ARRÊT DE LA COUR
DU 12 JUILLET 1977 [1]

Commission des Communautés européennes
contre royaume des Pays-Bas

«Contrôles phytosanitaires à l'exportation»

Affaire 89-76

Sommaire

Libre circulation des marchandises — Droits de douane à l'exportation — Taxes d'effet équivalent — Notion — Contrôles phytosanitaires — Convention internationale pour la protection des végétaux — Libre importation dans le pays de destination — Système multinational de contrôles — Absence d'entraves aux échanges — Redevances — Coût réel des contrôles — Admissibilité — Modalités du financement des contrôles — Unification — Compétences des institutions communautaires

(Traité CEE, art. 12, 16 et 36)

a) Des contrôles phytosanitaires à l'exportation, prévus par une convention internationale ayant pour objet de favoriser la libre importation des végétaux dans le pays de destination par l'instauration d'un système de contrôles effectués dans l'État d'expédition, mutuellement reconnus et organisés sur des bases indentiques, ne constituent pas des mesures unilatérales entravant les échanges, mais contribuent à neutraliser les obstacles pouvant résulter, pour la libre circulation des marchandises, de contrôles à l'importation visés à l'article 36 du traité.

b) Les redevances perçues pour de tels contrôles ne sont pas des taxes d'effet équivalant à des droits de douane si leur montant ne dépasse pas le coût réel des opérations à l'occasion desquelles elles sont perçues.

c) Les institutions communautaires sont libres de prendre, à l'avenir, toutes dispositions utiles visant à unifier les modalités applicables au financement des contrôles en question.

Dans l'affaire 89-76

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M. Robert Caspar Fischer, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de son conseiller juridique, M. Mario Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie requérante,

1 — Langue de procédure: le néerlandais.

contre

ROYAUME DES PAYS-BAS, représenté par M. W. Riphagen, conseiller juridique du ministère des affaires étrangères, en qualité d'agent, assisté de M. Adriaan Bos, conseiller juridique adjoint, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade des Pays-Bas,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire dire pour droit que le royaume des Pays-Bas manque aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 12 et 16 du traité CEE en percevant, à l'exportation vers les autres États membres, des redevances pour des contrôles phytosanitaires de plantes et de certains produits d'origine végétale,

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, A. M. Donner et P. Pescatore, présidents de chambre, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco et A. Touffait, juges,

avocat général: M. H. Mayras
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que les faits, le déroulement de la procédure, les conclusions et les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit:

I — Exposé des faits

L'article 3, alinéa c) de l'arrêté royal néerlandais du 24 septembre 1951 portant nouveau règlement du service phytosanitaire (Nederlandse Staatscourant n° 191) prévoit «le contrôle d'envois de végétaux destinés à l'exportation, effectué en vue d'établir la présence d'organismes nuisibles et de délivrer, après agréation, une déclaration attestant que l'envoi examiné remplit, de l'avis du fonctionnaire inspecteur, les conditions requises par l'État de destination».

Aux termes de l'article 7 de cet arrêté, il est perçu, dans la mesure où les contrôles sont effectués à la demande des intéressés, une redevance, au titre d'indemnisation des frais exposés, conformément à un tarif établi par le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation.

Le tarif du service phytosanitaire a été établi par arrêté du ministre de l'agriculture et de la pêche du 23 juin 1967, n° J 1287 (Staatscourant n° 123), modifié en dernier lieu par arrêté du 27 juin 1975, n° J 1474 (Staatscourant n° 122)..

L'article 1er, paragraphe 1 de cet arrêté dispose:

Le tarif du service phytosanitaire est fixé comme suit:

§ 1 — Les montants ci-après sont perçus à titre de remboursement des frais d'inspection des envois présentés à l'exportation:
.....

