CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PHILIPPE LÉGER

présentées le 27 février 2003 [1]

1. Les viandes fraîches destinées à la consommation humaine font l'objet, dans les États membres, de différentes mesures d'inspection et de contrôle sanitaires harmonisées. Ces mesures d'inspection et de contrôle interviennent, notamment, au niveau de l'abattage, puis du découpage. Les conditions de financement de ces mesures ont également bénéficié d'une harmonisation communautaire.

2. Dans la présente affaire, la Cour est invitée à déterminer si la réduction de la redevance relative aux inspections et aux contrôles liés aux opérations de découpage, prévue lorsque ces opérations ont lieu dans l'établissement où il a été procédé à l'abattage, est subordonnée à la condition que l'abattoir et l'atelier de découpe appartiennent au même propriétaire. La juridiction de renvoi demande également quels sont les critères à prendre en compte pour déterminer le montant de cette réduction.

1 — Langue originale: le français.

I — Le cadre juridique

A — *Le droit communautaire*

3. Le droit communautaire pertinent est constitué par les règles en matière d'inspection de viandes fraîches et celles relatives au financement de ces inspections.

1) Les règles en matière d'inspection

4. Les règles en matière d'inspection de viandes fraîches sont définies par la directive 64/433/CEE du Conseil [2], telle que modifiée par la directive 91/497/CEE du Conseil [3] (ci-après la «directive 64/433»).

2 — Directive du 26 juin 1964, relative à des problèmes sanitaires en matière d'échanges intracommunautaires de viandes fraîches (JO 1964, 121, p. 2012).

3 — Directive du 29 juillet 1991, modifiant et codifiant la directive 64/433 pour l'étendre à la production et la mise sur le marché de viandes fraîches (JO L 268, p. 69).

5. La directive 64/433 a pour but d'éliminer les disparités existant entre les États membres en matière de prescriptions sanitaires dans le domaine des viandes afin de favoriser la libre circulation de celles-ci [4]. Elle procède ainsi à un rapprochement des dispositions des États membres visant à rendre uniformes les conditions sanitaires des viandes dans les abattoirs et dans les ateliers de découpe ainsi qu'en matière d'entreposage et de transport [5].

6. À cette fin, la directive 64/433 contient à son article 2 un certain nombre de définitions. Selon cet article, sous k), il convient d'entendre par «établissement» «un abattoir agréé, un atelier de découpe agréé, un entrepôt frigorifique agréé ou un ensemble réunissant plusieurs de ces établissements».

7. À l'article 3, paragraphe 1, A et B, la directive 64/433 prescrit que les opérations d'abattage et de découpage doivent être effectuées, respectivement, dans un abattoir et dans un atelier de découpe qui ont été agréés dans les conditions qu'elle fixe. Elle énonce également qu'il doit être procédé systématiquement à des mesures d'inspection et de contrôle au niveau de l'abattage, puis au niveau du découpage. Ces inspections et ces contrôles doivent être réalisés par un vétérinaire officiel, dans les conditions prévues à l'annexe I de la même directive.

8. Selon ladite annexe I, ces inspections et ces contrôles portent, d'une part, sur l'hygiène du personnel, des locaux et du matériel dans les établissements [6] et, d'autre part, sur l'état sanitaire de la viande. Ainsi, au niveau de l'abattage, il est procédé, notamment, à une inspection sanitaire post mortem de toutes les parties de l'animal aux fins de vérifier si la viande est propre à la consommation humaine [7]. Au niveau du découpage, l'exploitant de l'atelier de découpe, le propriétaire de celui-ci ou son représentant doit être en mesure, à toute réquisition, de porter à la connaissance du vétérinaire officiel chargé du contrôle la provenance des viandes introduites dans son établissement et l'origine des animaux abattus [8]. De même, le vétérinaire officiel doit procéder au contrôle des entrées et des sorties des viandes fraîches, à l'inspection sanitaire des viandes fraîches présentes dans l'atelier de découpe ainsi qu'à l'inspection sanitaire de celles-ci avant les opérations de découpage et lors de leur sortie dudit établissement [9].

9. La directive 64/433 prévoit également, à son article 10, que tout État membre établit une liste des établissements agréés, qui comporte le numéro d'agrément vétérinaire de chaque établissement. Cette liste est transmise aux autres États membres et à la Commission des Communautés européennes. En cas de manquement à l'hygiène, cet agrément peut être suspendu ou retiré.

4 — Premier et deuxième considérants.

5 — Troisième et quatrième considérants.

6 — Voir, notamment, chapitres V et X, point 48, quatrième tiret, de cette annexe.

7 — Ibidem, chapitre VIII.

8 — Ibidem, chapitre IX, point 44.

9 — Ibidem, chapitre X.

10. Les numéros d'agrément vétérinaire des abattoirs et des ateliers de découpe sont repris sur les documents d'accompagnement des viandes et sur les étiquettes des emballages dans les conditions prévues par la directive 64/433 [10].

2) Les règles en matière de financement

11. Les règles harmonisées de financement des mesures d'inspection et de contrôle des viandes fraîches sont prévues par la directive 85/73/CEE du Conseil [11], dans sa version résultant de la directive 96/43/CE du Conseil [12] (ci-après la «directive 85/73»).

12. L'harmonisation de ces règles a pour but d'empêcher les distorsions de concurrence que pourrait occasionner la perception de redevances divergentes dans les différents États membres [13].

13. La directive 85/73 impose ainsi aux États membres de percevoir une redevance communautaire pour les frais occasionnés par les inspections et les contrôles harmonisés [14].

14. Selon l'article 5 de la directive 85/73, cette redevance doit couvrir les coûts que supporte l'autorité compétente au titre, d'une part, des charges salariales et sociales occasionnées par le service d'inspection et, d'autre part, des frais administratifs liés à l'exécution des contrôles et des inspections, auxquels peuvent être imputés les frais nécessaires à la formation permanente des inspecteurs. Toute restitution directe ou indirecte de cette redevance est interdite.

