CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS présentées le 6 mars 1990 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La présente affaire porte sur la compatibilité avec le droit communautaire de redevances qui sont perçues à l'occasion de contrôles phytosanitaires de bulbes et plantes destinés à l'exportation, effectués en application d'une convention internationale pour la protection des végétaux.

2. En vertu de l'article 6 a de la loi néerlandaise sur les maladies végétales du 5 avril 1951, les analyses ou contrôles effectués par le service phytosanitaire, qui dépend du ministère de l'Agriculture et de la Pêche, peuvent donner lieu à facturation selon un tarif fixé par le ministre compétent. Une décision du 23 juin 1967, le Tarief Plantenziektekundige Dienst (tarif du service phytosanitaire), fixe les redevances en question. En vertu de l'article 1er, paragraphe 1, de cette décision, les redevances afférentes aux frais d'inspection des lots de bulbes, tubercules et rhizomes de plantes ornementales présentés à l'exportation doivent être calculées en fonction du poids brut du lot; les redevances afférentes aux lots de plantes ligneuses ou herbacées présentés à l'exportation doivent être calculées en fonction soit du montant net apparaissant sur la facture, soit du poids brut du lot. En pratique, pour ce qui est des inspections de végétaux sur pied, 75 % seulement du coût des inspections est facturé aux exportateurs, compte tenu du fait que 75 % seulement de la production est exportée. Les 25 % restants du coût sont supportés par l'État.

3. Durant les années 1974 à 1977, le service phytosanitaire a procédé à un certain nombre de contrôles de bulbes et plantes, dont certains avant récolte, dans les établissements de la société P. Bakker Hillegom BV (ci-après « Bakker »), un important exportateur de bulbes à fleurs, et lui a facturé, au titre des frais d'inspection, un montant total de 317 400 HFL, calculé conformément à la décision susmentionnée. Bakker a refusé de s'acquitter, au motif, notamment, que le montant facturé ne correspondait pas au coût réel des inspections. L'État, représenté par le ministère de l'Agriculture, a introduit une procédure en recouvrement.

4. Les juridictions inférieures ont largement fait droit à la demande de l'État, en condamnant Bakker à payer la somme de 277 000 HFL de redevances. Le Hoge Raad (cour suprême des Pays-Bas) a hésité sur la compatibilité avec le droit communautaire de deux aspects du calcul et de la perception des redevances: en premier lieu, le fait que les redevances étaient déterminées par référence au poids brut ou au montant net de la facture; et, en second lieu, le fait qu'un montant proportionnel au coût des inspections de végétaux sur pied, qui devaient être effectuées avant que la destination des végétaux ne fût connue, grevait les produits présentés à l'exportation, mais non les produits vendus sur le marché intérieur. Il a

* Langue originale: l'anglais.

donc déféré les questions suivantes à la Cour afin qu'elle statue à titre préjudiciel:

« 1) Le droit communautaire, en particulier les articles 12, 16 et 36 du traité instituant la Communauté économique européenne, permet-il de ne pas considérer les redevances perçues à l'occasion des contrôles de lots de (parties de) végétaux présentés à l'exportation, et calculées conformément à l'article 1er, paragraphe 1, du tarif du service phytosanitaire, c'est-à-dire en fonction du poids ou du montant de la facture, comme des taxes d'effet équivalant à des droits de douane, lorsque le montant total perçu au titre de ces contrôles à l'exportation ne dépasse pas le montant global des coûts directs et indirects occasionnés par ces contrôles,

ou est-ce seulement lorsque le montant de chaque redevance est fonction du coût du contrôle concret à l'occasion duquel cette redevance est perçue qu'il est permis de ne pas considérer ces redevances comme des taxes d'effet équivalant à des droits de douane?

2) S'il est exact:

a) que les contrôles de végétaux sur pied ont lieu parce que certaines maladies ne peuvent être constatées que si les végétaux se trouvent encore sur pied, maladies dont l'absence dans les végétaux destinés à l'exportation doit être mentionnée dans les déclarations, et

b) qu'au moment des contrôles de végétaux sur pied le marché de destination des végétaux sur pied n'est pas encore connu, ce qui fait que ces contrôles à l'exportation concernent inévitablement aussi les végétaux destinés au marché néerlandais,

le fait que 75 % du coût des contrôles des végétaux sur pied sont imputés à l'exportation (au motif que 75 % des bulbes et oignons à fleurs visés par ces contrôles sont exportés) et que les 25 % restants de ce coût ne sont pas facturés aux commerçants qui vendent ces bulbes et oignons à fleurs sur le marché néerlandais permet-il d'inférer que la facturation du coût des contrôles de végétaux sur pied aux exportateurs n'est pas compatible avec le droit communautaire? »

