

Arrêt de la Cour
Affaire C-126/01

**Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
contre
GEMO SA**

(demande de décision préjudicielle, formée par la cour administrative d'appel de Lyon)

«Aides d'État – Système de financement d'un service public de l'équarrissage par une taxe sur les achats de viandes – Interprétation de l'article 92 du traité CE (devenu, après modification, article 87 CE)»

Conclusions de l'avocat général M. F. G. Jacobs, présentées le 30 avril 2002 Arrêt de la Cour
(sixième chambre) du 20 novembre 2003

Sommaire de l'arrêt

1. Aides accordées par les États – Notion – Prise en charge des coûts d'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs inhérents à l'activité économique des éleveurs et des abattoirs – Inclusion

(Traité CE, art. 92, § 1 (devenu, après modification, art. 87, § 1, CE))

2. Aides accordées par les États – Notion – Caractère sélectif de la mesure
(Traité CE, art. 92, § 1 (devenu, après modification, art. 87, § 1, CE))

3. Aides accordées par les États – Affectation des échanges entre États membres – Critères d'appréciation
(Traité CE, art. 92 (devenu, après modification, art. 87 CE))

1. La notion d'aide d'État peut recouvrir non seulement des prestations positives telles que des subventions, des prêts ou des prises de participation au capital d'entreprises, mais également des interventions qui, sous des formes diverses, telle la fourniture de biens ou de services dans des conditions préférentielles, allègent les charges qui grèvent normalement le budget d'une entreprise et qui, par là, sans être des subventions au sens strict du mot, sont de même nature et ont des effets identiques. À cet égard, l'article 92, paragraphe 1, du traité (devenu, après modification, article 87, paragraphe 1, CE) ne distingue pas selon les causes ou les objectifs des interventions étatiques, mais les définit en fonction de leurs effets. Ainsi, la charge financière induite par l'élimination de cadavres d'animaux et de déchets d'abattoirs devant être considérée comme un coût inhérent à l'activité économique des éleveurs et des abattoirs, une intervention des autorités publiques visant à les libérer de cette charge apparaît comme un avantage économique susceptible de fausser la concurrence, tel que visé par l'article 92, paragraphe 1, du traité.

(cf. points 28-29, 31, 33-34)

2. L'article 92, paragraphe 1, du traité (devenu, après modification, article 87, paragraphe 1, CE) commande de déterminer si, dans le cadre d'un régime juridique donné, une mesure étatique est de nature à favoriser certaines entreprises ou certaines productions par rapport à d'autres. Dans l'affirmative, la mesure remplit la condition de sélectivité constitutive de la notion d'aide d'État

prévue par cette disposition. La circonstance que les entreprises bénéficiaires de la mesure en cause appartiennent à des secteurs d'activité divers ne saurait suffire à mettre en cause son caractère sélectif et, partant, à écarter la qualification d'aide d'État.

(cf. points 35, 39)

3. Lorsqu'une aide accordée par l'État renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires, ces derniers doivent être considérés comme affectés par l'aide.

(cf. point 41)

ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
20 novembre 2003(1)

«Aides d'État – Système de financement d'un service public de l'équarrissage par une taxe sur les achats de viandes – Interprétation de l'article 92 du traité CE (devenu, après modification, article 87 CE)»

Dans l'affaire C-126/01,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 CE, par la cour administrative d'appel de Lyon (France) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
et

GEMO SA,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 92 du traité CE (devenu, après modification, article 87 CE),

LA COUR (sixième chambre),,

composée de M. V. Skouris, faisant fonction de président de la sixième chambre, MM. J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur) et R. Schintgen, M mes F. Macken et N. Colneric, juges,
avocat général: M. F. G. Jacobs,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,
considérant les observations écrites présentées:

– pour GEMO SA, par M es M. Jacquot et O. Prost, avocats,
– pour le gouvernement français, par MM. G. de Bergues et F. Million, en qualité d'agents,
– pour la Commission des Communautés européennes, par M. D. Triantafyllou, en qualité d'agent,
ayant entendu les observations orales de GEMO SA, représentée par M es M. Jacquot et O. Prost, du gouvernement français, représenté par M. F. Million, du gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M. J. E. Collins, en qualité d'agent, et de la Commission, représentée par M. D. Triantafyllou, à l'audience du 17 janvier 2002,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 30 avril 2002,

rend le présent

Arrêt

1 Par arrêt du 13 mars 2001, parvenu à la Cour le 19 mars suivant, la cour administrative d'appel de Lyon a posé, en application de l'article 234 CE, une question préjudicielle relative à l'interprétation de l'article 92 du traité CE (devenu, après modification, article 87 CE).