15. Le montant de cette redevance est défini à l'annexe A, chapitre I, de la directive 85/73. Selon le point 1 de celui-ci, les États membres perçoivent pour les frais d'inspection liés aux opérations d'abattage les montants forfaitaires fixés par cette disposition en fonction de l'espèce de l'animal, de son âge et de son poids.

16. Les frais d'inspection liés aux opérations de découpage sont traités à l'annexe A, chapitre I, point 2, de la directive 85/73 dans les termes suivants:

«Les contrôles et inspections liés aux opérations de découpage visées notamment à

10 — Annexe I, chapitres XI et XIII, ainsi qu'annexes IV et V.

11 — Directive du 29 janvier 1985, relative au financement des inspections et contrôles vétérinaires visés par les directives 89/662/CEE, 90/425/CEE, 90/675/CEE et 91/496/CEE.

12 — Directive du 26 juin 1996, modifiant et codifiant la directive 85/73 pour assurer le financement des inspections et des contrôles vétérinaires des animaux vivants et de certains produits animaux, et modifiant les directives 90/675/CEE et 91/496/CEE (JO L 162, p. 1).

13 — Cinquième et septième considérants de la directive 96/43.

14 — Article 1er.

l'article 3 paragraphe 1 point B de la directive 64/433/CEE [...] sont à couvrir:

a) soit de manière forfaitaire par ajout d'un montant forfaitaire de 3 écus par tonne appliqué sur les viandes qui entrent dans un atelier de découpe.

Ce montant s'ajoute aux montants visés au point 1;

b) soit par perception des coûts réels d'inspection à l'heure prestée.

Lorsque les opérations de découpage sont effectuées dans l'établissement où sont obtenues les viandes, une réduction allant jusqu'à 55 % des montants prévus au premier alinéa est pratiquée.

L'État membre qui opte pour le régime de l'heure prestée doit être en mesure de prouver à la Commission que la perception de la redevance prévue au point a) ne couvre pas les coûts réels.»

17. Selon l'annexe A, chapitre I, point 4, de la directive 85/73, les États membres peuvent, pour couvrir des coûts plus élevés, majorer pour un établissement donné les montants forfaitaires prévus audit chapitre, points 1 et 2, sous a), si les frais d'inspection sont accrus en raison, notamment, de la disparité des animaux abattus, des retards fréquents dans les abattages, des délais d'attente pour le personnel d'inspection et des temps de déplacement. Les États membres peuvent également percevoir une redevance couvrant les frais effectivement encourus.

18. Conformément à l'annexe A, chapitre I, point 5, de la directive 85/73, les États membres peuvent également déroger à la baisse aux montants forfaitaires prévus aux points 1 et 2, sous a), dudit chapitre. Cette dérogation est autorisée soit d'une manière générale, lorsque le coût de la vie et les coûts salariaux sont très inférieurs à la moyenne communautaire, soit pour un établissement donné sous certaines conditions. Notamment, la régularité des abattages en nombre et en type d'animaux doit permettre de planifier l'intervention du personnel chargé des inspections et d'éviter les délais d'attente. Ces dérogations ne peuvent en aucun cas conduire à des baisses supérieures à 55 % des niveaux prévus auxdits points 1 et 2, sous a).

19. Selon l'annexe A, chapitre I, point 6, de la directive 85/73, les redevances susvisées sont perçues à l'abattoir ou à l'atelier de découpe. Elles sont à la charge de l'exploitant ou du propriétaire procédant aux opérations d'abattage ou de découpage, avec possibilité pour ces derniers de réper-

cuter la redevance perçue pour l'opération concernée sur la personne physique ou morale pour le compte de laquelle sont effectuées lesdites opérations. Dans le cas d'un établissement procédant à plusieurs opérations et de filières de production intégrant plusieurs opérations, les États membres peuvent percevoir une redevance totale incluant les différents montants en une seule fois et en un seul lieu.

B — *La réglementation nationale*

20. Le Fleischhygienegesetz (loi sur l'hygiène des viandes), du 8 juillet 1993, modifié par la loi du 17 juillet 1996 [15], dispose à l'article 24 que les faits générateurs de redevances sont déterminés par le droit des Länder et que ces redevances sont calculées conformément aux dispositions des actes juridiques adoptés par la Communauté européenne en matière de financement des inspections et des contrôles sanitaires des viandes.

21. La directive 85/73 a été transposée dans le droit du Land de Rhénanie-Palatinat (Allemagne) par le Landesgesetz zur Ausführung fleisch- und geflügelfleischhygienerechtlicher Vorschriften (loi du Land appliquant les dispositions en matière d'hygiène des viandes fraîches et des viandes de volaille), du 17 décembre 1998 [16], et par la Landesverordnung über die Gebühren und Auslagen für Untersuchungen und Hygienekontrollen nach fleisch- und geflügelfleischhygienerechtlichen Vorschriften (règlement du Land relatif aux redevances et frais correspondant aux contrôles et inspections sanitaires entrepris en conformité avec les dispositions légales relatives à l'hygiène de la viande et de la viande de volaille), du 17 février 1999 [17] (ci-après le «règlement du Land»).

22. En vertu du règlement du Land, la redevance pour les «inspections et contrôles dans des ateliers de découpe agréés, en ce inclus l'identification et l'expédition de certificats, par tonne de viande non désossée livrée, destinée à la découpe», s'élevait, pour la période allant du 1er janvier au 31 décembre 1999, à 5,76 DEM, soit, selon les constatations de la juridiction de renvoi [18], l'équivalent, au taux de conversion en vigueur à l'époque, de 3 écus.

23. Le point 6.4 de la troisième partie de l'annexe du règlement du Land dispose:

«Lorsque les opérations visées au point 6 sont effectuées dans l'établissement dans lequel la viande est obtenue, les redevances prévues aux points 6.1 à 6.3 doivent être réduites en conséquence, avec un maximum toutefois de 55 %.»