Par lettre du 15 février 1971, la Commission des Communautés européennes a fait savoir au gouvernement du royaume des Pays-Bas, sans préjudice à la question de la compatibilité, avec les dispositions du traité CEE relatives aux mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives, du contrôle phytosanitaire effectué à l'exportation de plantes et de produits d'origine végétale à destination des autres États membres, que la perception de redevances pour ce contrôle est à considérer comme une taxe d'effet équivalant à un droit de douane à l'exportation. Se fondant sur la jurisprudence de la Cour de justice, la Commission estimait que la redevance, n'étant perçue que sur les seuls produits destinés à l'exportation et ne constituant pas la contrepartie proportionnée d'un service déterminé effectivement rendu, était contraire aux articles 12 et 16 du traité CEE ainsi qu'à l'article 13 du règlement du Conseil n° 159/66, du 25 octobre 1966, portant dispositions complémentaires pour l'organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes (JO p. 3286), à l'article 10 du règlement du Conseil n° 234/68, du 27 février 1968, portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des plantes vivantes et des produits de la floriculture (JO n° L 55, p. 1) et à l'article 4 du règlement du Conseil n° 827/68, du 28 juin 1968, portant organisation commune des marchés pour certains produits énumérés à l'annexe II du traité (JO n° L 151, p. 16).

Conformément à l'article 169, alinéa 1 du traité CEE, le gouvernement du royaume des Pays-Bas était invité à présenter à la Commission ses observations sur le manquement qui lui était reproché.

Par lettre du 10 mai 1971 de sa représentation permanente auprès des Communautés, le gouvernement néerlandais a notamment répondu à la Commission qu'en faisant procéder, à la demande de l'exportateur, à un contrôle qui leur est imposé par la Convention internationale pour la protection des végétaux, conclue à Rome le 6 décembre 1951, les pouvoirs publics néerlandais rendraient aux exportateurs un service qui leur permet d'exporter vers d'autres États membres des plantes et des produits d'origine végétale répondant aux critères sanitaires imposés par le pays d'importation.

Le 28 juillet 1975, la Commission, se fondant sur l'arrêt rendu par la Cour de justice, le 11 octobre 1973, dans l'affaire 39-73 (Rewe; demande de décision préjudicielle de l'Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen; Recueil p. 1039), a invité le gouvernement néerlandais à mettre fin à la perception de redevances pour contrôles phytosanitaires lors de l'exportation de plantes et produits d'origine végétale des Pays-Bas vers les autres États membres.

Le 21 octobre 1975, le gouvernement néerlandais a fait savoir à la Commission que des doutes très sérieux s'étaient manifestés au sein des milieux d'affaires des Pays-Bas, quant au caractère obligatoire,

au regard du droit européen, des redevances perçues au titre des contrôles litigieux et que, compte tenu des montants élevés qui étaient en jeu, il était urgent de mettre fin à cette insécurité juridique en soumettant le litige à l'appréciation de la Cour de justice. En conséquence, le gouvernement néerlandais demandait à la Commission de poursuivre sans délai la procédure au titre de l'article 169 du traité.

La Commission a émis, le 10 juin 1976, un avis motivé, dans lequel, se fondant sur la jurisprudence de la Cour de justice, elle constatait que le royaume des Pays-Bas, en percevant une redevance pour les contrôles phytosanitaires auxquels il procède à l'exportation de plantes et de produits d'origine végétale conformément aux dispositions de l'article 1er de l'arrêté du ministre de l'agriculture et de la pêche du 23 juin 1967, a manqué aux obligations qui découlent du traité, et notamment aux articles 12 et 16; le royaume des Pays-Bas était, en conséquence, invité à prendre les mesures requises pour se conformer à cet avis dans un délai de 2 semaines.

Dans sa réponse, du 28 juin 1976, le gouvernement du royaume des Pays-Bas a déclaré maintenir son point de vue et a invité la Commission, afin qu'il soit mis fin à court terme à l'incertitude juridique existante, à saisir sans délai la Cour de justice de cette affaire.

Par requête déposée le 17 septembre 1976, la Commission, en application de l'article 169, aliéna 2 du traité CEE, a saisi la Cour de justice du manquement imputé au royaume des Pays-Bas en matière de redevances pour contrôles phytosanitaires des plantes et de certains produits d'origine végétale exportés vers les autres États membres de la Communauté.

II — Procédure écrite

La procédure écrite a suivi un cours régulier.

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

III — Conclusion des parties

La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour

- constater qu'en percevant, à l'exportation vers les autres États membres, des redevances au titre d'un contrôle phytosanitaire de plantes et de certains produits d'origine végétale présentés à l'exportation, le royaume des Pays-Bas manque aux obligations que lui impose le traité CEE, et notamment à l'interdiction des taxes d'effet équivalant à des droits de douane à l'exportation portée par les articles 12 et 16;
- condamner le royaume des Pays-Bas aux dépens.

