Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

22 mai 2014*

«Directives 92/40/CEE et 2005/94/CE — Décisions 2006/105/CE et 2006/115/CE — Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne — Articles 16, 17 et 47 — Mesures de lutte contre l'influenza aviaire — Réparation des dommages»

Dans l'affaire C-56/13,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par la Szegedi ítélőtábla (Hongrie), par décision du 28 janvier 2013, parvenue à la Cour le 4 février 2013, dans la procédure

Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt

contre

Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal,

LA COUR (sixième chambre),

composée de M. A. Borg Barthet, président de chambre, M. E. Levits (rapporteur) et M^me^ M. Berger, juges,

avocat général: M. Y. Bot,

greffier: M. A. Calot Escobar,

considérant les observations présentées:

— pour Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal, par M^me^ I. Olasz et M. J. Kerényi, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement hongrois, par M. M. Z. Fehér et M^me^ K. Szíjjártó, en qualité d'agents,

— pour la Commission européenne, par MM. V. Bottka, H. Krämer et B. Burggraaf, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

* Langue de procédure: le hongrois.

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des directives 92/40/CEE du Conseil, du 19 mai 1992, établissant des mesures communautaires de lutte contre l'influenza aviaire (JO L 167, p. 1), et 2005/94/CE du Conseil, du 20 décembre 2005, concernant des mesures communautaires de lutte contre l'influenza aviaire et abrogeant la directive 92/40/CEE (JO L 10, p. 16), des décisions 2006/105/CE de la Commission, du 15 février 2006, concernant certaines mesures de protection provisoires relatives aux cas suspectés ou confirmés d'influenza aviaire hautement pathogène chez les oiseaux sauvages en Hongrie (JO L 46, p. 59), et 2006/115/CE de la Commission, du 17 février 2006, concernant certaines mesures de protection relatives à l'influenza aviaire hautement pathogène chez les oiseaux sauvages dans la Communauté et abrogeant les décisions 2006/86/CE, 2006/90/CE, 2006/91/CE, 2006/94/CE, 2006/104/CE et 2006/105/CE (JO L 48, p. 28), ainsi que des articles 16, 17 et 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte»).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt, une entreprise agricole d'élevage, au Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal (services administratifs du département de Bács-Kiskun), au sujet du refus de ce dernier d'accorder à la requérante au principal, dans le cadre de la réparation d'un préjudice provoqué dans l'exercice d'une compétence administrative, un dédommagement correspondant au manque à gagner subi par ladite requérante.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 L'article 1er, premier alinéa, de la directive 92/40 énonce:

«La présente directive définit les mesures communautaires de lutte à appliquer en cas d'apparition de l'influenza aviaire dans les élevages de volailles, sans préjudice des dispositions communautaires régissant les échanges intracommunautaires.»

4 L'article 1er, paragraphe 1, de la directive 2005/94 prévoit:

«La présente directive établit:

a) certaines mesures préventives relatives à la surveillance et à la détection précoce de l'influenza aviaire et visant à renforcer le niveau de vigilance et de préparation des autorités compétentes et du monde agricole vis-à-vis des risques liés à cette maladie;

b) des mesures minimales de lutte à appliquer en cas d'apparition d'un foyer d'influenza aviaire chez des volailles ou d'autres oiseaux captifs et une détection précoce de la propagation éventuelle des virus de la maladie à des mammifères;

c) d'autres mesures subsidiaires visant à éviter la propagation des virus de l'influenza d'origine aviaire à d'autres espèces.»

5 L'article 67, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 2005/94 dispose:

«Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 1er juillet 2007. Ils en informent immédiatement la Commission.»

6 L'article 2 de la décision 2006/105, intitulé «Délimitation de zones de protection et de zones de surveillance», dispose à son paragraphe 1:

«La Hongrie délimite, autour de la zone où la présence chez les oiseaux sauvages de l'influenza aviaire hautement pathogène causée par le sous-type H5 du virus de l'influenza A est confirmée, lorsqu'il est suspecté ou confirmé qu'il s'agit du type de neuraminidase N1:

a) une zone de protection d'un rayon minimal de trois kilomètres et

b) une zone de surveillance d'un rayon minimal de dix kilomètres, y compris la zone de protection.»

7 L'article 3, paragraphe 2, sous a) et c), de cette décision prévoit:

«La Hongrie veille à ce que soient interdits dans la zone de protection:

a) le départ des volailles et autres oiseaux captifs de l'exploitation où ils sont détenus;

[...]

c) le transport de volailles et autres oiseaux captifs à travers la zone, à l'exclusion du transit sur les grands axes routiers ou ferroviaires et du transport à l'abattoir en vue d'un abattage immédiat;

[...]»