5. Il ressort du dossier de l'affaire que, par suite de modifications de la législation concernée, il n'est plus perçu de redevances pour le contrôle des bulbes et tubercules destinés à l'exportation et que les contrôles sur place ont été confiés à une fondation privée, à laquelle tous les producteurs sont tenus de verser des contributions. Le système particulier de taxation qui a donné lieu au présent litige n'a donc plus aujourd'hui qu'une valeur historique.

6. Il est nécessaire, en premier lieu, de délimiter le cadre juridique à l'intérieur duquel s'inscrit la réponse aux questions posées. La juridiction nationale invoque trois dispositions du traité CEE, à savoir les articles 12, 16 et 36. Dans le contexte d'un litige relatif à des droits perçus à l'occasion d'exportations, les articles 12 et 16 sont pleinement pertinents. Quant à l'article 36, la Cour a jugé dans l'affaire 46/76, Bauhuis/État néerlandais (Rec. 1977, p. 5), qu'il est d'interprétation stricte et ne saurait être compris comme autorisant des mesures

d'une nature autre que celles évoquées par les articles 30 à 34, c'est-à-dire des restrictions quantitatives à l'importation ou à l'exportation et les mesures d'effet équivalent: l'article 36 ne saurait donc être interprété comme permettant la perception de droits (points 12 à 14 des motifs de l'arrêt). L'article 36 ne peut donc fournir d'élément de réponse aux questions posées.

La première question

7. Il convient d'examiner la première question à la lumière de la jurisprudence dégagée par la Cour. Il est bien établi que les taxes perçues par un État membre pour l'inspection sanitaire de produits importés de, ou exportés vers d'autres États membres doivent, en principe, être considérées comme des taxes d'effet équivalant à des droits de douane et sont, par conséquent, interdites parce qu'elles constituent une entrave aux échanges intracommunautaires (voir, par exemple, affaire 29/72, Marimex/Amministrazione Finanziaria Italiana, Rec. 1972, p. 1309; affaire 39/73, REWE-Zentralfinanz/Directeur de la chambre d'agriculture de Westphalie-Lippe, Rec. 1973, p. 1039).

8. La Cour a cependant estimé que cette interdiction est sans objet lorsque les contrôles en cause sont imposés par une directive communautaire qui, pour faciliter les échanges entre États membres, prévoit que les contrôles sont effectués dans le pays d'origine avant l'exportation vers d'autres États membres. En pareil cas, les redevances perçues à l'occasion des contrôles ne constituent pas des taxes d'effet équivalant à des droits de douane, « à condition que leur montant ne dépasse pas le coût réel du contrôle à l'occasion duquel elles sont perçues » (affaire 46/76, Bauhuis/État néerlandais, Rec. 1977, p. 5, point 31). Dans l'affaire 89/76, Commission/Pays-Bas (Rec. 1977, p. 1355), la Cour a adopté la même attitude pour les redevances perçues à l'occasion de contrôles sanitaires de plantes destinées à l'exportation, effectués dans le cadre d'une convention internationale pour la protection des végétaux à laquelle tous les États membres sont parties. La Cour a jugé que ces contrôles imposés par la convention étaient destinés à favoriser la libre circulation des marchandises et 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 » (point 16 des motifs de l'arrêt).

9. Il n'est pas contesté que les contrôles en cause dans la présente affaire ont été effectués dans le cadre de la même convention internationale que dans l'affaire Commission/Pays-Bas, à savoir la convention internationale pour la protection des végétaux du 6 décembre 1951. Les redevances perçues par les autorités néerlandaises doivent donc, en principe, être considérées comme compatibles avec l'interdiction des taxes d'effet équivalent, à condition qu'elles remplissent la condition, posée dans les arrêts Bauhuis et Commission/Pays-Bas, que leur montant ne dépasse pas le coût réel des contrôles à l'occasion desquels elles ont été perçues.