Le *gouvernement du royaume des Pays-Bas* conclut à ce qu'il plaise à la Cour

- rejeter la requête;
- condamner la Commission aux frais et dépens de l'instance.

IV — Moyens et arguments des parties au cours de la procédure écrite

La *Commission* souligne que le problème de légalité posé dans la présente affaire ne concerne que la redevance elle-même, et non le contrôle sur lequel se fonde sa perception. La redevance devrait être considérée comme une taxe d'effet équivalant à un droit de douane à l'exportation, interdite par les articles 9, 12, 13 et 16 du traité CEE: elle frapperait les seuls produits exportés; elle ne relèverait pas d'un régime général de redevances intérieures; elle ne serait pas la contrepartie d'un service rendu à l'exportateur.

a) Il résulterait de la jurisprudence de la Cour de justice que toute «charge pécuniaire ... frappant les marchandises na-

tionales ou étrangères à raison du fait qu'elles franchissent la frontière» constitue une taxe d'effet équivalant à un droit de douane; peu importeraient, à cet égard, son appellation, son mode de perception, son montant et l'objectif poursuivi. L'élément déterminant, dans le cas d'espèce, serait que la redevance litigieuse n'est appliquée qu'à des produits exportés ou destinés à l'exportation, à l'exclusion des produits destinés au marché intérieur; pour constituer une taxe d'effet équivalant à un droit de douane à l'exportation, la redevance ne devrait pas nécessairement être perçue à l'endroit et au moment où s'effectue le franchissement effectif de la frontière.

b) Les charges pécuniaires grevant certaines marchandises au passage de la frontière n'échapperaient à l'interdiction des taxes d'effet équivalant à des droits de douane que si elles relèvent d'un «régime général de redevances intérieures appréhendant systématiquement les produits nationaux et les produits importés, selon les mêmes critères et à un même stade de production» ou si elles peuvent être considérées comme la contrepartie d'un service rendu à l'exportateur.

La première circonstance ne serait manifestement pas réalisée dans le cas d'espèce.

c) L'argumentation du gouvernement néerlandais, selon laquelle la taxe mise à la charge de l'exportateur ne représenterait que la contrepartie proportionnelle d'un avantage déterminé, effectivement et individuellement rendu, ne saurait être retenue.

La Cour de justice n'exclurait certes pas que, dans certaines hypothèses, un service déterminé, effectivement rendu, puisse faire l'objet d'une éventuelle contrepartie, proportionnée audit service; elle aurait cependant relevé qu'il ne peut s'agir que de cas d'espèce et aurait, par ailleurs, précisé que l'activité de l'administration de l'État destinée à maintenir un régime phytosanitaire imposé dans l'intérêt général ne peut être considérée comme un tel service rendu, de nature à justifier la perception d'une charge pécuniaire. En aucun cas, les contrôles phytosanitaires à l'exportation ne sauraient donc servir de justification à la perception de taxes rémunératoires.

Le fait que les contrôles phytosanitaires à l'exportation effectués aux Pays-Bas constituent un régime adopté dans l'intérêt général résulterait, en premier lieu, de la circonstance qu'en l'état actuel des choses en matière de réglementations phytosanitaires dans la Communauté, de tels contrôles sont pratiquement indispensables pour les États membres soucieux de maintenir le niveau de leurs exportations: les États membres importateurs exigeraient normalement des certificats de contrôle délivrés par les autorités de l'État membre exportateur.

Il s'y ajouterait que tous les États membres et un grand nombre de pays tiers sont parties à la Convention internationale pour la protection des végétaux du 6 décembre 1951. Or, il ressortirait de cette convention que les certificats de contrôle à l'exportation représentent un instrument indispensable et reconnu sur le plan international et que la délivrance de tels certificats se fait dans l'intérêt général et ne représente pas un service individuel, au titre duquel une taxe rémunératoire pourrait être perçue.

