Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

5 novembre 2014*

«Renvoi préjudiciel — Agriculture — Police sanitaire — Règlement (CE) nº 854/2004 — Produits d'origine animale destinés à la consommation humaine — Contrôles officiels — Désignation d'un vétérinaire officiel — Abattage des animaux»

Dans l'affaire C-402/13,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par l'Anotato Dikastirio Kyprou (Chypre), par décision du 5 juin 2013, parvenue à la Cour le 16 juillet 2013, dans la procédure

Cypra Ltd

contre

Kypriaki Dimokratia,

LA COUR (première chambre),

composée de M. A. Tizzano, président de chambre, M. A. Borg Barthet (rapporteur), M^me^ M. Berger, MM. S. Rodin et F. Biltgen, juges,

avocat général: M. P. Cruz Villalón,

greffier: M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées:

— pour Cypra Ltd, par M^e^ T. Andreou, dikigoros,

— pour le gouvernement chypriote, par M^me^ M. Chatzigeorgiou, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement hellénique, par M. I. Chalkias et M^me^ A. Vasilopoulou, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement polonais, par M. B. Majczyna, en qualité d'agent,

— pour la Commission européenne, par MM. D. Bianchi et D. Triantafyllou, en qualité d'agents,

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

* Langue de procédure: le grec.

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des dispositions du règlement (CE) nº 854/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine (JO L 139, p. 206), tel que modifié par le règlement (CE) nº 1791/2006 du Conseil, du 20 novembre 2006, (JO L 363, p. 1, ci-après le «règlement nº 854/2004»).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Cypra Limited (ci-après «Cypra»), propriétaire et exploitant d'un abattoir privé de porcs, d'ovins et de caprins dans la province de Nicosie (Chypre), à la Kypriaki Dimokratia (République de Chypre), représentée par le ministère de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement et le directeur du service vétérinaire, au sujet du refus de ce dernier d'accueillir la demande de Cypra de dépêcher un vétérinaire officiel dans cet abattoir à des fins de contrôle de l'abattage à des jours et des heures prédéfinis.

Le cadre juridique

3 Les considérants 4 à 6, 8 et 9 du règlement nº 854/2004 sont libellés comme suit:

«(4) Les contrôles officiels des produits d'origine animale devraient porter sur tous les aspects qui revêtent de l'importance pour la protection de la santé publique et, le cas échéant, pour la santé animale et le bien-être des animaux. Ces contrôles devraient reposer sur les informations pertinentes les plus récentes et, par conséquent, il devrait être possible de les adapter en fonction des nouvelles informations pertinentes disponibles.

(5) La législation communautaire en matière de sécurité des aliments devrait être fondée sur une base scientifique solide. À cette fin, l'Autorité européenne de sécurité des aliments devrait être consultée chaque fois que cela s'avère nécessaire.

(6) La nature et l'intensité des contrôles officiels devraient reposer sur une évaluation des risques pour la santé publique, la santé animale et le bien-être des animaux, le cas échéant, le type de traitement effectué et la quantité produite et l'exploitant du secteur alimentaire concerné.

[...]

(8) Les contrôles officiels relatifs à la production de viandes sont nécessaires pour vérifier que les exploitants du secteur alimentaire respectent les règles d'hygiène ainsi que les critères et objectifs fixés par la législation communautaire. Ces contrôles devraient comprendre des audits des activités des exploitants du secteur alimentaire et des inspections, y compris de vérifications des contrôles effectués par les exploitants eux-mêmes.

(9) Il convient, eu égard aux compétences spécialisées dont ils disposent, que ce soient les vétérinaires officiels qui exécutent les tâches d'audit et d'inspection dans les abattoirs, les établissements de traitement du gibier et certains ateliers de découpe. Les États membres devraient pouvoir décider à qui il convient de confier les tâches d'audit et d'inspection dans les autres types d'établissements.»

4 L'article 2 de ce règlement, intitulé «Définitions», prévoit:

«1. Aux fins du présent règlement, on entend par:

a) 'contrôle officiel': toute forme de contrôle effectué par l'autorité compétente pour vérifier le respect de la législation relative aux denrées alimentaires, y compris les règles concernant la santé animale et le bien-être des animaux;

b) 'vérification': l'opération consistant à vérifier, par un examen et la présentation d'éléments objectifs, s'il a été satisfait à des exigences spécifiées;

c) 'autorité compétente': l'autorité centrale d'un État membre compétente pour effectuer des contrôles vétérinaires ou toute autorité à laquelle cette compétence a été déléguée;

d) 'audit': un examen méthodique et indépendant visant à déterminer si les activités et résultats y afférents satisfont aux dispositions préétablies et si ces dispositions sont mises en œuvre de façon effective et sont propres à atteindre les objectifs;

[...]

f) 'vétérinaire officiel': un vétérinaire habilité, en vertu du présent règlement, à agir en cette capacité et nommé par l'autorité compétente;

[...]»