8 Aux termes de l'article 6, paragraphe 1, de ladite décision:

«Par dérogation à l'article 3, paragraphe 2, point a), la Hongrie peut autoriser le transport de poulettes prêtes à pondre et de dindes d'engraissement à destination d'exploitations sous contrôle officiel situées dans la zone de protection ou la zone de surveillance.»

9 L'article 11 de la décision 2006/105 prévoit:

«La Hongrie prend sans délai les mesures requises pour se conformer à la présente décision et rend ces mesures publiques. Elle en informe immédiatement la Commission.»

10 L'article 2 de la décision 2006/115, intitulé «Délimitation de zones de protection et de zones de surveillance», dispose à son paragraphe 1:

«L'État membre concerné délimite, autour de la zone où la présence chez les oiseaux sauvages de l'influenza aviaire hautement pathogène causée par le sous-type H5 du virus de l'influenza A est confirmée, lorsqu'il est suspecté ou confirmé qu'il s'agit du type de neuraminidase N1:

a) une zone de protection d'un rayon minimal de trois kilomètres et

b) une zone de surveillance d'un rayon minimal de dix kilomètres, y compris la zone de protection.»

11 Conformément au libellé de l'article 3, paragraphe 2, de cette décision concernant les mesures dans ladite zone de protection:

«L'État membre concerné veille à ce que soient interdits dans la zone de protection:

a) le départ des volailles et autres oiseaux captifs de l'exploitation où ils sont détenus;

[...]

c) le transport de volailles et autres oiseaux captifs à travers la zone, à l'exclusion du transit sur les grands axes routiers ou ferroviaires et du transport à l'abattoir en vue d'un abattage immédiat;

[...]»

12 En vertu de l'article 6, paragraphe 1, de ladite décision:

«Par dérogation à l'article 3, paragraphe 2, point a), l'État membre concerné peut autoriser le transport de poulettes prêtes à pondre, de dindes d'engraissement et d'autres volailles et gibier à plumes d'élevage à destination d'exploitations sous contrôle officiel situées dans la zone de protection ou la zone de surveillance.»

13 L'article 11, premier alinéa, de la décision 2006/115 énonce:

«Tous les États membres prennent sans délai les mesures requises pour se conformer à la présente décision et les rendent publiques. Ils en informent aussitôt la Commission.»

Le droit hongrois

14 La loi n° CLXXVI de 2005 relative à la santé animale (állategészségügyről szóló 2005. évi CLXXVI. törvény), dans sa version en vigueur à la date des faits au principal, contient des dispositions concernant des mesures épidémiologiques.

15 Aux termes de l'article 7, paragraphe 4, de cette loi:

«L'autorité vétérinaire peut, dans des cas déterminés, en vue de prévenir ou de confirmer la présence de la maladie animale sujette à notification, de freiner la propagation de celle-ci ou de réduire les dommages qu'elle provoque, ou en vue de son éradication, adopter, en tenant compte de la nature et de l'expansion de la maladie, des dispositions particulières prévoyant les mesures épidémiologiques suivantes:

[...]

f) la création d'une zone de protection (zone de surveillance),

[...]

q) l'imposition à certaines entreprises (par exemple, abattoirs, usines de traitement de sous-produits d'origine animale), afin d'assurer l'exécution efficace des mesures épidémiologiques, d'une obligation de contribuer à celles-ci, dans la mesure et dans le temps nécessaires pour prévenir le danger, et moyennant un dédommagement ultérieur proportionnel à la contribution de chacune.»

16 L'article 8, paragraphe 1, de ladite loi prévoit:

«Plusieurs des mesures épidémiologiques peuvent être ordonnées simultanément. Les décisions ordonnant les mesures sont d'application immédiate, nonobstant tout recours.»

17 En outre, l'article 10 de la même loi dispose:

«1. Peuvent prétendre à un dédommagement de la part de l'État lorsqu'est prise une mesure épidémiologique telle que visée à l'article 7, paragraphe 4, points i) à q) – et sous réserve de ce qui est prévu au paragraphe 4:

[...]

c) les entreprises visées à l'article 7, paragraphe 4, point q).

[...]

3. Le montant du dédommagement est égal à la valeur vénale de l'animal, du matériau, de l'outil ou de l'objet. En cas d'application de l'article 7, paragraphe 4, point p) ou point q), il est fonction du préjudice causé par la réquisition ou la contribution (à l'exclusion du manque à gagner). Les règles détaillées concernant l'évaluation des dommages et le paiement des indemnités font l'objet de dispositions particulières. Les décisions ordonnant les mesures déterminent le mode de versement des indemnités.