Le régime néerlandais de contrôle phytosanitaire à l'exportation ne viserait pas à accorder un avantage particulier à l'un ou l'autre exportateur au moyen d'un service rendu volontairement, sur demande et contre paiement. Le fait qu'une intervention de l'État dans l'intérêt général puisse également se révéler avantageuse pour les entreprises individuelles du secteur concerné ne suffirait pas à justifier l'application de taxes à l'exportation en contrepartie des «avantages» qu'elle présente. En effet, même une mesure destinée, non pas simplement à maintenir le niveau des exportations, mais à promouvoir

celles-ci, telle qu'un contrôle de qualité à l'exportation, incontestablement de nature à présenter des avantages pour les exportateurs, serait considérée par la Cour de justice comme une mesure prise dans l'intérêt général de tous les exportateurs, de sorte qu'une charge perçue pour ce contrôle ne saurait être considérée comme la contre-partie d'un avantage déterminé, effectivement et individuellement rendu.

d) Compte tenu de la législation néerlandaise ainsi que des obligations prévues par la convention de 1951, les Pays-Bas appliqueraient effectivement un régime d'examen phytosanitaire à l'exportation de caractère obligatoire. Mais même s'il devait apparaître qu'il est juridiquement permis, en théorie du moins, d'exporter sans contrôle, les redevances contestées n'en resteraient pas moins des taxes d'effet équivalant à des droits de douane à l'exportation frappées d'interdiction, du moins dans la mesure où elles sont perçues lors d'exportations à destination d'États membres qui exigent de tels certificats d'exportation pour les produits en cause et n'admettent, en l'absence de ces certificats, aucune autre modalité d'importation équivalente sur le plan commercial.

e) Il serait sans intérêt de savoir si la législation néerlandaise prévoit un examen phytosanitaire obligatoire à l'exportation ou s'il n'est procédé à un tel contrôle qu'à la demande de l'exportateur.

Si l'obligation de soumettre les exportations à un examen phytosanitaire découlait, en dernier ressort, non pas de dispositions législatives néerlandaises, mais de prescriptions émanant des États membres importateurs, la perception de la redevance litigieuse n'en serait pas moins contraire au traité. Il importerait peu que les prescriptions des États ont en commun avec l'État membre exportateur; peu importerait également que les prescriptions des États membres importateurs soient ou non compatibles avec le traité.

f) Le fait que les redevances litigieuses ne sont perçues que pour les contrôles effectués à la demande des intéressés ne signifierait pas que le contrôle est volontaire. Certes, ni le contrôle ni le certificat sanitaire délivré à sa suite ne constitueraient une condition légale de l'exportation; les redevances litigieuses ne seraient donc pas fondées sur un contrôle à l'exportation imposé par la législation néerlandaise. Mais le caractère «volontaire» du contrôle ne serait qu'une simple construction juridique; en réalité, sans certificat de contrôle à l'exportation, il serait économiquement, voire parfois juridiquement impossible d'importer les produits concernés dans le pays de destination, ce qui rendrait également l'exportation effectivement impossible. L'élément déterminant serait donc constitué par les garanties exigées dans le pays de destination.

g) Ni le traité ni le droit communautaire dérivé ne connaîtraient un principe général de droit selon lequel les frais exposés par les pouvoirs publics pour la vente de certains produits grèvent les produits eux-mêmes et interviennent dans la détermination du prix de revient. Au contraire, l'interdiction de taxes d'effet équivalant à des droits de douane (à l'importation ou à l'exportation) constituerait l'un des fondements du marché commun; le droit communautaire rejetterait d'ailleurs expressément le principe invoqué en matière de contrôles phytosanitaires dans le commerce intracommunautaire.

Selon le *gouvernement du royaume des Pays-Bas,* la présente affaire soulèverait la question de principe de savoir si les dispositions prohibitives du droit communautaire s'opposent à la perception d'une indemnité visant à compenser les coûts de contrôles, de caractère facultatif, offrant à l'exportateur la garantie que le produit exporté sera admis dans le pays de destination sur la base des règles de protection sanitaire en vigueur dans ce pays.

a) Au regard de la jurisprudence de la Cour de justice en matière de taxes d'ef-

fet équivalant à des droits de douane, il conviendrait de relever deux particularités des redevances litigieuses: elles se rattacheraient à des contrôles opérés, non pas à l'importation, mais à l'exportation; ces contrôles seraient liés à des entraves aux échanges trouvant leur origine dans le pays de destination et motivées par les exigences en matière phytosanitaire de ce pays.