2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un recours introduit par le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie en vue d'obtenir l'annulation du jugement du tribunal administratif de Dijon (France) accordant à GEMO SA (ci-après «GEMO») la restitution de la taxe sur les achats de viandes qu'elle a acquittée du 1^{er} janvier 1997 au 31 août 1998.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

3 L'article 92, paragraphe 1, du traité dispose:

«Sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.»

4 L'article 93, paragraphe 3, du traité CE (devenu article 88, paragraphe 3, CE) prévoit:

«La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché commun, aux termes de l'article 92, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées avant que cette procédure ait abouti à une décision finale.»

La réglementation nationale

5 L'article 1^{er}, A, de la loi n° 96-1139, du 26 décembre 1996, relative à la collecte et à l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs et modifiant le code rural (JORF du 27 décembre 1996, p. 19184), a inséré dans le code général des impôts un article 302 bis ZD libellé comme suit:

«I. Il est institué, à compter du 1^{er} janvier 1997, une taxe due par toute personne qui réalise des ventes au détail de viandes et de produits énumérés au II.

II. La taxe est assise sur la valeur hors taxe sur la valeur ajoutée des achats de toutes provenances:

- de viandes et abats, frais ou cuits, réfrigérés ou congelés, de volaille, de lapin, de gibier ou d'animaux des espèces bovine, ovine, caprine, porcine et des espèces chevaline, asine et de leurs croisements;
- de salaisons, produits de charcuterie, saindoux, conserves de viandes et abats transformés;
- d'aliments pour animaux à base de viandes et d'abats.

[...]»

6 Selon l'article 302 bis ZD, point V, dudit code, le taux de la taxe sur les achats de viandes ne peut pas dépasser 0,6 % par tranche d'achats mensuels hors taxe sur la valeur ajoutée allant jusqu'à 125 000 FRF et 1 % au-delà de 125 000 FRF.

7 Aux termes de l'article 1^{er}, B, de la loi n° 96-1139, le produit de la taxe sur les achats de viandes est affecté à un fonds ayant pour objet de financer la collecte et l'élimination des cadavres

d'animaux et des déchets d'abattoirs reconnus impropres à la consommation humaine et animale, fonds qui est géré par le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

8 L'article 264, premier alinéa, du code rural énonce:

«La collecte et l'élimination des cadavres d'animaux ainsi que celles des viandes et abats saisis à l'abattoir reconnus impropres à la consommation humaine et animale constituent une mission de service public qui relève de la compétence de l'État.»

9 En vertu de l'article 265, point I, du code rural, sont obligatoirement tenus de recourir au service public de l'équarrissage:

- les propriétaires et détenteurs de cadavres d'animaux ou de lots de cadavres d'animaux pesant au total plus de 40 kg;
- les abattoirs, sans limitation de poids, s'agissant de cadavres d'animaux morts avant abattage et de carcasses d'animaux de boucherie saisies en totalité et reconnues impropres à la consommation humaine et animale.

10 Aux termes de la même disposition, il est interdit d'enfouir, de jeter en quelque lieu que ce soit ou d'incinérer les cadavres d'animaux ou lots de cadavres d'animaux pesant au total plus de 40 kg et les cadavres d'animaux, sans limitation de poids, morts avant abattage ainsi que les viandes et abats saisis à l'abattoir reconnus impropres à la consommation humaine et animale.