10. Or, la première question posée à la Cour est de savoir si la méthode de perception des redevances appliquée par les autorités néerlandaises remplit cette condition. Bakker soutient que le montant des redevances doit directement refléter le coût réel du contrôle considéré, et elle ajoute que le calcul des redevances par référence au poids ou à la valeur aboutit à une forme de financement collectif qui pénalise les gros exportateurs performants. Le gouvernement néer-

landais soutient, pour sa part, qu'il suffit pour remplir la condition posée par la jurisprudence de la Cour que, pour une période donnée, la somme globale versée par tous les exportateurs concernés au titre des contrôles d'une catégorie de produits donnée soit raisonnablement proportionnelle au coût global de ces contrôles. Il ajoute que, compte tenu de la nécessité de répercuter sur les exportateurs le coût aussi bien direct qu'indirect des contrôles, un système individuel de perception serait impraticable et plus coûteux que le calcul des redevances sur la base du poids ou de la valeur.

11. Le gouvernement néerlandais invoque, en particulier, l'affaire 1/83, IFG/Freistaat Bayern (Rec. 1984, p. 349). Cette affaire portait sur la compatibilité avec l'interdiction des taxes d'effet équivalent de redevances perçues par un État membre à l'occasion de contrôles de viande importée d'un pays tiers où la directive communautaire relative aux contrôles sanitaires applicables aux importations de pays tiers n'était pas encore entièrement entrée en vigueur. La Cour a jugé que dans ces conditions:

« ... on ne saurait empêcher un État membre de répercuter sur l'importateur, soit au moment de délivrer les documents d'importation, soit au moment de l'importation même, non seulement le coût d'opérations de contrôle spécifiques concernant les marchandises en cause, mais encore la charge des frais administratifs occasionnés par l'organisation du contrôle sanitaire.

La seule limite imposée, à cet égard, par le droit communautaire consiste en ce qu'un rapport adéquat doit être respecté entre le montant de la taxe perçue et les frais occasionnés par le contrôle » (points 17 et 18).

12. La condition selon laquelle il devrait y avoir entre le montant des redevances et le coût des contrôles un « rapport adéquat » apparaît nettement plus lâche que celle posée dans les arrêts Bauhuis et Commission/Pays-Bas. Il convient cependant de considérer que, comme la Cour l'a confirmé dans l'arrêt IFG, « le contrôle sanitaire des marchandises importées de pays tiers se fait dans un contexte de fait et de droit distinct du contrôle des marchandises originaires de la Communauté... » (point 10). Compte tenu de ce contexte de fait et de droit distinct, nous estimons que le gouvernement néerlandais ne saurait invoquer l'arrêt IFG en l'espèce, et que la condition applicable est celle posée dans les arrêts Bauhuis et Commission/Pays-Bas.

13. Il ressort des termes employés dans ces arrêts — le montant des redevances ne peut dépasser le coût réel des contrôles — que cette condition doit être entendue comme restrictive. En tout état de cause, puisque cette condition définit la portée d'une exception à une interdiction majeure formulée dans le traité, il est clair qu'elle doit être interprétée et appliquée de façon étroite. Il s'ensuit que toute redevance perçue doit avoir un rapport direct avec le coût réel des contrôles effectués au profit de l'exportateur considéré.

14. L'exigence d'un rapport direct entre les redevances et les coûts signifie à nos yeux que seul le coût direct d'un contrôle, tels par exemple les frais de main-d'œuvre ou de déplacement, peut être répercuté sur l'exportateur, mais non le coût indirect, tels les frais administratifs ou les frais d'organisation des contrôles sanitaires. Par définition, le coût indirect ne peut pas avoir un rapport direct avec le contrôle dans un cas spécifique, et permettre qu'il soit répercuté

ouvrirait aux autorités nationales la possibilité d'abuser de l'exception limitée autorisée par la Cour. La Cour a, certes, autorisé, dans l'arrêt IFG, la répercussion sur les importateurs de frais indirects: mais, comme on l'a déjà noté, cette affaire se situait dans un contexte de fait et de droit distinct. Nous ajouterons que rien n'empêche à notre avis que, pour des raisons de commodité administrative, un État membre calcule le coût direct sur une base forfaitaire fixe, par exemple un tarif horaire pour le travail d'un technicien de laboratoire, à la condition évidemment que le tarif soit appliqué de façon uniforme.

15. Il est tout à fait manifeste qu'un système où les redevances sont perçues en fonction du poids brut ou du montant facturé ne peut garantir un rapport direct entre les redevances perçues et le coût réel des contrôles. Dans son arrêt du 11 juillet 1989, Ford España SA (170/88, Rec. p. 2305), la Cour a, du reste, jugé qu'une taxe frappant le dédouanement de marchandises importées, calculée en fonction de la valeur de la marchandise, ne saurait correspondre aux frais exposés par l'administration des douanes ni au service rendu à l'importateur.