b) Contrairement à son attitude antérieure, la Commission estimerait que la différence entre importations et exportations est sans importance et qu'un contrôle phytosanitaire à l'exportation est à ce point d'intérêt général qu'on ne saurait admettre qu'il y a prestation de service individuelle. Ce faisant, elle négligerait le fait que les dispositions qui rendent nécessaire le contrôle phytosanitaire sont, par leur nature même, soustraites à la responsabilité et à l'influence du pays exportateur; elles constitueraient une donnée exogène. Le contrôle phytosanitaire dans le pays d'exportation ne serait appliqué qu'en considération des entraves aux importations décidées par le pays de destination et en vue d'en limiter autant que possible les effets défavorables. Le but du contrôle à l'exportation serait l'admission de la marchandise dans le pays de destination, aux conditions en vigueur dans ce pays.

c) Les contrôles phytosanitaires à l'exportation n'auraient pas exclusivement pour objet l'intérêt général de la protection sanitaire: ils tendraient à créer les conditions d'une plus grande liberté des échanges internationaux, par le biais d'une protection contre la maladie organisée au niveau international.

Les contrôles phytosanitaires à l'exportation ne sauraient non plus être considérés comme une mesure visant à promouvoir les exportations: ils constitueraient une réaction à des conditions d'importation existant dans un autre État et ne tendraient pas à élargir les débouchés.

Le fait, pour une réglementation phytosanitaire à l'exportation, d'être déterminée également par des conventions internationales ou par des dispositions communautaires serait sans importance: ces conventions ou directives viseraient, elles aussi, à atténuer la gravité de certaines entraves aux échanges ou à les supprimer, par le rapprochement de réglementations nationales; elles ne seraient pas appliquées exclusivement dans l'intérêt général. En particulier, l'article V de la Convention internationale pour la protection des végétaux de 1951 signifierait seulement que la possibilité de délivrer des certificats doit être prévue dans la mesure où les États importateurs, parties à la convention, l'exigent; il ne porterait nullement atteinte à l'avantage individuel que les exportateurs intéressés tirent de l'application du régime en cause.

d) Le fait que le régime des contrôles phytosanitaires à l'exportation vise aussi à servir l'intérêt général n'exclurait nullement que les entreprises considérées individuellement tirent des avantages concrets de son application. La constatation que le système de contrôle est indispensable dans de nombreux cas vaudrait tout particulièrement pour ceux qui y sont le plus directement intéressés, à savoir les exportateurs.

L'article 16 du traité CEE montrerait combien l'intérêt général et l'intérêt individuel peuvent coïncider: il aurait été adopté en tout premier lieu dans l'intérêt général de la liberté des échanges intracommunautaires, mais il constituerait en même temps un texte à l'application duquel les exportateurs ont un intérêt direct, effectif et individuel.

Le contrôle phytosanitaire à l'exportation présenterait, pour l'exportateur qui y soumet ses produits, un double avantage, concret et réel: l'exportateur pourrait satisfaire, à l'importation, à l'exigence formelle de la présentation d'un certificat de contrôle et il aurait, à l'avance, une assurance raisonnable que ses produits ne laisseront pas apparaître de défauts au contrôle à l'importation.

e) Il conviendrait de souligner que les redevances litigieuses ne sont perçues, pour le contrôle d'envois destinés à l'exportation, que dans la mesure où ce contrôle est effectué à la demande des intéressés; ni le contrôle phytosanitaire ni le certificat de santé délivré à la suite de celui-ci ne seraient une condition légale de l'exportation.

Le droit communautaire ne fournirait aucun élément permettant de considérer que la redevance perçue en cas de contrôle volontaire doit être considérée comme une taxe prohibée, d'effet équivalant à un droit de douane. La condition première et fondamentale de l'application de cette interdiction serait, en effet, qu'il y ait taxation en raison du franchissement de la frontière; or, en l'espèce, c'est la demande de contrôle, et non pas le franchissement de la frontière, qui déterminerait l'application de l'imposition.

Tant sous l'aspect formel qu'en pratique, toutes les exportations ne seraient pas assujetties à la redevance de contrôle: certains lots destinés à l'exportation ne nécessiteraient, en raison des dispositions du pays de destination, aucun contrôle; par ailleurs, la redevance serait exigible au titre d'un lot contrôlé sur demande, mais qui n'aurait pas été exporté par suite de circonstances imprévisibles.

f) Il conviendrait de tenir compte du primat de politique économique selon lequel les frais qu'exposent les pouvoirs publics au regard de certains produits doivent être supportés par ceux-ci et sont donc un élément du prix de revient. A cet égard, il conviendrait de rappeler que les contrôles à l'exportation se justifient par l'existence de conditions phytosanitaires auxquelles sont assujetties les importations dans d'autres pays et que, compte tenu de l'avantage concret qu'ils présentent pour les exportateurs, ils ne sauraient être assimilés aux redevances sur la légalité desquelles la Cour de justice s'est déjà prononcée.