[...]»

18 En vertu de l'article 14 de l'arrêté nº 44 du ministre de l'Agriculture et du Développement rural, du 17 mai 2002, relatif à la protection contre l'influenza aviaire et la maladie de Newcastle, tel qu'en vigueur à la date des faits au principal:

«1. Si un diagnostic d'influenza aviaire ou de maladie de Newcastle est confirmé par le vétérinaire principal d'arrondissement dans une exploitation ou autre unité de production, l'autorité ordonne l'instauration, autour de l'exploitation ou unité de production infectée, d'une zone de protection d'un rayon minimal de trois kilomètres. Dans la définition des zones de protection, il est tenu compte des exploitations locales détenant des volailles, des installations des abattoirs, des limites géographiques naturelles, ainsi que des possibilités de surveillance.

[...]»

19 L'article 339, paragraphe 1, du code civil institué par la loi nº IV de 1959 (Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. Törvény), concernant la réparation d'un préjudice, prévoit:

«Toute personne qui cause illégalement un dommage à autrui est tenue de le réparer. Elle peut échapper à la responsabilité si elle prouve avoir eu le comportement généralement attendu dans une telle situation.»

20 L'article 349, paragraphe 1, de ce code dispose:

«Une responsabilité pour un dommage provoqué dans l'exercice d'une compétence administrative ne peut être établie que si le dommage n'a pas pu être évité par l'exercice de voies de droit ordinaires ou si la victime a exercé des voies de droit ordinaires propres à prévenir la survenance du dommage.»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

21 La requérante au principal, une entreprise agricole d'élevage s'occupant notamment d'engraissement de dindes, a conclu avec une coopérative agricole un contrat de bail pour une durée déterminée s'étendant du 6 février au 31 décembre 2006, concernant un local d'élevage de dindes situé dans la périphérie de Nagybaracska (Hongrie). Elle projetait de se servir du local pris en location pour l'engraissement de deux lots de dindes préalablement élevées.

22 Le 10 février 2006, un cygne tuberculé, mort d'une infection par le virus H5N1, a été découvert sur le territoire de Nagybaracska, approximativement à 50 mètres du local pris en location.

23 À cet égard, et afin de prendre des mesures de lutte contre l'influenza aviaire hautement pathogène, la Commission a adopté les 15 et 17 février 2006 respectivement les décisions 2006/105 et 2006/115.

24 Par les décisions administratives 945-0/BACSK/2006 et 945-1/BACSK/2006 respectivement des 15 et 21 février 2006, et conformément au cadre réglementaire national existant, la défenderesse au principal a ordonné l'instauration d'une zone de protection qui s'étendait également au territoire administratif de Csátalja et Nagybaracska et arrêté d'autres mesures telles que, notamment, l'interdiction du transit des volailles dans cette zone de protection. Cette dernière a été supprimée le 21 avril 2006.

25 Le 23 février 2006, par l'avis administratif 1011-5/BACSK/2006, non susceptible de recours, la défenderesse au principal a rejeté la demande d'autorisation présentée par la requérante au principal d'héberger des dindes dans le local d'élevage situé à Nagybaracska, en raison de restrictions applicables dans la zone de protection ordonnée, ainsi qu'au motif que ladite requérante et ses partenaires détenaient plusieurs locaux dans lesquels les dindes pouvaient, à son avis, être placées dans la mesure de la capacité de chacun d'eux.

26 Le 16 mars 2006, la requérante au principal a introduit devant la défenderesse au principal une demande en réparation de la totalité du préjudice qu'elle avait subi à cause de l'établissement de la zone de protection et du rejet de sa demande concernant l'hébergement des dindes en question dans cette zone de protection.

27 À l'issue des décisions administratives, soumises au contrôle juridictionnel, un montant total de 3 509 879 forints hongrois (HUF) (environ 12 000 euros) a été arrêté et alloué à la requérante au principal à titre de dédommagement, sa demande ayant été rejetée pour le montant représentant le manque à gagner.

28 Sur ces entrefaites, la requérante au principal a introduit un recours à l'encontre du Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal, faisant valoir que la défenderesse au principal ne pouvait pas interdire la livraison des dindes dans le local pris en location, de sorte que ladite défenderesse était tenue d'accorder une réparation des dommages comprenant le manque à gagner qui n'avait pas été accordé dans le cadre de la procédure administrative d'indemnisation.

29 Le 13 mai 2012, le Kecskeméti törvényszék (tribunal départemental de Kecskemét) a rejeté la demande de la requérante au principal au motif que les décisions prises par la défenderesse au principal dans le cadre de son pouvoir d'appréciation n'étaient pas illégales et, en tout état de cause, que les conditions de la responsabilité pour un préjudice provoqué dans l'exercice d'une compétence administrative n'étaient pas réunies. La requérante au principal a interjeté appel de ce jugement devant la Szegedi ítélőtábla (cour régionale de Szeged).