11 Le décret n° 96-1229, du 27 décembre 1996, relatif au service public de l'équarrissage et modifiant le code rural (JORF du 31 décembre 1996, p. 19697), a inséré dans ce code des dispositions prévoyant, d'une part, que pour accomplir le service public de l'équarrissage le préfet passe, selon les procédures définies par le code des marchés publics, des marchés de service public d'une durée maximale de cinq années (article 264-1 du code rural) et, d'autre part, que le cahier des clauses administratives particulières afférent à ces marchés définit notamment le mode de rémunération des opérations dont l'exécution est confiée au titulaire du marché, laquelle est exclusive de toute rémunération perçue auprès des usagers du service public (article 264-2 du code rural).

Le litige au principal et la question préjudicielle

12 GEMO est une moyenne surface qui commercialise des viandes et des produits à base de viande en France. À ce titre, elle est redevable de la taxe sur les achats de viandes créée par la loi n° 96-1139.

13 Faisant valoir que cette taxe est contraire au droit communautaire, notamment à l'article 93, paragraphe 3, du traité, GEMO a réclamé à l'administration fiscale française le remboursement des sommes versées par elle au titre de ladite taxe.

14 Cette demande ayant été rejetée par l'administration, GEMO a déféré la décision de rejet devant le tribunal administratif de Dijon qui, dans son jugement du 25 mai 2000, a conclu que le dispositif instauré par la loi n° 96-1139 constitue une aide d'État illégale au sens de l'article 93, paragraphe 3, du traité. En conséquence, ledit tribunal a accordé à GEMO la restitution de la taxe sur les achats de viandes qu'elle avait acquittée au cours de la période du 1^{er} janvier 1997 au 31 août 1998 pour un montant de 106 178 FRF.

15 En appel, le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie a demandé à la cour administrative d'appel de Lyon d'annuler le jugement du tribunal administratif de Dijon et de remettre la taxe en cause à la charge de GEMO.

16 Dans son arrêt de renvoi, la cour administrative d'appel a constaté que le dispositif issu de la loi n° 96-1139 ne saurait être regardé comme une aide aux entreprises d'équarrissage dès lors que la rémunération qui leur est servie par l'État représente le prix des prestations qu'elles effectuent. Toutefois, étant donné que le service public de l'équarrissage assure gratuitement pour les éleveurs et les abattoirs la collecte et l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs, il pourrait être regardé comme susceptible de soulager une filière de production d'une charge qui lui incomberait normalement, constituant de ce fait une aide d'État au sens de l'article 92 du traité.

17 Dans ces conditions, la cour administrative d'appel de Lyon a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:
«La taxe sur les achats de viande prévue à l'article 302 bis ZD du code général des impôts s'insère[-t-elle] dans un dispositif pouvant être regardé comme une aide au sens de l'article 92 du traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne [...]?»

Sur la question préjudicielle

18 Au vu de l'arrêt de renvoi, il y a lieu de comprendre la question posée comme demandant en substance si l'article 92, paragraphe 1, du traité doit être interprété en ce sens qu'un régime tel que celui en cause au principal, qui assure gratuitement pour les éleveurs et les abattoirs la collecte et l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs, doit être qualifié d'aide d'État.

19 En l'occurrence, en instituant le service public de l'équarrissage, les autorités françaises ont eu pour objectif d'assurer que la collecte et l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs reconnus impropres à la consommation humaine et animale revêtent un caractère obligatoire et gratuit pour les usagers de ce service.

20 D'une part, les usagers, c'est-à-dire les propriétaires et détenteurs de cadavres d'animaux ou de lots de cadavres d'animaux pesant au total plus de 40 kg et les abattoirs, sont tenus de recourir aux entreprises d'équarrissage puisqu'il leur est interdit d'enfouir, de jeter en quelque lieu que ce soit ou d'incinérer ces cadavres ou ces déchets d'abattoirs. D'autre part, il résulte de l'article 264-2, deuxième alinéa, deuxième tiret, du code rural que les entreprises chargées de l'exécution du service public de l'équarrissage ne peuvent percevoir aucune rémunération auprès des usagers.