V — Procédure orale

Les parties ont été entendues en leurs observations orales à l'audience du 12 mai 1977. Elles s'y sont expliquées plus particulièrement sur le point de savoir si les contrôles litigieux ont un caractère obligatoire ou facultatif, sur l'interprétation de l'arrêt rendu par la Cour de justice, le 25 janvier 1977, dans l'affaire 46-76 (Bauhuis) et sur la portée de la directive du Conseil n° 77/93, du 21 décembre 1976, concernant les mesures de protection contre l'introduction dans les États membres d'organismes nuisibles aux végétaux ou produits végétaux (JO 1977 n° L 26, p. 20).

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 8 juin 1977.

En droit

1 Attendu que, par requête du 17 septembre 1976, la Commission a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire constater qu'en percevant à l'exportation vers d'autres États membres des redevances au titre d'un contrôle phytosanitaire de végétaux et de certains produits d'origine végétale, le royaume des Pays-Bas a manqué aux obligations que lui impose le traité et, notamment, à l'interdiction des taxes d'effet équivalant à des droits de douane, contenue dans les articles 9, 12 et 16 du traité;

2 attendu que le royaume des Pays-Bas perçoit une redevance pour les contrôles phytosanitaires opérés à l'exportation, tant vers les autres États membres que vers les pays tiers, de plantes et de certains produits d'origine végétale sur base des articles 3, c) et 7 de l'arrêté royal du 24 septembre 1951 portant nouveau règlement du service phytosanitaire (Staatscourant, n° 191);

3 que, selon la Commission, la perception de ces redevances, prélevées en raison du franchissement de la frontière, sur les seuls produits destinés à être exportés et non sur les produits nationaux commercialisés dans le pays même, constituerait une taxe d'effet équivalant à un droit de douane à l'exportation, prohibée par les articles 9, 12 et 16 du traité, telles que ces dispositions ont été interprétées par la jurisprudence de la Cour, spécialement dans l'arrêt du 14 décembre 1972, affaire 29-72, Marimex (Recueil, p. 1309) et dans l'arrêt du 11 octobre 1973, affaire 39-73, Rewe (Recueil, p. 1039);

4 que, dans sa défense, le gouvernement néerlandais fait valoir que les redevances litigieuses sont destinées à couvrir les frais des contrôles accomplis à l'occasion de la délivrance des certificats phytosanitaires prévus par la Convention internationale pour la protection des végétaux, signée à Rome, le 6 décembre 1951 (Recueil des traités des Nations unies, 1952, n° 1963);

5 que la délivrance de ces certificats, loin de constituer un obstacle aux échanges, faciliterait le commerce intracommunautaire en procurant, à l'exportateur, l'assurance de ne pas rencontrer d'obstacles à l'importation dans le pays de destination;

6 que les contrôles n'étant exécutés et les certificats correspondants délivrés qu'à la demande de l'exportateur, il n'existerait aucune obligation légale d'acquitter les taxes en question, de manière que ferait défaut, en l'occurrence, le critère de la perception unilatérale et obligatoire, retenu par la jurisprudence de la Cour;

7 qu'à cet égard, la Commission fait cependant valoir que la possession des certificats phytosanitaires étant indispensable dans les échanges internationaux, il existerait pour l'exportateur une obligation de fait, résultant des exigences du pays importateur, de couvrir ses exportations par un certificat dans le pays d'expédition, de façon qu'il ne pourrait échapper au versement de la taxe exigée par l'État néerlandais;

8 attendu que les certificats à la délivrance desquels la redevance litigieuse est liée, sont conformes à la Convention internationale pour la protection des végétaux, du 6 décembre 1951, à laquelle tous les États membres sont parties;

9 que cette convention a pour objet, aux termes de son article I, d'assurer une action commune et efficace dans la lutte contre l'introduction et la propagation des maladies et ennemis des végétaux et produits végétaux et de promouvoir l'adoption de mesures législatives, réglementaires et techniques appropriées à cet effet, notamment par la mise sur pied, dans chaque État, d'une organisation officielle de la protection des végetaux;