30 Dans ces circonstances, la Szegedi ítélőtábla a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) La décision adoptée au titre des mesures de protection provisoires contre l'influenza aviaire hautement pathogène par laquelle les autorités hongroises ont ordonné l'instauration d'une zone de protection et interdit notamment, dans ce cadre, le transport de volailles était-elle conforme au droit de l'Union, et particulièrement aux directives [92/40 et 2005/94], et à la décision 2006/105[...]?

La décision adoptée au titre des mesures de protection provisoires contre l'influenza aviaire hautement pathogène par laquelle les autorités hongroises ont modifié en partie les règles applicables dans la zone de protection et interdit notamment, dans ce cadre, le transit de volailles dans la zone, et, d'autre part, la mesure que lesdites autorités ont prise en ce qui concerne la partie requérante, sous la forme d'un avis (et non d'une décision susceptible de recours) et par laquelle elles ont désapprouvé la livraison (ou l'hébergement) de dindes au local situé dans la zone de protection, directement à proximité du foyer d'infection constaté, étaient-elles conformes au droit de l'Union, et particulièrement aux directives [92/40 et 2005/94, ainsi qu'à] la décision 2006/115[...]?

2) Les directives [92/40 et 2005/94], en tant qu'actes normatifs du droit de l'Union, visaient-elles à introduire dans l'Union une réglementation commune de la réparation des dommages causés aux particuliers par les mesures de protection provisoires contre l'influenza aviaire hautement pathogène? Les dispositions de droit de l'Union figurant dans les directives [92/40 et 2005/94 ainsi que] dans les décisions [2006/105 et 2006/115] ont-elles reconnu un pouvoir approprié d'introduire une réglementation commune de la réparation des dommages causés aux particuliers par les mesures de protection provisoires contre l'influenza aviaire hautement pathogène?

3) Pour le cas où la deuxième question devrait recevoir une réponse affirmative, la restriction du droit à une réparation du dommage est-elle légale et conforme au droit de l'Union lorsqu'elle découle des mesures nationales provisoires prises en exécution des actes énumérés ci-dessus? Une règle de droit national qui limite la réparation versée par l'État au montant effectif du dommage et des dépenses, et exclut de la réparation la possibilité d'être indemnisé pour le manque à gagner, peut-elle être considérée comme une restriction nécessaire et proportionnée du droit à la réparation des dommages causés aux particuliers?

4) Pour le cas où la deuxième question devrait recevoir une réponse négative, la partie requérante peut-elle, si elle a été lésée par les mesures nationales provisoires prises en exécution d'actes du droit de l'Union visant à lutter contre l'influenza aviaire hautement pathogène, et que les règles de droit national limitent le droit de demander réparation pour les dommages ainsi provoqués et excluent de la réparation toute possibilité de demander une indemnité pour le manque à gagner, se prévaloir d'un droit à être indemnisée pour son manque à gagner en invoquant directement la violation des principes consacrés par la Charte [...] (la liberté d'entreprise [visée à] l'article 16, le droit de propriété [énoncé à] l'article 17 et le droit à un recours effectif [prévu à] l'article 47)?

5) Si un droit à la réparation intégrale d'un dommage peut être exercé sur un fondement quelconque en droit de l'Union, un tel droit ne peut-il être exercé que contre l'État concerné ou peut-il également, dans le cadre d'une procédure en réparation d'un dommage provoqué dans le cadre de l'exercice d'une compétence administrative, être invoqué contre l'autorité administrative, en considérant la notion d'État dans son sens large? Si le droit peut être exercé contre un organe administratif, le droit de la responsabilité de l'État membre concerné peut-il prescrire la réunion de conditions supplémentaires pour que le droit à réparation soit fondé?

6) À supposer que le droit de l'Union n'ait pas prévu une faculté pour la partie requérante d'obtenir la réparation intégrale du dommage qui lui a été infligé en s'appuyant directement sur lui, les mêmes règles doivent-elles, en application d'un principe d'équivalence des procédures, s'appliquer à l'examen, d'une part, des demandes susceptibles d'être adjugées sur le fondement du droit de l'Union et, d'autre part, des demandes similaires susceptibles de l'être en vertu des règles du droit interne hongrois?