5 L'article 4, paragraphes 7 et 9, de ce règlement dispose:

«7. En ce qui concerne les abattoirs, les établissements de manipulation du gibier et les ateliers de découpe qui commercialisent de la viande fraîche, un vétérinaire officiel exécute les tâches d'audit visées aux paragraphes 3 et 4.

[...]

9. La nature et l'intensité des tâches d'audit concernant chaque établissement sont fonction du risque estimé. À cette fin, l'autorité compétente évalue régulièrement:

a) les risques pour la santé publique et, le cas échéant, pour la santé animale;

b) dans le cas des abattoirs, les aspects liés au bien-être des animaux;

c) le type de traitement effectué et sa production; et

d) les enregistrements antérieurs de l'exploitant du secteur alimentaire en ce qui concerne le respect de la législation relative aux denrées alimentaires.»

6 Aux termes de l'article 5 dudit règlement, intitulé «Viande fraîche»:

«Les États membres veillent à ce que les contrôles officiels sur la viande fraîche soient effectués conformément à l'annexe I.

1) Le vétérinaire officiel exécute des tâches d'inspection dans les abattoirs, les établissements de traitement du gibier et les ateliers de découpe qui commercialisent de la viande fraîche, conformément aux exigences générales prévues à l'annexe I, chapitre II, section I, et aux exigences spécifiques de la section IV, notamment en ce qui concerne:

a) les informations sur la chaîne alimentaire;

b) l'inspection ante mortem;

c) le bien-être des animaux;

d) l'inspection post mortem;

e) les matériels à risques spécifiés et d'autres sous-produits animaux, et

f) les tests en laboratoire.

[...]

5) a) Les États membres veillent à disposer d'un nombre d'agents officiels suffisant pour effectuer les contrôles officiels exigés dans le cadre de l'annexe I avec la fréquence prévue à la section III, chapitre II.

b) Une démarche fondée sur les risques est suivie pour évaluer le nombre d'agents officiels dont la présence est nécessaire sur la chaîne d'abattage d'un abattoir donné. Ce nombre est fixé par l'autorité compétente et est suffisant pour permettre de satisfaire à toutes les exigences du présent règlement.

[...]»

7 L'annexe I du règlement nº 854/2004, intitulée «Viandes fraîches», précise à sa section I, chapitre II, B:

«1. Sous réserve des points 4 et 5:

a) le vétérinaire officiel doit effectuer une inspection ante mortem de tous les animaux avant l'abattage;

b) cette inspection doit avoir lieu dans les vingt-quatre heures qui suivent l'arrivée des animaux à l'abattoir et moins de vingt-quatre heures avant l'abattage.

En outre, le vétérinaire officiel peut exiger une inspection à tout autre moment.

[...]»

8 La section III de cette annexe, intitulée «Responsabilités et fréquence des contrôles», prévoit à son chapitre II:

«1. L'autorité compétente doit faire en sorte qu'au moins un vétérinaire officiel soit présent:

a) dans les abattoirs, tout au long des inspections tant ante mortem que post mortem, et

b) dans les établissements de traitement du gibier, tout au long de l'inspection post mortem.

[...]»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

9 Par courrier du 5 mars 2007, Cypra a communiqué aux services vétérinaires compétents son programme d'abattage pour les mois de mars et d'avril 2007 et leur a demandé d'organiser le contrôle des abattages devant avoir lieu aux jours et aux heures précisés dans ce courrier, notamment en raison des besoins d'abattage le dimanche, destinés à satisfaire des engagements contractuels pour l'exportation de viande porcine vers la Grèce.

10 Le 9 mars 2007, Cypra a réitéré sa demande en précisant, parallèlement, qu'elle fixe elle-même le programme et les horaires de fonctionnement de son abattoir.

11 Cette demande a été rejetée et Cypra a formé un recours contre cette décision.

12 La juridiction de première instance a rejeté le recours, principalement en faisant droit à l'exception préalable soulevée par les défendeurs selon laquelle le refus d'accueillir la demande de la requérante «ne constitue pas un manquement à une obligation découlant de la loi, mais une abstention d'agir résultant d'un pouvoir discrétionnaire» et, par conséquent, ne constitue pas un acte pourvu d'une force exécutoire susceptible de recours sur le fondement de l'article 146 de la Constitution.

13 Saisie en appel, l'Anotato Dikastirio Kyprou (Cour suprême de la République de Chypre) considère qu'est en cause l'interprétation du règlement nº 854/2004. Elle se demande quelles sont les obligations qui incombent aux autorités nationales compétentes et quelles sont les limites du pouvoir discrétionnaire dont bénéficient ces autorités dans le cadre de l'application de ce règlement.

