois, l'effet direct ne peut être reconnu qu'à des règles dont le contenu normatif est non seulement précis mais complet; et une réglementation qui, comme nous venons de le voir, nécessite des mesures d'exécution nombreuses et articulées n'est évidemment pas complète.

Le second argument part d'une exégèse «hyperlittérale» de l'article 11. De l'avis de l'IFG, l'interdiction de discrimination prévue par cette disposition ne parvient pas à légitimer des mesures moins favorables que celles prévues pour les échanges intracommunautaires. La requérante ajoute que cette lecture de notre article n'est pas incompatible avec ce que la Cour a affirmé dans l'arrêt Wigei en interprétant une disposition — l'article 15 de la directive 71/118 relative à des problèmes sanitaires en matière d'échanges de viandes fraîches de volaille (JO L 55, p. 23) — qui déroge également à l'interdiction de taxes d'effet équivalent dans les importations en provenance de pays tiers. Vous y avez estimé licite un droit de contrôle sanitaire plus onéreux. Mais, tandis que notre règle prescrit que les régimes nationaux ne doivent pas être *plus favorables* que les régimes intracommunautaires, l'article 15 exige que les charges respectives soient *au moins équivalentes.*

Cette thèse non plus ne nous persuade pas. Les deux règles sont, certes, rédigées différemment; mais pas toutefois au point de rendre également différente leur portée dérogatoire. En examinant certaines dispositions de cette famille — et parmi elles précisément l'article 11 — vous avez vous-mêmes estimé qu'elles participent de la même logique. Ce sont — avez-vous dit — des expressions particulières de l'action antidiscriminatoire menée par la Commission et le Conseil; et leur but consiste à poser, aussi longtemps que des contrôles communautaires sur les importations de viandes fraîches en provenance de pays tiers ne sont pas institués, un principe visant à éviter que les «régimes nationaux demeurés en vigueur ... soient moins sévères ou moins onéreux que le régime ... prévu par la directive» pour les échanges intracommunautaires (arrêt Simmenthal, attendu 59). *A fortiori,* par conséquent, on devra admettre que des mesures nationales moins favorables (c'est-à-dire plus sévères ou plus onéreuses) que les mesures communautaires respectent ledit principe.

Le troisième argument invoqué par l'IFG pour exclure que les taxes perçues en Bavière bénéficient de la dérogation prévue par l'article 11 se fonde sur leur nature et l'inadmissibilité des charges de ce genre (les taxes d'effet équivalent) dans les échanges intracommunautaires. Encore une fois, nous ne sommes pas d'accord. En effet, l'article 11 ne précise pas le contenu des «dispositions nationales» qu'il maintient: c'est pourquoi il y a lieu de présumer que, selon cet article, tout type de prélèvement fiscal sur les importations en provenance de pays tiers est licite. De son côté, la Cour a reconnu de l'importance à la nature des taxes perçues à titre de contrôle sanitaire; mais uniquement pour exiger qu'elles *correspondent* à un coût supporté par l'administration. Ainsi, dans l'arrêt du 25 février 1977, rendu dans l'affaire 46/76, Bauhuis (Recueil 1977, p. 5), elle a estimé légitime une charge exigée pour

couvrir les frais exposés pour les contrôles effectués dans le pays membre exportateur avant l'expédition.

Or — nous nous le demandons — quelle différence y a-t-il de ce point de vue entre la charge de Bauhuis et la taxe dont nous discutons actuellement?

Celle-ci n'est-elle pas également destinée à couvrir des frais administratifs imposés ici par la nécessité de recueillir des informations sur la situation sanitaire des pays tiers dans le cadre de la procédure qui précède l'autorisation? On dira que «correspondre» signifie non seulement être synallagmatiquement coordonné, mais encore être adéquat ou proportionnel aux coûts supportés (voir arrêt Wigei, attendu 15). Nous sommes d'accord: et nous ajoutons qu'en l'espèce cette proportionnalité nous semble pleinement observée. En tout cas, il appartient au juge national de vérifier ce fait (et peut-être d'établir si l'importation de l'IFG a été frappée d'autres charges).

4. Passons à la seconde question. Le Verwaltungsgericht désire savoir si, en cas de réponse affirmative à la première question, la légalité de la perception de ce droit est subordonnée à celle de droits comparables, dans *tous* les États membres de la Communauté, dans les échanges commerciaux avec les pays tiers. Au fond, la question vise à vous faire préciser une affirmation contenue dans l'arrêt Simmenthal. En effet, dans ce dernier, vous avez reconnu légitimes certaines dérogations à l'interdiction de taxes d'effet équivalent dans les échanges avec les pays tiers à la condition que les charges perçues en plus des droits de douane institués par la Communauté aient, sur ces échanges, «une incidence informe dans tous les États membres» (attendu 27).

Nous pensons qu'il faut répondre négativement à cette question. En premier lieu, le passage que nous avons reproduit se situe dans un contexte éloigné de celui de notre affaire. En effet, les dérogations dont il parle sont contenues dans les règlements instituant les organisations communes de marché; elles concernent donc des taxes correspondant à des contrôles communautaires, tandis que les taxes litigieuses étaient perçues sur la base de règles nationales en attendant que ces contrôles soient institués. En outre, il nous semble qu'interpréter l'article 11 comme l'envisage le juge de renvoi priverait l'exception qu'il établit de tout effet utile.

La raison est évidente. Tant qu'une réglementation communautaire ne remplace par les réglementations internes, les disparités entre les contrôles sanitaires effectués dans les différents États membres constituent une donnée qu'on ne peut pas sous-évaluer. Or, supposons que l'hypothèse du Verwaltungsgericht soit exacte: c'est-à-dire qu'un État ne puisse pas percevoir de taxes sur les importations extra-communautaires conformément à ses lois à moins que des charges identiques soient perçues dans tous les autres États. Nous obtiendrions un seul résultat: les produits des pays tiers pénétreraient dans la Communauté et y circuleraient librement, sans être soumis aux charges qui grèvent les mêmes produits dans la mesure où ils font l'objet d'échanges communautaires. Est-ce ce que veut l'article 11? Nous ne

le croyons pas. En d'autres termes, nous ne pensons pas qu'il déroge au principe de la préférence communautaire, en vertu duquel les États membres doivent éviter que les importations en provenance de pays tiers soient favorisées par rapport à celles qui proviennent de l'intérieur de la Communauté.

5. Pour toutes les considérations développées jusqu'ici, nous vous suggérons de répondre de la manière suivante aux questions préjudicielles posées par le Verwaltungsgericht de Munich par ordonnance du 27 octobre 1982:

En 1977, l'article 11 de la directive 72/461 justifiait la perception de taxes pour couvrir les frais imposés par les contrôles sanitaires effectués sur l'importation de viandes fraîches provenant de pays tiers. Ces taxes pouvaient être perçues pour l'octroi d'une autorisation vétérinaire à l'importation à la condition qu'elle constitue une phase de la procédure de contrôle national et que les taxes elles-mêmes soient proportionnées aux coûts administratifs supportés.

La légalité d'une taxe pour l'octroi d'une autorisation vétérinaire à l'importation sur la base de l'article 11 de la directive 72/461 n'est pas subordonnée à la perception de taxes analogues par les États membres dans les échanges avec les pays tiers.