7) Est-il possible, dans un litige concernant des mesures destinées à mettre en œuvre le droit de l'Union – le fonctionnement du marché intérieur étant nécessairement affecté par des mesures législatives et administratives prises par les États membres en vue de lutter contre l'influenza aviaire hautement pathogène présente chez les oiseaux sauvages dans l'Union –, et à supposer un contexte factuel semblable à celui du cas d'espèce, de se tourner vers la Commission pour obtenir son avis en tant qu'amicus curiæ, en particulier lorsqu'on apprend que la Commission a engagé une procédure de manquement contre l'État membre en question, concernant des questions juridiques pertinentes dans le cadre dudit litige?

8) À supposer qu'il soit possible d'interroger la Commission soit pour obtenir un avis en tant qu'amicus curiæ, soit à titre de simple information, celle-ci est-elle obligée de donner un avis en tant qu'amicus curiæ ou des précisions en ce qui concerne les informations, documents et déclarations obtenues dans le cadre d'une procédure de manquement, et en ce qui concerne sa pratique à cet égard, en particulier lorsqu'il s'agit d'informations non publiques qui ont été obtenues pendant la phase de la procédure de manquement antérieure à la procédure devant la Cour? De telles informations peuvent-elles être utilisées publiquement dans le cadre d'un litige particulier devant une juridiction nationale?»

Sur les questions préjudicielles

Observations liminaires

31 Il y a lieu de souligner que, aux termes des circonstances spécifiées dans la décision de renvoi, le foyer de l'influenza aviaire en cause au principal a été constaté sur un oiseau sauvage. En l'occurrence, il s'agit d'un cygne trouvé mort à la suite d'une infection par l'influenza aviaire.

32 Or, s'agissant des directives 92/40 et 2005/94, il résulte de l'article 1er de ces dernières que leur champ d'application s'étend uniquement à l'établissement des mesures préventives et des mesures de lutte en cas de suspicion ou d'apparition effective, au sein d'une exploitation, d'un foyer d'influenza aviaire chez des volailles ou d'autres oiseaux captifs.

33 Par conséquent, lesdites directives ne sont pas applicables au cas d'espèce, dans la mesure où leur champ d'application ne comprend pas le cas d'apparition d'un foyer de l'influenza aviaire chez un oiseau sauvage dont la nature isolée demande des mesures moins restrictives.

34 Dès lors, c'est à la lumière de ces observations qu'il convient d'examiner les questions posées par la juridiction de renvoi.

Sur les septième et huitième questions

35 Par ses septième et huitième questions, qu'il convient d'examiner en premier lieu, la juridiction de renvoi cherche à savoir dans quelle mesure le juge national a la possibilité de demander à la Commission de lui fournir des éclaircissements dans le cadre d'un litige concernant des mesures

destinées à mettre en œuvre le droit de l'Union, en particulier lorsqu'une procédure en manquement concernant la transposition de la directive 2005/94 a été initiée par la Commission et de quelle manière les informations recueillies peuvent être utilisées.

36 À cet égard, selon une jurisprudence constante, la Cour peut refuser de statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale lorsqu'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation du droit de l'Union sollicitée n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées (voir arrêt PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, point 39 et jurisprudence citée).

37 En l'occurrence, dès lors que la directive 2005/94 n'est pas applicable dans le cas d'espèce, l'interprétation sollicitée du droit de l'Union afin de savoir si la Commission devrait fournir des éclaircissements par rapport à un recours en manquement initié contre la Hongrie relatif à la transposition de cette directive est dépourvu de pertinence au regard de la décision que la juridiction de renvoi est appelée à rendre.

38 Il en ressort que les septième et huitième questions posées par la juridiction de renvoi sont irrecevables.

Sur la première question

39 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les décisions 2006/105 et 2006/115 doivent être interprétées en ce sens qu'elles s'opposent, d'une part, à des mesures nationales telles que les actes administratifs des 15 et 21 février 2006, ordonnant l'instauration d'une zone de protection sur le territoire administratif de Csátalja et Nagybaracska et interdisant le transit de volailles dans cette zone, et, d'autre part, à un avis administratif tel que celui du 23 février 2006, refusant à une entreprise telle que la requérante au principal l'autorisation d'héberger des dindes dans son local d'élevage situé à Nagybaracska.

40 En premier lieu, les articles 2, paragraphe 1, sous a), et 3, paragraphe 2, sous c), de la décision 2006/105 ainsi que les dispositions identiques de la décision 2006/115, d'une part, obligent l'État membre concerné à délimiter autour de la zone où la présence de l'influenza aviaire hautement pathogène chez les oiseaux sauvages a été confirmée une zone de protection d'un rayon minimal de trois kilomètres et, d'autre part, interdisent le transport de volailles et d'autres oiseaux captifs à travers cette zone, à l'exclusion du transit sur les grands axes routiers ou ferroviaires et du transport vers l'abattoir en vue d'un abattage immédiat.