14 C'est dans ce contexte que l'Anotato Dikastirio Kyprou a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Les dispositions du règlement (CE) nº 854/2004 confèrent-elles à l'autorité compétente le pouvoir discrétionnaire de définir l'instant auquel l'abattage des bêtes a lieu, en vue de la nomination du vétérinaire aux fins de contrôle de l'abattage ou cette autorité est-elle tenue de nommer un tel vétérinaire à l'heure et au jour de l'abattage défini par l'abatteur?

2) Les dispositions du règlement (CE) nº 854/2004 confèrent-elles à l'autorité compétente le pouvoir discrétionnaire de s'opposer à la nomination d'un vétérinaire officiel aux fins de contrôle vétérinaire lorsqu'elle est informée d'une opération d'abattage de bêtes dans un abattoir dûment agréé à une heure et un jour prédéfinis?»

Sur les questions préjudicielles

15 Par ses deux questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les dispositions du règlement nº 854/2004 doivent être interprétées en ce sens qu'il appartient à l'autorité compétente de déterminer le moment où l'abattage des bêtes doit avoir lieu, en vue de la nomination du vétérinaire officiel aux fins du contrôle de l'abattage, ou si cette autorité est tenue de dépêcher un tel vétérinaire aux jours et aux heures définis par l'abattoir sans pouvoir s'y opposer.

16 En vue d'interpréter les dispositions du règlement nº 854/2004, il convient d'emblée de relever que celui-ci trouve son fondement dans l'article 168, paragraphe 4, sous b), TFUE dont la finalité est la protection de la santé publique.

17 À cet égard, le considérant 4 de ce règlement prévoit que «les contrôles officiels des produits d'origine animale devraient porter sur tous les aspects qui revêtent de l'importance pour la protection de la santé publique et, le cas échéant, pour la santé animale et le bien-être des animaux». Il ressort des

considérants 8 et 9 que «les contrôles officiels relatifs à la production de viandes sont nécessaires pour vérifier que les exploitants du secteur alimentaire respectent les règles d'hygiène ainsi que les critères et objectifs fixés par la législation communautaire» et qu'«il convient, eu égard aux compétences spécialisées dont ils disposent, que ce soient les vétérinaires officiels qui exécutent les tâches d'audit et d'inspection dans les abattoirs [...]».

18 L'article 1er du règlement nº 854/2004 fixe les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale.

19 En ce qui concerne les contrôles devant être réalisés par les vétérinaires officiels, l'article 5, paragraphe 1, du règlement nº 854/2004 prévoit que le vétérinaire officiel exécute les tâches d'inspection dans les abattoirs conformément aux exigences générales prévues à l'annexe I, chapitre II, section I, de ce règlement. Cet article prévoit également, à son paragraphe 5, que le nombre de vétérinaires officiels doit être suffisant pour effectuer les contrôles officiels exigés dans le cadre de l'annexe I avec la fréquence prévue à la section III, chapitre II.

20 Plus particulièrement, la section I, chapitre II, B, point 1, sous b), de l'annexe I, du règlement nº 854/2004 prévoit que l'autorité compétente d'un État membre doit faire en sorte qu'un vétérinaire officiel soit présent dans les abattoirs afin d'effectuer une inspection ante mortem, cette inspection devant avoir lieu dans les 24 heures qui suivent l'arrivée des animaux à l'abattoir et moins de 24 heures avant l'abattage.

21 Ainsi, les dispositions du règlement nº 854/2004 prévoient non seulement un pouvoir d'appréciation des risques pour la santé publique ainsi que pour la santé des animaux, mais également l'obligation faite aux autorités compétentes de veiller à la nature et à la rapidité des procédures prévues ainsi que l'obligation de disposer du personnel nécessaire.

22 À cet égard, ainsi que l'ont à juste titre indiqué tant les gouvernements polonais et chypriote que la Commission européenne, le règlement nº 854/2004 ne comporte aucune disposition relative aux horaires de fonctionnement et aux jours fériés des autorités compétentes et ne précise, a fortiori, aucunement si celles-ci sont tenues de disposer du personnel les dimanches et les jours fériés. En effet, la section I, chapitre II, B, point 1, sous b), de l'annexe I de ce règlement met uniquement en place un cadre temporel en ce qui concerne certaines activités des vétérinaires officiels.