15 — BGBl. I, p. 991.
16 — GVBl. p. 422.
17 — GVBl. p. 32.
18 — Voir ordonnance de renvoi (point 2.1.1).

II — Les faits et la procédure

24. Färber GmbH & Co. (ci-après «Färber») exploite un atelier de découpe de viande agréé sur le territoire de la commune de Neustadt/Weinstrasse (Allemagne). Dans le même bâtiment se trouve l'abattoir de la société Schlachthof-Betriebs-GmbH, une société indépendante de Färber, qui fournit à cette dernière une partie de la viande qu'elle découpe.

25. La commune de Neustadt/Weinstrasse a demandé à Färber, au titre des inspections et des contrôles sanitaires effectués dans l'atelier de celle-ci au cours de l'année 1999, le paiement de redevances calculées au taux de 5,76 DEM.

26. Färber a contesté le montant de ces redevances auprès de ladite commune. Sa contestation ayant été rejetée, elle a formé un recours devant le Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstrasse (Allemagne). Elle a fait valoir qu'une partie de la viande découpée dans son atelier provenait de l'abattoir exploité dans le même bâtiment, de sorte que, conformément au règlement du Land, les redevances dues au titre du contrôle de cette viande devaient être réduites de 55 %. Elle a soutenu que son atelier de découpe et l'abattoir devaient être considérés comme un seul établissement au sens de l'article 2, sous k), de la directive 64/433.

27. La commune de Neustadt/Weinstrasse s'est opposée à cette argumentation au motif qu'un abattoir et un atelier de découpe ne peuvent être considérés comme un même établissement que s'ils sont exploités par la même personne physique ou morale.

III — Les questions préjudicielles

28. Le Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstrasse a estimé que, en raison de la concordance existant entre, d'une part, le point 6.4 de la troisième partie de l'annexe du règlement du Land et, d'autre part, l'annexe A, chapitre I, point 2, deuxième alinéa, de la directive 85/73, la solution du litige dont il est saisi dépend de l'interprétation de cette dernière disposition.

29. Il a donc décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) La disposition contenue au point 2, deuxième alinéa, de l'annexe A, chapitre I, de la directive 85/73/CEE, telle que modifiée par la directive 96/43/CE, doit-elle être interprétée en ce sens que 'l'établissement où sont obtenues les viandes' vise également un établissement qui, même s'il se trouve dans le même bâtiment que l'atelier de

découpe, appartient à une autre personne physique ou juridique que le propriétaire de l'atelier de découpe?

2) Quels critères sont déterminants pour la décision du bénéficiaire de la redevance relative à la mesure dans laquelle il accordera la réduction de la redevance jusqu'à 55 % prévue au point 2, deuxième alinéa, de l'annexe A, chapitre I, de la directive précitée?

Peut-on, à cet égard, également tenir compte, en particulier, du gain de temps du personnel qui effectue les contrôles ou les inspections, lorsque les redevances sont fixées par ajout d'un montant forfaitaire conformément au point 2, premier alinéa, sous a), de l'annexe A, chapitre I, de la directive précitée?

En cas de réponse positive à la première question, peut-on, en outre, prendre en considération, pour la réduction de la redevance, le fait que les opérateurs se trouvant dans le même bâtiment appartiennent à des propriétaires différents et peut-on en conclure que dans ces cas, une plus petite réduction est octroyée que lorsque l'abattoir et l'atelier de découpe se trouvent non seulement dans le même bâtiment, mais sont de surcroît exploités par la même personne physique ou juridique?»

IV — La réponse aux questions préjudicielles

A — *Sur la première question préjudicielle*

30. Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'annexe A, chapitre I, point 2, deuxième alinéa, de la directive 85/73 doit être interprétée en ce sens que cette disposition s'applique également lorsque l'atelier de découpe et l'établissement où sont obtenues les viandes n'appartiennent pas à la même personne physique ou morale.

31. La Commission soutient que la propriété de l'abattoir et de l'atelier de découpe concernés n'est pas un critère pertinent. Toutefois, leur proximité géographique ne suffirait pas pour ouvrir droit à la réduction litigieuse. Il serait nécessaire pour cela que l'abattoir et l'atelier de découpe forment une unité de production et soient exploités de manière coordonnée. Il faudrait ainsi que chacun d'eux planifie, organise et exécute au moins une partie de ses étapes de production pertinentes en fonction de la partie concernée exécutée par l'autre et qu'il en résulte des avantages sur le plan sanitaire.

32. Le gouvernement suédois considère que le bénéfice de la réduction n'est ouvert que si l'abattoir et l'atelier de découpe sont exploités par la même personne physique

ou morale. Il estime que la nécessité de garantir un contrôle efficace du respect des conditions d'hygiène exige que, dans chaque établissement, il n'existe qu'une seule personne physique ou morale responsable. Selon lui, admettre qu'un abattoir et un atelier de découpe appartenant à des propriétaires différents constituent un même établissement créerait un doute sur l'identité de la personne responsable de chaque opération. La «traçabilité» de la viande serait également compromise, puisque cet abattoir et cet atelier de découpe apposeraient sur celle-ci le même numéro.

33. Pour notre part, nous estimons, comme Färber, qu'il y a lieu de répondre par l'affirmative à la première question préjudicielle. Conformément à la méthode d'interprétation suivie par la Cour, nous fondons cette appréciation sur le libellé des dispositions pertinentes, leur contexte et les objectifs poursuivis par la réglementation dont ces dispositions font partie [19].

1. Le libellé des dispositions pertinentes

34. Ces dispositions sont, d'une part, l'annexe A, chapitre I, point 2, deuxième alinéa, de la directive 85/73 et, d'autre part, l'article 2, sous k), de la directive 64/433.