16. Nous estimons donc qu'il convient de répondre à la première question que les articles 12 et 16 du traité CEE interdisent la perception de redevances à l'occasion des contrôles de lots de (parties de) végétaux présentés à l'exportation vers d'autres États membres dans le cadre d'une convention internationale pour la protection des végétaux, sauf si le montant des redevances ne dépasse pas le coût réel des contrôles individuels à l'occasion desquels elles sont perçues.

La seconde question

17. La seconde question porte sur le point de savoir si, dans le cas où les contrôles de végétaux sur pied doivent être effectués avant que la destination des végétaux soit connue et où quelque 75 % des végétaux sont exportés, les articles 12 et 16 du traité CEE permettent d'imputer à l'exportation seule 75 % du coût des contrôles.

18. On a déjà vu à propos de la première question qu'un système où des redevances sont perçues pour des contrôles en fonction du poids brut ou du montant facturé est incompatible avec l'interdiction des taxes d'effet équivalant à des droits de douane, parce qu'un tel système ne peut pas garantir qu'il existe un rapport direct entre le montant des redevances et le coût des contrôles. La nature arbitraire d'un tel système de perception est, à nos yeux, plus nette encore lorsque ce système vise, en outre, à garantir que les redevances couvrent une proportion préétablie du coût total.

19. La seconde question soumise par la juridiction nationale recèle néanmoins un problème de fond, que nous formulerions de la façon suivante: en supposant que les redevances sont calculées et perçues de façon telle qu'elles correspondent au coût réel des contrôles individuels, est-il compatible avec les articles 12 et 16 du traité de ne répercuter ce coût, ou une partie de ce coût, que sur les exportateurs?

20. Le gouvernement néerlandais soutient que, puisque seuls les exportateurs ont besoin d'un certificat phytosanitaire pour pouvoir commercialiser leurs produits, les

contrôles de végétaux sur pied constituent un service rendu aux seuls exportateurs: il convient donc qu'eux seuls supportent une part proportionnelle des coûts. Bakker et la Commission soutiennent, en revanche, que tous les producteurs, qu'ils exportent ou non leurs produits, sont susceptibles de retirer un avantage des contrôles, qui tiennent en fait lieu de contrôle de qualité, et qu'il est donc discriminatoire de ne percevoir les redevances que des seuls exportateurs.

21. A notre avis, l'arrêt Commission/Pays-Bas, précité, montre qu'il peut être compatible avec les articles 12 et 16 du traité de percevoir des redevances des seuls exportateurs à l'occasion de contrôles effectués dans le cadre d'une convention internationale. On observera cependant que, si la Cour a écarté le principe fondamental de l'interdiction des taxes d'effet équivalent dans cette affaire (et dans l'affaire antérieure, Bauhuis), elle s'en est justifiée en se référant au strict fait que les contrôles étaient destinés à faciliter la libre circulation des marchandises.

22. S'il était établi, en l'espèce, qu'un producteur vendant ses produits sur le marché intérieur retire lui aussi des contrôles un avantage équivalent à celui qu'en retirent les exportateurs parce que, par exemple, ces contrôles rendent toute autre vérification superflue, il n'y aurait plus lieu alors d'écarter le principe de l'interdiction des taxes d'effet équivalent, puisque en pareil cas les contrôles n'auraient plus pour seul but de faciliter les échanges. En revanche, si l'avantage obtenu avait un caractère tout à fait mineur et accessoire, il serait légitime alors, à nos yeux, de continuer à taxer les seuls exportateurs. Il appartient à la juridiction nationale de trancher la question de fait de savoir si les produits vendus sur le marché intérieur bénéficient d'un avantage équivalent.

23. Par conséquent, il conviendrait de répondre à la seconde question que, lorsque les contrôles de végétaux sur pied sont effectués dans le cadre d'une convention internationale pour la protection des végétaux avant que l'on ait déterminé si les végétaux sont destinés à l'exportation ou au marché intérieur, les articles 12 et 16 du traité CEE ne font pas obstacle à ce que ces contrôles donnent lieu à des redevances pour les végétaux (ou les parties de végétaux) présentés à l'exportation vers d'autres États membres et non pour ceux qui sont destinés au marché national, sauf s'il est établi que les producteurs de végétaux destinés au marché national retirent des contrôles un avantage équivalent à celui qu'en obtiennent les exportateurs.