21 Pour répondre à la question posée, il convient d'examiner les différents éléments de la notion d'aide d'État figurant à l'article 92, paragraphe 1, du traité. En effet, selon une jurisprudence constante, la qualification d'aide requiert que toutes les conditions visées à cette disposition soient remplies (voir arrêts du 16 mai 2002, France/Commission, C-482/99, Rec. p. I-4397, point 68, et du 24 juillet 2003, Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, non encore publié au Recueil, point 74).

22 L'article 92, paragraphe 1, du traité définit les aides d'État en principe incompatibles avec le marché commun comme étant les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres.

23 En premier lieu, ainsi qu'il résulte d'une jurisprudence constante, il n'y a pas lieu de distinguer entre les cas où l'aide est accordée directement par l'État et ceux où elle est accordée par l'intermédiaire d'un organisme public ou privé, désigné ou institué par cet État (arrêts du 7 juin 1988, Grèce/Commission, 57/86, Rec. p. 2855, point 12, et du 13 mars 2001, PreussenElektra, C-379/98, Rec. p. I-2099, point 58).

24 Toutefois, pour que des avantages puissent être qualifiés d'aides au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité, ils doivent, d'une part, être accordés directement ou indirectement au moyen de ressources d'État, et, d'autre part, être imputables à l'État (arrêt France/Commission, précité, point 24).

25 Dans l'affaire au principal, d'après l'article 264-1 du code rural, le service public de l'équarrissage est confié aux entreprises titulaires des marchés publics conclus avec les préfets de chaque département.

26 Le fait que l'activité de collecte et d'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs dont bénéficient les éleveurs et les abattoirs soit exercée par des entreprises privées ne saurait mettre en cause l'éventuelle qualification d'aide d'État, puisque les pouvoirs publics sont à l'origine du régime de ladite activité. Celui-ci est imputable à l'État.

27 Par ailleurs, le gouvernement français ne conteste pas que les ressources utilisées pour le financement dudit service public sont des ressources d'État.

28 En deuxième lieu, la notion d'aide peut recouvrir non seulement des prestations positives telles

que des subventions, des prêts ou des prises de participation au capital d'entreprises, mais également des interventions qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui grèvent normalement le budget d'une entreprise et qui, par là, sans être des subventions au sens strict du mot, sont de même nature et ont des effets identiques (voir, notamment, arrêts du 19 septembre 2000, Allemagne/Commission, C-156/98, Rec. p. I-6857, point 25, et du 8 mai 2003, Italie et SIM 2 Multimedia/Commission, C-328/99 et C-399/00, non encore publié au recueil, point 35).

29 Dans le cadre des avantages indirects qui ont les mêmes effets que les subventions, il importe de relever que figure la fourniture de biens ou de services dans des conditions préférentielles (voir arrêts du 2 février 1988, Van der Kooy e.a./Commission, 67/85, 68/85 et 70/85, Rec. p. 219, points 28 et 29; du 29 février 1996, Belgique/Commission, C-56/93, Rec. p. I-723, point 10, et du 11 juillet 1996, SFEI e.a., C-39/94, Rec. p. I-3547, point 62).

30 Étant donné que, en l'occurrence, le service de collecte et d'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs est fourni gratuitement aux éleveurs et aux abattoirs, il y a donc lieu d'apprécier si ce bénéfice peut être considéré comme libérant les entreprises d'une charge qui grève normalement leur budget.

31 À cet égard, il convient de constater que la charge financière occasionnée par l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs doit être considérée comme un coût inhérent à l'activité économique des éleveurs et des abattoirs.

32 En effet, de l'activité développée par ces entreprises résultent des produits et des résidus inutilisables et surtout nuisibles pour l'environnement, dont l'élimination incombe aux responsables de leur production.

33 De ce fait, une intervention des autorités publiques visant à libérer les éleveurs et les abattoirs de cette charge financière apparaît comme un avantage économique susceptible de fausser la concurrence.

34 Quant à l'argument du gouvernement français selon lequel la mesure en cause correspond à une politique de sécurité sanitaire qui dépasse l'intérêt particulier, il suffit de rappeler que, en vertu d'une jurisprudence constante, l'article 92, paragraphe 1, du traité ne distingue pas selon les causes ou les objectifs des interventions étatiques, mais définit celles-ci en fonction de leurs effets (arrêts du 26 septembre 1996, France/Commission, C-241/94, Rec. p. I-4551, point 20, et du 13 juin 2002, Pays-Bas/Commission, C-382/99, Rec. p. I-5163, point 61).