35. S'agissant de l'annexe A, chapitre I, point 2, deuxième alinéa, de la directive 85/73, force est de constater que cette disposition ne comporte aucune condition ou restriction en vertu de laquelle elle ne trouverait à s'appliquer que lorsque l'atelier de découpe et l'abattoir appartiennent à la même personne physique ou morale. L'unique condition énoncée par le législateur communautaire est que les opérations de découpage se déroulent dans l'établissement où sont obtenues les viandes. Le seul critère expressément prévu est donc la localisation des opérations de découpage, à l'exclusion de toute référence à la propriété de l'abattoir et de l'atelier de découpe.

36. S'agissant de l'article 2, sous k), de la directive 64/433, nous pensons, comme la juridiction de renvoi [20] et toutes les parties intervenantes [21], qu'il est pertinent pour l'interprétation de la directive 85/73. En effet, cette directive s'applique, notamment, aux contrôles et aux inspections prévues par la directive 64/433 et il n'existe pas d'autre définition de la notion d'«établissement» que celle visée audit article 2, sous k), dans les textes prévoyant des mesures de contrôles sanitaires dont le financement est également couvert par la directive 85/73 [22].

19 — Arrêt du 10 décembre 2002, British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco (C-491/01, Rec. p. I-11453, point 203, et jurisprudence citée).

20 — Voir ordonnance de renvoi (point 2.1.2).

21 — Voir observations écrites de Färber (point 2.2); du gouvernement suédois (point 3), et de la Commission (point 9).

22 — Voir, à cet égard, directives 71/118/CEE du Conseil, du 15 février 1971, relative à des problèmes sanitaires en matière d'échanges de viandes fraîches de volaille (JO L 55, p. 23); 91/495/CEE du Conseil, du 27 novembre 1990, concernant les problèmes sanitaires et de police sanitaire relatifs à la production et à la mise sur le marché de viandes de lapin et de viandes de gibier d'élevage (JO 1991, L 268, p. 41), et 92/45/CEE du Conseil, du 16 juin 1992, concernant les problèmes sanitaires et de police sanitaire relatifs à la mise à mort du gibier sauvage et à la mise sur le marché de viandes de gibier sauvage (JO L 268, p. 35).

37. Le libellé de l'article 2, sous k), de la directive 64/433 ne fait pas non plus référence à la propriété, puisqu'il se borne à prévoir que la notion d'«établissement» recouvre tout à la fois un abattoir agréé, un atelier de découpe agréé, un entrepôt frigorifique agréé ou un ensemble réunissant plusieurs de ces établissements. Le législateur communautaire n'a donc pas exigé que cet ensemble ait une forme juridique particulière.

38. À cet égard, il convient de relever que les versions de l'article 2, sous k), de la directive 64/433 dans la majorité des autres langues officielles utilisent des termes qui concordent parfaitement avec ceux de la version française sur le plan sémantique [23].

39. Il s'ensuit que la thèse défendue par la commune de Neustadt/Weinstrasse et reprise par le gouvernement suédois, selon laquelle l'application de la réduction prévue à l'annexe A, chapitre I, point 2, deuxième alinéa, de la directive 85/73 serait subordonnée à la condition que l'atelier de découpe et l'abattoir exploités dans le même bâtiment appartiennent à la même personne physique ou morale, ne trouve aucun fondement dans le libellé des dispositions pertinentes.

23 — Une réserve doit être faite en ce qui concerne la version allemande. Celle-ci se termine par les mots «oder rein aus diesen Betrieben bestehender Gebäudekomplex» qui signifient «ou un complexe immobilier composé de ces établissements». Toutefois, cette version divergente conforte la thèse selon laquelle la notion d'«établissement» ne dépend pas d'une condition de propriété.

40. Cette interprétation du libellé desdites dispositions se voit confirmée par le contexte juridique dans lequel elles s'insèrent.

2) Le contexte des dispositions pertinentes

41. Nous examinerons successivement le contexte juridique de l'annexe A, chapitre I, point 2, deuxième alinéa, de la directive 85/73, puis celui de l'article 2, sous k), de la directive 64/433.

a) Le contexte de l'annexe A, chapitre I, point 2, deuxième alinéa, de la directive 85/73

42. Deux éléments nous semblent devoir être soulignés, l'un d'ordre historique, l'autre tenant à l'économie de l'annexe A, chapitre I, de ladite directive.

43. En ce qui concerne, tout d'abord, le contexte historique, il y a lieu de rappeler que la genèse du texte à interpréter constitue l'un des éléments que la Cour peut prendre en compte pour corroborer l'inter-

prétation qui découle du libellé de celui-ci [24]. En l'espèce, l'annexe A, chapitre I, de la directive 85/73 reprend, pour l'essentiel, la décision 88/408/CEE du Conseil [25]. Il ressort du cinquième considérant de cette décision que la fixation, par le législateur, d'un montant de redevance distinct pour les inspections liées aux opérations d'abattage, de découpage et de stockage avait pour but de prendre en compte les situations dans lesquelles ces trois opérations n'auraient pas lieu à l'abattoir. L'élément déterminant qui a conduit à la fixation d'un niveau de redevance propre à chacune de ces trois opérations était donc uniquement le lieu où elles devaient être effectuées, indépendamment de toute considération quant à la propriété des différents établissements concernés [26].

44. En ce qui concerne, ensuite, l'économie de l'annexe A, chapitre I, de la directive 85/73, elle démontre, selon nous, que le législateur communautaire n'a pas voulu que la réduction du montant des redevances d'inspection dépende du point de savoir si les ateliers d'abattage, de découpage et de stockage appartiennent à la même personne ou à des personnes juridiques différentes.

45. En effet, nous avons vu ci-dessus que l'annexe A, chapitre I, points 4 et 5, de la directive 85/73 prévoit que les États membres peuvent déroger à la hausse ou à la baisse aux montants forfaitaires prévus audit chapitre, points 1 et 2, sous a), pour les inspections et les contrôles liés, respectivement, aux opérations d'abattage et de découpage soit pour un établissement donné, soit d'une manière générale. Il convient de relever que, parmi les conditions énoncées auxdits points 4 et 5, pour la mise en œuvre de ces dérogations, à aucun moment il ne figure de référence à la propriété de l'abattoir et de l'atelier de découpe concernés. Les critères énoncés portent tous sur les conditions dans lesquelles les abattages sont effectués ou celles dans lesquelles les inspections sont réalisées, ou encore sur le coût de la vie et les coûts salariaux dans l'État membre considéré.