41 En l'occurrence, il ressort du libellé desdites dispositions que les mesures nationales en cause au principal, à savoir l'instauration d'une zone de protection et l'interdiction du transport de volailles à travers cette zone, adoptées en tant qu'actes administratifs par les autorités hongroises respectivement les 15 et 21 février 2006, sont conformes à ces mêmes dispositions, ce qu'aucune des parties au principal n'a contesté.

42 En second lieu, dans la mesure où l'article 3, paragraphe 2, sous c), de la décision 2006/105 interdit le transport de volailles à travers la zone de protection, à savoir un transfert ne comprenant aucune sorte d'embarquement ou de débarquement des animaux, il en ressort que, a fortiori, le transport des volailles à destination d'un local d'élevage situé dans cette zone, tel qu'envisagé dans le cas d'espèce, est également interdit. En outre, ainsi que la Commission le soutient, les dérogations prévues à l'article 6 de cette décision s'appliquent exclusivement aux transports effectués à l'intérieur de la zone de protection ou au départ de celle-ci. Ces dérogations ne s'appliquent donc pas aux transports effectués en dehors de cette zone à destination de celle-ci, comme c'est le cas dans l'affaire au principal.

43 Il s'ensuit que le refus, par l'avis administratif du 23 février 2006, des autorités hongroises d'autoriser le transport de volailles à destination de la zone de protection est conforme à l'article 3, paragraphe 2, sous c), des décisions 2006/105 et 2006/115. Le choix de la forme d'un avis administratif n'a aucune incidence sur cette appréciation, dès lors que ces décisions ne prévoient pas de modalités particulières pour leur mise en œuvre.

44 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la première question que les décisions 2006/105 et 2006/115 doivent être interprétées en ce sens qu'elles ne s'opposent pas, d'une part, à des mesures nationales telles que les actes administratifs des 15 et 21 février 2006 ordonnant l'instauration d'une zone de protection sur le territoire administratif de Csátalja et Nagybaracska et interdisant le transit de volailles dans cette zone et, d'autre part, à un avis administratif tel que celui du 23 février 2006 refusant à une entreprise telle que la requérante au principal d'héberger des dindes dans son local d'élevage situé à Nagybaracska.

Sur les deuxième et quatrième questions

45 Par ses deuxième et quatrième questions, qu'il convient d'examiner conjointement, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les décisions 2006/105 et 2006/115 établissant des mesures de lutte contre l'influenza aviaire, doivent être interprétées en ce sens qu'elles contiennent ou renvoient à des dispositions visant à instaurer un régime de réparation des dommages causés par les mesures qu'elles prévoient et, dans la négative, si le fait que la législation nationale exclut le manque à gagner de la réparation des dommages causés par des mesures nationales de protection telles que celles en cause au principal, prises en conformité avec les décisions 2006/105 et 2006/115, porte atteinte à la liberté d'entreprise, au droit de propriété et au droit à un recours effectif, respectivement inscrits aux articles 16 et 17 et 47 de la Charte.

46 En premier lieu, force est de constater, comme le prétendent également la partie défenderesse au principal, le gouvernement hongrois ainsi que la Commission, que les décisions 2006/105 et 2006/115 ne contiennent aucune disposition visant à instaurer un régime d'indemnisation des dommages causés aux particuliers par la mise en œuvre des mesures de lutte contre l'influenza aviaire prévues par ces décisions.

47 En outre, pour autant que lesdites décisions constituent des actes d'exécution pris en vertu de l'article 9, paragraphes 3 et 4, de la directive 89/662/CEE du Conseil, du 11 décembre 1989, relative aux contrôles vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires dans la perspective de la réalisation du marché intérieur (JO L 395, p. 13), et de l'article 10, paragraphes 3 et 4, de la directive 90/425/CEE du Conseil, du 26 juin 1990 relative aux contrôles vétérinaires et zootechniques applicables dans les échanges intracommunautaires de certains animaux vivants et produits dans la perspective de la réalisation du marché intérieur (JO L 224, p. 29), aucune compétence attribuant à la Commission le pouvoir d'établir un régime d'indemnisation ne ressort ni du libellé ni de l'objectif de ces directives, qui ont servi de base à l'adoption des décisions 2006/105 et 2006/115.