35 En troisième lieu, l'article 92, paragraphe 1, du traité commande de déterminer si, dans le cadre d'un régime juridique donné, une mesure étatique est de nature à favoriser «certaines entreprises ou certaines productions» par rapport à d'autres. Dans l'affirmative, la mesure remplit la condition de sélectivité constitutive de la notion d'aide d'État prévue par cette disposition (voir arrêts du 8 novembre 2001, Adria-Wien Pipeline et Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, Rec. p. I-8365, point 34, et du 13 février 2003, Espagne/Commission, C-409/00, Rec. p. I-1487, point 47).

36 Selon l'article 265, point I, du code rural, bénéficient du service public de l'équarrissage les propriétaires et détenteurs de cadavres d'animaux ou de lots de cadavres d'animaux pesant au total plus de 40 kg et les abattoirs.

37 Pour le gouvernement français, il s'agirait d'une mesure à caractère général, car les éleveurs et les abattoirs ne sont pas les seuls à utiliser les services des entreprises d'équarrissage. Cette activité pourrait également inclure la collecte et l'élimination de cadavres d'animaux domestiques et les cadavres d'animaux sauvages sur le domaine public.

38 Toutefois, même si le régime en question s'applique également aux propriétaires d'animaux domestiques et que certaines entreprises telles que les parcs zoologiques ou certaines autorités publiques peuvent aussi bénéficier occasionnellement de la mesure, il n'en reste pas moins que les effets de la loi n° 96-1139 se manifestent essentiellement au profit des éleveurs et des abattoirs.

39 La circonstance que les entreprises bénéficiaires de ladite mesure appartiennent à des secteurs d'activité divers ne saurait suffire à mettre en cause son caractère sélectif et, partant, à écarter la qualification d'aide d'État (arrêt Espagne/Commission, précité, point 48).

40 En dernier lieu, pour que l'intervention étatique en cause soit considérée comme une aide, il faut qu'elle soit susceptible d'affecter les échanges entre États membres.

41 À cet égard, la Cour a déjà jugé que, lorsqu'une aide accordée par l'État renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires, ces derniers doivent être considérés comme affectés par l'aide (arrêts du 17 septembre 1980, Philip Morris/Commission, 730/79, Rec. p. 2671, point 11, et du 7 mars 2002, Italie/Commission, C-310/99, Rec. p. I-2289, point 84).

42 En l'espèce, le fait que, en France, les coûts de l'équarrissage ne sont supportés ni par les éleveurs ni par les abattoirs a nécessairement une incidence positive sur le prix de la viande, rendant donc plus compétitif ce produit dans les marchés des États membres où ces mêmes coûts grèvent normalement les budgets des opérateurs économiques concurrents.

43 Dans ces conditions, il est évident qu'une telle mesure favorise les exportations françaises de viande et affecte les échanges intracommunautaires.

44 Il y a donc lieu de répondre à la question posée que l'article 92, paragraphe 1, du traité doit être interprété en ce sens qu'un régime tel que celui en cause au principal, qui assure gratuitement pour les éleveurs et les abattoirs la collecte et l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs, doit être qualifié d'aide d'État.

Sur les dépens

45 Les frais exposés par les gouvernements français et du Royaume-Uni, ainsi que par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre),

statuant sur la question à elle soumise par la cour administrative d'appel de Lyon, par arrêt du 13 mars 2001, dit pour droit:

L'article 92, paragraphe 1, du traité CE (devenu, après modification, article 87, paragraphe 1, CE) doit être interprété en ce sens qu'un régime tel que celui en cause au principal, qui assure gratuitement pour les éleveurs et les abattoirs la collecte et l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs, doit être qualifié d'aide d'État.

Skouris

Cunha Rodrigues

Schintgen

Macken

Colneric

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 20 novembre 2003.

Le greffier

Le président

R. Grass

V. Skouris