46. Si le législateur communautaire a estimé que les majorations et les réductions prévues à l'annexe A, chapitre I, points 4 et 5, de la directive 85/73 pouvaient s'appliquer indépendamment du point de savoir si l'abattoir et l'atelier de découpe appartiennent au même propriétaire, un tel critère doit, a fortiori, être considéré comme

24 — Voir, en ce sens, arrêts du 7 février 1979, Allemagne/Commission (18/76, Rec. p. 343, point 5), et du 11 octobre 2001, Khalil e.a. (C-95/99 à C-98/99 et C-180/99, Rec. p. I-7413, point 43). Voir, pour une application récente, arrêt du 2 mai 2002, Commission/France (C-292/99, Rec. p. I-4097, point 42).

25 — Décision du 15 juin 1988, concernant les niveaux de la redevance à percevoir au titre des inspections et contrôles sanitaires des viandes fraîches, conformément à la directive 85/73 (JO L 194, p. 24). Son article 3, paragraphe 1, dispose que «[l]a partie de la redevance couvrant les contrôles et inspections liés aux opérations de découpage visées à l'article 3 paragraphe 1 point B de la directive 64/433 [...] est fixée de manière forfaitaire à 3 écus par tonne avec os de viandes à désosser destinées à la découpe». Le paragraphe 4 du même article prévoit que, «[l]orsque les opérations de découpage sont effectuées dans l'établissement où sont obtenues les viandes, une réduction allant jusqu'à 50 % des montants prévus au paragraphe 1 est pratiquée».

26 — Ce cinquième considérant est rédigé comme suit: «considérant qu'il n'est pas exclu que les opérations d'abattage, de découpage et de stockage aient lieu dans des établissements distincts; que, en conséquence, dans ces hypothèses, l'ensemble des inspections et contrôles sanitaires au titre des directives 64/433 [...] à couvrir par la redevance, n'est pas effectué à l'abattoir; qu'il importe [...] de régler ces cas d'exception en prévoyant une proratisation des niveaux de la redevance en fonction des différents contrôles et inspections sanitaires à effectuer».

inopérant pour l'octroi de la réduction prévue au point 2 du même chapitre qui ne s'applique qu'à la redevance due par l'atelier de découpe.

47. Cette analyse se trouve corroborée par les règles relatives à la perception de ces redevances. Nous avons vu que l'annexe A, chapitre I, point 6, de la directive 85/73 prévoit que les redevances liées aux opérations d'abattage, de découpage et de stockage doivent être perçues, respectivement, à l'abattoir, à l'atelier de découpe et à l'entrepôt frigorifique. Selon ledit point 6, sous a), deuxième phrase, la propriété de l'abattoir, de l'atelier de découpe et de l'entrepôt frigorifique doit uniquement être prise en compte pour déterminer le débiteur de la redevance sur chacun de ces lieux de perception. Toutefois, elle ne constitue pas un critère pertinent pour déterminer si les États membres peuvent percevoir une redevance globale. En effet, ce même point, sous b), prévoit que, «dans le cas d'établissements procédant à plusieurs opérations et de filières de production intégrant plusieurs opérations, les États membres peuvent percevoir une redevance totale incluant les différents montants en une seule fois et en un seul lieu». Le législateur n'a donc pas subordonné la perception d'une redevance globale à la condition que l'abattoir, l'atelier de découpe et l'entrepôt frigorifique aient le même propriétaire.

48. L'économie de la directive 85/73, telle que nous venons de la décrire, se trouve confirmée par celle de la directive 64/433.

b) L'économie de la directive 64/433

49. Dans la directive 64/433, le législateur communautaire a défini les conditions sanitaires qui doivent être respectées lors des opérations d'abattage, de découpage et de stockage comme s'il s'agissait d'opérations autonomes. En particulier, il a exigé que chacune d'elles soit effectuée dans un établissement agréé et sous la responsabilité, respectivement, de l'exploitant de l'abattoir, de l'atelier de découpe ou de l'entrepôt frigorifique, ou du propriétaire de celui-ci ou de son représentant [27]. Il a prescrit que chaque établissement reçoive un numéro d'agrément vétérinaire [28]. Enfin, il a prévu que cet agrément était subordonné, d'une part, à des conditions communes à tous les types d'établissements et, d'autre part, à des conditions spécifiques propres aux abattoirs, aux ateliers de découpe et aux entrepôts frigorifiques [29].

50. Il découle, selon nous, de ces éléments qu'un établissement appartenant au même propriétaire et dans lequel sont réalisées des opérations d'abattage et de découpage doit bénéficier de deux agréments, l'un pour l'abattoir et l'autre pour l'atelier de découpe [30]. En outre, chacun de ces agréments peut être suspendu temporairement ou retiré en cas de manquement aux règles d'hygiène, indépendamment de l'autre.

27 — Article 3, paragraphe 1, A, sous a), et B, sous a).

28 — Article 10.

29 — Annexe I, chapitres I à IV.

30 — Annexe I, chapitres I à III, et annexes IV et V, de la directive 64/433.

51. De la même manière, ainsi que la Commission l'a exposé très clairement à l'audience et contrairement à ce que le gouvernement suédois a soutenu, la considération selon laquelle un abattoir et un atelier de découpe appartenant à des propriétaires différents constituent un même établissement ne remet pas en cause le fait que chacun d'eux dispose d'un agrément propre. Elle n'est pas non plus de nature à entraîner un risque de confusion quant à la personne responsable du respect des exigences de la directive 64/433 en matière sanitaire dans l'abattoir et dans l'atelier de découpe, puisque les opérations d'abattage et de découpe devront être réalisées, respectivement, sous la responsabilité de l'exploitant ou du propriétaire de l'abattoir et de l'atelier de découpe concernés.