23 À cet égard, conformément aux principes généraux qui constituent le fondement de l'Union européenne et qui régissent les relations entre celle-ci et les États membres, il appartient à ces derniers, en vertu de l'article 5 du traité UE, d'assurer sur leur territoire l'exécution des réglementations de l'Union. Pour autant que le droit de l'Union, y compris les principes généraux de celui-ci, ne comporte pas de règles communes à cet effet, les autorités nationales procèdent, lors de l'exécution de ces réglementations, en suivant les règles de forme et de fond de leur droit national (voir, notamment, arrêts Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau, C-285/93, EU:C:1995:398, point 26; Karlsson e.a., C-292/97, EU:C:2000:202, point 27, ainsi que Azienda Agricola Giorgio, Giovanni et Luciano Visentin e.a., C-495/00, EU:C:2004:180, point 39).

24 Dès lors que le règlement nº 854/2004 ne comporte aucune règle commune à cet égard, rien ne s'oppose, en principe, à ce que les autorités compétentes décident quels sont les jours fériés et refusent de dépêcher des vétérinaires officiels dans les abattoirs pendant ces jours. De plus, l'autorité compétente ne saurait être tenue de satisfaire à toute demande de contrôle initiée par les abattoirs, le règlement nº 854/2004 n'imposant pas aux États membres une telle obligation.

25 En effet, l'autorité compétente est la seule à disposer des éléments d'information relatifs à l'ensemble des abattoirs et, par conséquent, elle est la seule à pouvoir décider, compte tenu des tâches lui incombant dans les divers abattoirs, s'il peut être procédé aux contrôles sanitaires des abattages aux dates proposées par l'abattoir. Ainsi, l'autorité compétente doit pouvoir fixer, en concertation avec les

responsables des abattoirs, le moment de la réalisation des contrôles par les vétérinaires officiels prévus à l'article 5, paragraphe 1, du règlement nº 854/2004 qui renvoie à l'annexe I, chapitre II, section I, de ce règlement.

26 Toutefois, lorsqu'ils adoptent des mesures d'application d'une réglementation de l'Union, les États membres sont tenus d'exercer leur pouvoir discrétionnaire dans le respect, notamment, des principes généraux du droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêts Mulligan e.a., C-313/99, EU:C:2002:386, point 35, ainsi que Azienda Agricola Giorgio, Giovanni et Luciano Visentin e.a., EU:C:2004:180, point 40), parmi lesquels figurent les principes de sécurité juridique, de protection de la confiance légitime, de proportionnalité et de non-discrimination (arrêt Kurt und Thomas Etling e.a., C-230/09 et C-231/09, EU:C:2011:271, point 74).

27 Ainsi, afin de respecter les principes mentionnés au point 26 du présent arrêt et dans un souci de planification des contrôles officiels exigés par l'article 5 du règlement nº 854/2004, l'autorité compétente peut refuser de dépêcher des vétérinaires officiels aux jours et aux heures demandés par les abattoirs à moins qu'il ne soit objectivement nécessaire que les abattages aient lieu un tel jour.

28 En revanche, il appartient aux abattoirs, en vue de fixer les horaires d'abattage, d'informer à l'avance et dans un délai raisonnable les autorités compétentes de la date et de l'heure d'abattage des bêtes, afin que lesdites autorités puissent dépêcher des vétérinaires aux horaires demandés. À cet égard, et afin de garantir qu'il ne soit pas porté atteinte à l'efficacité des dispositions du règlement nº 854/2004, il incombe à la juridiction de renvoi d'apprécier dans quelle mesure la demande d'abattage, en l'espèce, a été formulée suffisamment à l'avance pour permettre à l'autorité compétente d'organiser la venue d'un vétérinaire officiel et s'il est objectivement nécessaire que l'abattage ait lieu un dimanche.

29 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux questions posées que les dispositions du règlement nº 854/2004 doivent être interprétées en ce sens qu'elles ne s'opposent pas, en principe, à ce que l'autorité compétente détermine le moment où l'abattage des bêtes doit avoir lieu, en vue de la nomination du vétérinaire officiel aux fins du contrôle de l'abattage, et refuse de dépêcher un tel vétérinaire aux jours et aux heures définis par l'abattoir à moins qu'il ne soit objectivement nécessaire que les abattages aient lieu un tel jour, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier.

Sur les dépens

30 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 (première chambre) dit pour droit:

Les dispositions du règlement (CE) nº 854/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine, tel que modifié par le règlement (CE) nº 1791/2006 du Conseil, du 20 novembre 2006, doivent être interprétées en ce sens qu'elles ne s'opposent pas, en principe, à ce que l'autorité compétente détermine le moment où l'abattage des bêtes doit avoir lieu, en vue de la nomination du vétérinaire officiel aux fins du contrôle de l'abattage et refuse de dépêcher un tel vétérinaire aux jours et aux heures définis par l'abattoir à moins qu'il ne soit objectivement nécessaire que les abattages aient lieu un tel jour, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier.

Signatures