48 En tout état de cause, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, le législateur de l'Union peut considérer, dans le cadre du large pouvoir d'appréciation dont il dispose en matière de politique agricole, qu'il est indiqué d'indemniser, partiellement ou totalement, les propriétaires des exploitations dans lesquelles des animaux sont détruits et abattus. Néanmoins, la Cour a conclu qu'il ne saurait être déduit de cette constatation l'existence, dans le droit de l'Union, d'un principe général qui imposerait l'octroi d'une indemnisation en toutes circonstances (voir arrêt Booker Aquaculture et Hydro Seafood, C-20/00 et C-64/00, EU:C:2003:397, point 85).

49 Cette jurisprudence est également applicable dans l'affaire au principal, compte tenu particulièrement du fait que les mesures nationales en cause au principal sont de moindre gravité que les mesures de destruction et d'abattage dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Booker Aquaculture et Hydro Seafood (EU:C:2003:397).

50 Il s'ensuit que les décisions 2006/105 et 2006/115, établissant des mesures de lutte contre l'influenza aviaire, ne contiennent ni ne renvoient à des dispositions visant à instaurer un régime de réparation des dommages causés par les mesures qu'elles prévoient. Par conséquent, ces décisions n'établissent pas d'obligation d'indemnisation à la charge des États membres.

51 En second lieu, dans la mesure où la juridiction de renvoi s'interroge sur la compatibilité du système de réparation des dommages causés par l'adoption des mesures en cause au principal, tel qu'instauré par le législateur national, avec la liberté d'entreprise, le droit de propriété et le droit à un recours effectif, tels que garantis par la Charte, il convient, d'emblée, de souligner que, selon la législation nationale en cause au principal, un opérateur économique, contraint de coopérer dans le cadre d'une mesure épidémiologique, a droit à un dédommagement au titre des préjudices occasionnés par cette coopération, à l'exclusion du manque à gagner.

52 Or, force est de constater que, dès lors qu'une obligation de réparation ne saurait être fondée sur le droit de l'Union, une mesure nationale telle que celle en cause au principal prévoyant le versement par l'État concerné d'une indemnisation correspondant au dommage et aux dépenses effectifs, en excluant le manque à gagner, relève non pas du champ l'application du droit de l'Union, mais exclusivement du choix du législateur national.

53 À cet égard, il convient de rappeler que la procédure de renvoi préjudicielle, prévue à l'article 267 TFUE, est fondée, selon une jurisprudence constante, sur une nette séparation des fonctions entre les juridictions nationales et la Cour, cette dernière étant uniquement habilitée à se prononcer sur l'interprétation ou la validité des actes de l'Union visés à cet article. Dans ce cadre, il n'appartient pas à la Cour d'apprécier l'interprétation des dispositions du droit national ou de juger si l'interprétation que la juridiction nationale en donne est correcte (arrêt Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, point 28 et jurisprudence citée).

54 En outre, aux termes de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, régissant son champ d'application, les dispositions de celle-ci s'adressent aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. Cette disposition confirme la jurisprudence constante de la Cour selon laquelle les droits fondamentaux garantis dans l'ordre juridique de l'Union ont vocation à être appliqués dans toutes les situations régies par le droit de l'Union, mais ne saurait être d'application en dehors de telles situations. Lorsqu'une situation juridique ne relève pas du champ d'application du droit de l'Union, la Cour n'est pas compétente pour en connaître et les dispositions éventuellement invoquées de la Charte ne sauraient, à elles seules, fonder cette compétence (voir, en ce sens, arrêt Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, points 17, 19 et 22, ainsi qu'ordonnance Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio, C-258/13, EU:C:2013:810, points 18 à 20).

55 Par conséquent, l'appréciation de la légalité d'une législation nationale, telle que celle en cause au principal, qui ne prévoit pas une réparation intégrale, y compris le manque à gagner, des dommages subis en raison de l'adoption, en conformité avec le droit de l'Union, de mesures nationales de protection contre l'influenza aviaire, au regard des droits à un recours effectif et de la propriété ainsi que de la liberté d'entreprise, ne relève pas de la compétence de la Cour.

56 En effet, ainsi qu'il est relevé aux points 48 et 49 du présent arrêt, un principe général qui mettrait à la charge des États membres une obligation de réparation des dommages résultant de telles mesures n'existe pas dans le droit de l'Union.

57 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre aux deuxième et quatrième questions que, d'une part, les décisions 2006/105 et 2006/115 établissant des mesures de lutte contre l'influenza aviaire, doivent être interprétées en ce sens qu'elles ne contiennent ni ne renvoient à des dispositions visant à instaurer un régime de réparation des dommages causés par les mesures qu'elles prévoient et, d'autre part, l'appréciation de la légalité d'une législation nationale, telle que celle en cause au principal, qui ne prévoit pas une réparation intégrale, y compris le manque à gagner, des dommages subis en raison de l'adoption, en conformité avec le droit de l'Union, de mesures nationales de protection contre l'influenza aviaire, au regard des droits à un recours effectif et de la propriété ainsi que de la liberté d'entreprise, ne relève pas de la compétence de la Cour.

Sur les troisième et cinquième questions

58 Selon la décision de renvoi, les troisième et cinquième questions méritent une réponse dans le cas où des réponses affirmatives auront été apportées aux deuxième et quatrième questions.

59 Or, eu égard à la réponse fournie aux deuxième et quatrième questions, les troisième et cinquième questions ne nécessitent pas de réponse.

Sur la sixième question

60 Par sa sixième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si le principe d'équivalence doit être interprété en ce que, dans l'hypothèse où un droit à réparation pour les dommages subis par une entreprise telle que la requérante au principal ne découlerait pas du droit de l'Union, ce principe pourrait être appliqué afin de permettre la mise en œuvre de mêmes règles procédurales à l'examen, d'une part, de demandes susceptibles d'être adjugées sur le fondement du droit de l'Union et, d'autre part, de demandes similaires susceptibles de l'être en vertu des règles du droit hongrois.

61 En ce qui concerne le principe d'équivalence, il ressort de la jurisprudence de la Cour que le respect de ce principe suppose que la règle nationale en cause s'applique indifféremment aux recours fondés sur des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union et à ceux fondés sur la méconnaissance du droit interne ayant un objet et une cause semblables. Il appartient au juge national, qui a une connaissance directe des modalités procédurales applicables, de vérifier la similitude des recours concernés sous l'angle de leur objet, de leur cause et de leurs éléments essentiels (voir arrêt Agrokonsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, point 39 et jurisprudence citée).

62 Or, eu égard à la réponse apportée aux deuxième et quatrième questions, aucune disposition du droit de l'Union n'impose aux États membres l'obligation d'instaurer un régime de réparation des dommages causés par des mesures nationales de protection telles que celles en cause dans l'affaire au principal. En revanche, la possibilité d'instaurer un tel régime relève exclusivement du choix du législateur national.

63 Il s'ensuit que, pour autant que le respect du principe d'équivalence suppose l'application indifférenciée d'une règle nationale dans des situations résultant, d'une part, de l'application du droit de l'Union et, d'autre part, du droit interne, ce principe ne peut pas être appliqué dans une situation qui ne relève pas du droit de l'Union, telle que celle au principal.

64 En tout état de cause, il résulte de la décision de renvoi que, concernant les recours en réparation des dommages causés par les mesures nationales de protection en cause au principal, aucun élément n'indique une application différenciée de règles nationales procédurales des droits garantis par le droit de l'Union ni de ceux prévus par le droit national.

65 Eu égard aux considérations qui précèdent, le principe d'équivalence n'est pas applicable dans une situation telle que celle en cause au principal.

Sur les dépens

66 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. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (sixième chambre) dit pour droit:

1) **Les décisions 2006/105/CE de la Commission, du 15 février 2006, concernant certaines mesures de protection provisoires relatives aux cas suspectés ou confirmés d'influenza aviaire hautement pathogène chez les oiseaux sauvages en Hongrie, et 2006/115/CE de la Commission, du 17 février 2006, concernant certaines mesures de protection relatives à l'influenza aviaire hautement pathogène chez les oiseaux sauvages dans la Communauté et abrogeant les décisions 2006/86/CE, 2006/90/CE, 2006/91/CE, 2006/94/CE, 2006/104/CE et 2006/105/CE, doivent être interprétées en ce sens qu'elles ne s'opposent pas, d'une part, à des mesures nationales telles que les actes administratifs des 15 et 21 février 2006 ordonnant l'instauration d'une zone de protection sur le territoire administratif de Csátalja et Nagybaracska (Hongrie) et interdisant le transit de volailles dans cette zone et, d'autre part, à un avis administratif tel que celui du 23 février 2006 refusant à une entreprise telle que la requérante au principal d'héberger des dindes dans son local d'élevage situé à Nagybaracska.**

2) **D'une part, les décisions 2006/105 et 2006/115 doivent être interprétées en ce sens qu'elles ne contiennent ni ne renvoient à des dispositions visant à instaurer un régime de réparation des dommages causés par les mesures qu'elles prévoient et, d'autre part, l'appréciation de la légalité d'une législation nationale, telle que celle en cause au principal, qui ne prévoit pas une réparation intégrale, y compris le manque à gagner, des dommages subis en raison de l'adoption, en conformité avec le droit de l'Union, de mesures nationales de protection contre l'influenza aviaire, au regard des droits à un recours effectif et de la propriété ainsi que de la liberté d'entreprise, ne relève pas de la compétence de la Cour.**

Signatures