52. Nous déduisons donc de l'ensemble de ces éléments que le législateur communautaire n'a pas voulu que l'application des mesures sanitaires prévues par la directive 64/433 et des règles prévues pour le financement de ces mesures dépende d'une manière ou d'une autre du point de savoir si l'abattoir et l'atelier de découpe concernés appartiennent à la même personne physique ou morale.

53. Enfin, cette analyse nous paraît conforme aux objectifs de la législation communautaire pertinente.

3) Les objectifs de la réglementation pertinente

54. La directive 85/73 a pour objectif d'éviter les distorsions de concurrence que pourrait occasionner la perception de redevances divergentes dans les différents États membres. Notamment, le législateur communautaire a voulu éviter qu'un État favorise la commercialisation de sa production nationale sur le marché communautaire en prenant en charge tout ou partie des frais occasionnés par la mise en œuvre des inspections et des contrôles harmonisés. À cet effet, le législateur communautaire a fixé des montants forfaitaires pour les frais afférents aux inspections et aux contrôles liés aux opérations d'abattage et de découpage. Il a également prévu que la possibilité de déroger à la baisse à ces montants était soumise à certaines conditions. La poursuite de l'objectif énoncé exige donc que les critères servant à déterminer si ces conditions sont remplies ne soient pas laissés à la discrétion de chaque État membre.

55. Par conséquent, il est nécessaire que la notion d'«établissement», visée à plusieurs reprises dans la directive 85/73 et qui détermine l'application de l'annexe A, chapitre 1, point 2, de celle-ci, ne dépende pas des particularités linguistiques ou juridiques des différents États membres, mais revête une portée communautaire. Cette considération constitue une raison supplémentaire de recourir à la définition de la notion d'«établissement» contenue à l'article 2, sous k), de la directive 64/433. Dès lors, il serait illogique de faire dépendre

cette notion de celle de «propriété» qui, conformément à l'article 295 CE, relève de la compétence législative des États membres.

56. En d'autres termes, l'objectif poursuivi par la directive 85/73 se trouverait compromis si, pour l'application de celle-ci, la notion d'«établissement» devait dépendre de la propriété de l'abattoir et de l'atelier de découpe concernés, puisque le point de savoir si ces deux établissements appartiennent à la même personne physique ou morale pourrait, à partir d'une même situation de fait, conduire à des réponses divergentes dans les différents États membres [31].

57. Enfin, contrairement à ce que soutient le gouvernement suédois, la solution à laquelle conduit cette analyse ne compromet pas la «traçabilité» des viandes. Cette exigence de «traçabilité», dont la portée a été renforcée par le législateur communautaire [32], sous-tendait déjà certaines exigences de la directive 64/433, telles que la communication de la liste des établissements agréés par un État membre aux autres États de la Communauté et à la Commission ainsi que la mention du numéro d'agrément vétérinaire sur les documents accompagnant la viande mise sur le marché. Ces exigences permettent de suivre les différentes étapes de transformation de la viande et de vérifier qu'elles ont été réalisées dans un établissement qui respecte les règles sanitaires communautaires. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, considérer qu'un abattoir et un atelier de découpe agréés appartenant à des personnes physiques ou morales différentes constituent un même établissement au sens de l'annexe A, chapitre I, point 2, de la directive 85/73 ne met pas en cause le fait que chacun d'eux dispose d'un agrément et d'un responsable propres.

58. Au vu de ces considérations, la seule condition requise, selon nous, pour l'ouverture du droit à la réduction de la redevance due au titre des inspections et des contrôles liés aux opérations de découpage, prévue à l'annexe A, chapitre I, point 2, deuxième alinéa, de la directive 85/73, est que l'atelier de découpe soit exploité dans le même bâtiment ou complexe immobilier que l'abattoir.

59. Nous en déduisons que, contrairement à ce que soutient la Commission, l'ouverture du droit à cette réduction ne doit pas être subordonnée à la condition que l'abattoir et l'atelier de découpe soient exploités de manière coordonnée telle que chacun d'eux planifie, organise et exécute au moins une partie de ses étapes de production pertinentes en fonction de la partie concernée exécutée par l'autre et qu'il en résulte des avantages sur le plan sanitaire.

31 — Voir, en ce sens, à propos de l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée pour les prestations de soins à la personne effectuées dans le cadre de l'exercice des professions médicales et paramédicales, arrêt du 10 septembre 2002, Kügler (C-141/00, Rec. p. I-6833, point 30).

32 — Voir le programme d'action «De la ferme à la table», défini dans le Livre blanc de la Commission sur la sécurité alimentaire, du 12 janvier 2000 [COM (1999) 719 final], ainsi que le règlement (CE) nº 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil, du 17 juillet 2000, établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, et abrogeant le règlement (CE) nº 820/97 du Conseil (JO L 204, p. 1).

60. En outre, une telle condition ne correspond pas au champ d'application de la réduction litigieuse. En effet, ladite réduction, à la différence de celle prévue à l'annexe A, chapitre I, point 5, de la directive 85/73, ne porte que sur la redevance due au titre des contrôles et des inspections liés aux opérations de découpage. Elle ne profite donc, a priori, qu'à l'exploitant ou au propriétaire de l'atelier de découpe. Il ne serait dès lors pas logique de subordonner l'ouverture du droit à une telle réduction à la condition que l'abattoir planifie, organise et exécute tout ou partie de son activité en fonction des prestations réalisées par l'atelier de découpe. Quant à la coordination des activités dudit atelier avec celles de l'abattoir, elle relève, à notre avis, des critères servant à déterminer l'importance de la réduction à accorder, qui font l'objet de la seconde question préjudicielle.

61. Au vu de l'ensemble de ces éléments, nous proposerons à la Cour de répondre à la première question préjudicielle que l'annexe A, chapitre I, point 2, deuxième alinéa, de la directive 85/73 doit être interprétée en ce sens que cette disposition s'applique également lorsque l'atelier de découpe et l'établissement où sont obtenues les viandes n'appartiennent pas à la même personne physique ou morale.

B — *Sur la seconde question préjudicielle*

62. Cette question comprend trois volets. Dans le premier volet, la juridiction de renvoi demande quels sont les critères que le bénéficiaire de la redevance doit prendre en compte pour fixer le montant de la réduction prévue à l'annexe A, chapitre I, point 2, deuxième alinéa, de la directive 85/73.

63. Il convient de rappeler que, aux termes de l'annexe A, chapitre I, point 2, deuxième alinéa, de la directive 85/73, le bénéficiaire de la redevance relative aux inspections et aux contrôles liés aux opérations de découpage peut accorder une réduction de celle-ci «allant jusqu'à 55 % des montants prévus au premier alinéa». Les mots «allant jusqu'à 55 %» signifient que cette réduction peut varier dans la limite du pourcentage ainsi énoncé.

64. Il est constant que la disposition litigieuse ne précise pas les critères qui doivent être pris en compte pour déterminer la valeur de cette réduction. Toutefois, ces critères peuvent être dégagés, selon nous, de l'économie des directives 85/73 et 64/433. Ces directives constituant des dispositions de droit communautaire, il revient à la Cour de préciser à la juridiction de renvoi quels sont ces critères, dans le cadre de la coopération instituée par l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), aux fins d'assurer l'application uniforme de ce droit. À défaut, l'effet utile de la directive 85/73 pourrait être compromis. En effet, si les modalités de calcul de cette réduction étaient laissées à l'appréciation discrétionnaire de chaque État membre, il ne saurait être exclu que, tout en restant dans la limite de 55 % fixée

par le texte, la réduction aboutisse à une redevance inférieure aux coûts réels des mesures d'inspection et de contrôle dans l'atelier de découpe concerné. Or, une telle situation aurait pour effet de favoriser indûment la commercialisation sur le marché communautaire des viandes découpées dans cet établissement.

65. La Commission propose de répondre à la juridiction de renvoi que l'étendue de la réduction litigieuse doit essentiellement être fondée sur le degré d'intégration des éléments de l'établissement concerné, sur les avantages sanitaires ainsi obtenus et, pour autant que cela n'entre pas déjà dans le calcul de la redevance, sur la moindre charge de travail pour les organisations qui effectuent des contrôles.

66. Cette réponse ne nous semble pas satisfaisante, parce que les critères retenus ne sont pas assez précis et ne permettent pas de comprendre clairement comment la réduction litigieuse peut être calculée. Comme Färber, nous estimons que les économies de frais de personnel en charge des contrôles et des inspections constituent l'un des critères pertinents. Nous fondons cette analyse sur les éléments suivants.

67. Tout d'abord, il convient de rappeler que les redevances communautaires sont fixées de manière à couvrir l'ensemble des coûts générés par les contrôles et les inspections sanitaires. Selon l'article 5 de la directive 85/73, ces coûts sont constitués, d'une part, des frais de personnel, tenant aux salaires des membres du service d'inspection et aux charges sociales correspondantes et, d'autre part, des frais administratifs, liés à l'exécution des contrôles et inspections, auxquels peuvent être imputés les frais nécessaires à la formation permanente des inspecteurs. Nous en déduisons que la réduction de la redevance relative au titre des inspections et des contrôles liés aux opérations de découpage doit logiquement dépendre de l'importance de la diminution des frais de personnel et des frais administratifs liés à ces contrôles et à ces inspections lorsque l'atelier de découpe se trouve à proximité de l'abattoir.

68. Ensuite, il n'est pas contestable qu'une telle proximité est bien de nature à réduire ces frais. Ainsi, nous avons vu que la directive 64/433 prévoit que la qualification requise pour procéder aux contrôles et aux inspections liés, respectivement, aux opérations d'abattage et de découpage est identique, puisque, dans les deux cas, ces inspections et ces contrôles doivent être réalisés par un vétérinaire officiel [33]. De plus, ces contrôles et ces inspections doivent être effectués sur place, puisqu'ils portent sur les locaux et les équipements de l'abattoir et de l'atelier de découpe ainsi que sur la viande qui s'y trouve. Enfin, les inspections et les contrôles sanitaires prévus au niveau de l'abattage, d'une part, et du découpage, d'autre part, font, dans une certaine mesure, double emploi. En effet, ledit vétérinaire doit, au niveau de l'abattage, procéder à un contrôle approfondi

33 — Selon l'article 2, sous g), de la directive 64/433, il convient d'entendre par «vétérinaire officiel» «le vétérinaire désigné par l'autorité compétente de l'État membre».

post mortem de toutes les parties de l'animal afin de vérifier que la viande est propre à la consommation humaine. Au niveau du découpage, il est tenu à nouveau, selon l'annexe I, chapitre X, de la directive 64/433, de procéder au contrôle et à l'inspection sanitaire des viandes fraîches avant les opérations de découpage.

69. Il s'ensuit que les inspections et les contrôles relatifs aux opérations de découpage, lorsque l'atelier de découpe se trouve à proximité de l'abattoir, peuvent être effectués par le vétérinaire qui a procédé aux mesures sanitaires au niveau de l'abattage. En outre, leur déroulement peut être grandement facilité ou accéléré si l'organisation de l'activité de l'atelier de découpe par rapport à celle de l'abattoir permet à ce vétérinaire de suivre la viande depuis son inspection post mortem jusqu'à son découpage. Il en résulte ainsi un gain de temps et, partant, une diminution des coûts de personnel ainsi que des frais administratifs liés aux mesures d'inspection et de contrôle tels que, notamment, des frais de déplacement.

70. Enfin, ces économies de coûts de personnel et de frais administratifs peuvent faire l'objet d'une évaluation qui permet de déterminer la valeur de la réduction devant être accordée par le bénéficiaire de la redevance. En effet, cette évaluation nécessite de connaître, d'une part, les coûts de personnel et les frais administratifs générés par la réalisation des inspections et des contrôles dans l'atelier de découpe concerné et, d'autre part, ce que seraient ces coûts et ces frais si cet atelier ne se trouvait pas à proximité de l'abattoir. La détermination de ces deux séries de données ne nous semble pas devoir poser de réelles difficultés. Il suffit, pour la première d'entre elles, de récapituler le temps consacré par les services d'inspection aux mesures sanitaires dans l'atelier de découpe et les frais administratifs que ces mesures ont générés pendant une période donnée. Quant à la seconde, elle peut être déterminée à partir des coûts de personnel et des frais administratifs générés par les inspections et les contrôles réalisés dans un ou plusieurs ateliers de découpe qui ne se trouvent pas à proximité d'un abattoir.

71. Notre analyse selon laquelle la réduction litigieuse doit être accordée en fonction de la diminution des coûts de personnel et des frais administratifs liés aux inspections et aux contrôles dans l'atelier de découpe concerné se trouve corroborée par les conditions énumérées à l'annexe A, chapitre I, point 5, de la directive 85/73. Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, ces conditions, qui subordonnent le droit pour les États membres de déroger à la baisse aux montants forfaitaires prévus à ladite annexe, chapitre I, points 1 et 2, sous a), portent, notamment, sur les coûts salariaux et la planification de l'intervention des services d'inspection. Certes, cette disposition ne précise pas non plus les critères en fonction desquels la réduction des montants forfaitaires doit être calculée, puisqu'elle indique que les États membres peuvent déroger à ces montants jusqu'à concurrence des coûts réels d'inspection sans que cette baisse excède 55 % de ces montants. Toutefois, il nous semble que, en toute logique, les critères servant au calcul de la réduction ainsi prévue correspondent aux conditions visées pour l'ouverture du droit à celle-ci.

72. Au vu de ces éléments, nous considérons que la réduction litigieuse doit être proportionnelle à la diminution, grâce à la proximité de l'abattoir, des coûts de personnel et des frais administratifs liés aux inspections et aux contrôles des opérations de découpage.

73. Dans le deuxième volet de la seconde question préjudicielle, la juridiction de renvoi cherche à savoir si le gain de temps du personnel qui effectue les inspections et les contrôles peut être pris en compte lorsque la redevance est fixée au montant forfaitaire de 3 écus par tonne appliqué sur les viandes qui entrent dans l'atelier de découpe.

74. Comme les deux parties intervenantes qui ont déposé des observations sur la seconde question préjudicielle, nous estimons que la réduction litigieuse est applicable dans ce cas de figure et sur la base des mêmes critères. En effet, il ressort du libellé de l'annexe A, chapitre I, point 2, deuxième alinéa, de la directive 85/73 que ladite réduction peut porter «sur les montants prévus au premier alinéa». Il en découle que cette réduction a vocation à s'appliquer dans les mêmes conditions non seulement aux «coûts réels d'inspection à l'heure prestée», visés audit point 2, premier alinéa, sous b), lorsque ceux-ci ont été fixés par les autorités compétentes pour l'ensemble du territoire de l'État membre ou une partie de celui-ci, mais aussi au montant forfaitaire de 3 écus par tonne, prévu au même point 2, premier alinéa, sous a).

75. Dans le troisième volet de la seconde question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande si, en cas de réponse positive à la première question, le fait que l'abattoir et l'atelier de découpe se trouvant dans le même bâtiment appartiennent au même propriétaire peut néanmoins être pris en compte pour la réduction de la redevance et justifier une réduction plus importante que s'ils appartenaient à des propriétaires différents.

76. Nous pensons que l'appartenance à un même propriétaire de l'abattoir et de l'atelier de découpe, pas plus qu'elle ne constitue une condition d'ouverture du droit à la réduction litigieuse, ne doit pas être prise en compte pour l'appréciation de ladite réduction.

77. En effet, le fait que l'abattoir et l'atelier de découpe ont le même propriétaire ne peut, en soi, être de nature à réduire les coûts décrits à l'article 5 de la directive 85/73. Certes, la propriété de ces deux établissements peut permettre à son titulaire d'organiser le fonctionnement de ceux-ci de telle manière que le déroulement des inspections et des contrôles liés aux opérations de découpage se trouve grandement facilité et accéléré. Toutefois, cette situation pourra être prise en compte par les autorités compétentes à travers la diminution des coûts de personnel et des frais administratifs liés à ces inspections et à ces contrôles.

78. Au vu de ces considérations, nous proposerons à la Cour de répondre à la seconde question préjudicielle que la réduction litigieuse doit être proportionnelle à l'économie des coûts de personnel et des frais administratifs réalisée, grâce à la proximité de l'atelier de découpe et de l'abattoir, lors de l'exécution des contrôles et des inspections liés aux opérations de découpage.

V — Conclusion

79. Au vu de l'ensemble de ces éléments, nous proposons à la Cour de répondre de la manière suivante aux questions posées par le Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstrasse:

«1) L'annexe A, chapitre I, point 2, deuxième alinéa, de la directive 85/73/CEE du Conseil, du 29 janvier 1985, relative au financement des inspections et contrôles vétérinaires visés par les directives 89/662/CEE, 90/425/CEE, 90/675/CEE et 91/496/CEE, dans sa version résultant de la directive 96/43/CE du Conseil, du 26 juin 1996, modifiant et codifiant la directive 85/73 pour assurer le financement des inspections et des contrôles vétérinaires des animaux vivants et de certains produits animaux, et modifiant les directives 90/675 et 91/496, doit être interprétée en ce sens que cette disposition s'applique également lorsque l'atelier de découpe et l'établissement où sont obtenues les viandes n'appartiennent pas à la même personne physique ou morale.

2) La réduction prévue par ladite disposition doit être proportionnelle à l'économie des coûts de personnel et des frais administratifs réalisée, grâce à la proximité de l'atelier de découpe et de l'abattoir, lors des inspections et des contrôles liés aux opérations de découpage.»