10 qu'aux termes de l'article V de la même convention, chaque État contractant est tenu de prendre les dispositions nécessaires pour délivrer des certificats phytosanitaires, conformes tant à la réglementation sur la protection des végétaux en vigueur dans les autres États contractants qu'aux prescriptions de la convention;

11 qu'au regard des échanges internationaux, la délivrance de ces certificats a pour but de favoriser la libre importation des végétaux dans le pays de destination, sur base du contrôle effectué dans le pays de provenance des produits en cause;

12 que cette convention remplit donc, dans son domaine, une fonction analogue aux dispositions de caractère sanitaire et phytosanitaire prises dans le cadre de la Communauté, telles que la directive du Conseil n° 64/432, du 26 juin 1964 (JO n° L 121, p. 1977) — qui a fait l'objet de l'arrêt de la Cour du 25 janvier 1977, dans l'affaire 46-76, Bauhuis/État néerlandais — et de la directive du Conseil n° 77/93, du 21 décembre 1976, concernant les mesures de protection contre l'introduction dans les États membres d'organismes nuisibles aux végétaux ou produits végétaux (JO n° L 26, p. 20), postérieure à l'introduction du recours par la Commission;

13 qu'ainsi, l'application simultanée de la convention du 6 décembre 1951 par tous les États membres a permis le déplacement des contrôles phytosanitaires du pays d'importation vers le pays expéditeur et favorisé ainsi la substitution, aux mesures de protection à la frontière, d'un système de contrôles mutuellement reconnus par les États et matérialisé par la délivrance des certificats phytosanitaires, de façon à réduire les doubles emplois dans les contrôles frontaliers;

14 qu'il apparaît donc qu'il ne s'agit pas, en l'occurrence, de mesures imposées unilatéralement par le royaume des Pays-Bas, dans un intérêt purement national, mais d'un contrôle organisé sur des bases identiques dans tous les États membres, en tant qu'ils sont parties à la convention du 6 décembre 1951;

15 que ces contrôles apparaissent dès lors non comme des mesures unilatérales entravant les échanges, mais plutôt comme des opérations destinées à favoriser la libre circulation des marchandises, en vue de neutraliser les obstacles pouvant résulter, pour cette libre circulation, de contrôles à l'importation visés à l'article 36 du traité;

16 que, dans ces conditions, on ne saurait considérer comme taxes d'effet équivalant à des droits de douane, les redevances perçues à l'occasion de tels contrôles, à condition que leur montant ne dépasse pas le coût réel des opérations à l'occasion desquelles elles sont perçues;

17 que, toutefois, seule la question de principe concernant la compatibilité des taxes litigieuses avec le droit communautaire et non la question de leur montant ayant été déférée à l'examen de la Cour, la condition énoncée en dernier lieu peut rester hors de considération dans le présent litige;

18 attendu que s'il apparaît ainsi qu'au regard des règles relatives à la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté une objection ne saurait être élevée, en principe, contre la perception des redevances litigieuses, la pratique des divers États membres montre que des solutions différentes sont concevables, en ce qui concerne le financement des contrôles phytosanitaires, soit que la charge de ceux-ci est assumée, en tout ou en partie, par le budget public, soit qu'elle est répercutée sur le commerce par la perception de redevances correspondant au coût des contrôles exécutés;

19 qu'il importe dès lors de souligner que le présent arrêt ne saurait limiter la liberté des institutions communautaires de prendre, à l'avenir, toutes dispositions utiles, visant à unifier les modalités applicables au financement des contrôles en question et que, dans la perspective d'une telle unification, cet arrêt ne saurait consacrer, en faveur du royaume des Pays-Bas, un droit acquis au maintien de son système actuel;

20 attendu qu'il résulte de ce qui précède que, sous cette réserve, le recours introduit par la Commission contre le royaume des Pays-Bas doit être rejeté;

Sur les dépens

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

22 que, selon le paragraphe 3 du même article, la Cour peut cependant compenser les dépens dans des cas exceptionnels;

23 qu'il apparaît des actes du procès et des circonstances du litige qu'en l'absence de toutes dispositions spécifiques, tant du traité que du droit dérivée, la question de la compatibilité des redevances litigieuses avec le droit communautaire donnait lieu à des doutes fondés;

24 que, dans ces conditions, il apparaît équitable de laisser à chacune des parties la charge de ses propres dépens;

par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) Chacune des parties supportera les dépens par elle engagés.

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 12 juillet 1977.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher