Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PRIIT PIKAMÄE
présentées le 18 septembre 2019 [1]

Affaires jointes C-477/18 et C-478/18

Exportslachterij J. Gosschalk en Zn. BV (C-477/18)
et
Compaxo Vlees Zevenaar BV,
Ekro BV,
Vion Apeldoorn BV,
Vitelco BV (C-478/18)
contre
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

[demande de décision préjudicielle formée par le College van Beroep voor het bedrijfsleven (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique, Pays-Bas)]

« Renvoi préjudiciel – Règlement nº 882/2004 – Contrôles officiels des aliments pour animaux et des denrées alimentaires – Financement –Redevances pouvant être perçues par les États membres pour couvrir les coûts occasionnés par les contrôles officiels – Annexe VI – Notion de "personnel chargé des contrôles officiels" – Notion de "frais connexes" – Article 27 – Coûts occasionnés par les contrôles officiels – Coûts supportés par les autorités compétentes – Quarts d'heure réservés mais non ouvrés – Barèmes moyens – Provision constituée au sein d'une société privée pouvant être affectée au paiement de frais de formation du personnel qui réalise effectivement les contrôles en cas de d'épizootie »

1. Dans les demandes préjudicielles qui font l'objet des présentes conclusions, le College van Beroep voor het bedrijfsleven (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique, Pays-Bas) interroge la Cour notamment sur l'interprétation de l'article 27, paragraphes 1 et 4, et de l'annexe VI, points 1 et 2, du règlement (CE) nº 882/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux [2].

2. D'une manière générale, la Cour est appelée à se prononcer sur la question de savoir quelles sont les conditions et les limites auxquelles le règlement nº 882/2004 subordonne la faculté des autorités nationales compétentes pour les contrôles vétérinaires officiels d'imposer aux abattoirs dans lesquels ces contrôles ont été effectués des redevances destinées à couvrir les coûts supportés pour les réaliser.

1 Langue originale : le français.

2 JO 2004, L 191, p. 1 (version rectifiée).

3. Dans ce contexte, la Cour devra notamment déterminer si les autorités nationales compétentes sont en droit de répercuter sur les abattoirs les salaires et les frais du personnel autre que celui qui réalise concrètement les contrôles officiels, les temps de contrôle que l'abattoir a déterminés au préalable et réservés auprès de l'autorité compétente mais qui n'ont pas été ouvrés, ainsi que la constitution d'une provision chez une société privée fournissant à l'autorité compétente des auxiliaires officiels aux fins desdits contrôles.

I. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

1. Le règlement nº 882/2004

4. Les considérants 11 à 14 et 32 du règlement nº 882/2004 énoncent :

« (11) Les autorités qui sont compétentes pour exécuter les contrôles officiels devraient satisfaire à un certain nombre de critères opérationnels, de manière à garantir leur impartialité et leur efficacité. Elles devraient posséder suffisamment de personnel dûment qualifié et expérimenté et disposer d'installations et d'équipements adéquats pour s'acquitter correctement de leurs obligations.

(12) Les contrôles officiels devraient être effectués au moyen de techniques appropriées mises au point à cet effet, notamment des contrôles de routine et des contrôles plus intensifs tels que des inspections, des vérifications, des audits, des prélèvements et des contrôles d'échantillons. La mise en œuvre correcte de ces techniques implique que le personnel chargé des contrôles officiels possède une formation appropriée. Une formation est aussi nécessaire pour faire en sorte que les autorités compétentes prennent des décisions de façon uniforme, notamment en ce qui concerne l'application des principes HACCP (analyse des risques et maîtrise des points critiques).

(13) La fréquence des contrôles officiels devrait être régulière et proportionnée au risque [...].

(14) Les contrôles officiels devraient avoir lieu sur la base de procédures documentées de manière à ce que ces contrôles soient effectués uniformément et soient d'une qualité élevée constante.

[...]

(32) Des ressources financières adéquates devraient être disponibles pour l'organisation de contrôles officiels. Par conséquent, les autorités compétentes des États membres devraient être à même de percevoir les redevances ou les taxes permettant de couvrir les coûts occasionnés par les contrôles officiels. Ce faisant, les autorités compétentes des États membres sont libres d'établir les redevances et taxes sous la forme de montants forfaitaires basés sur les coûts engagés et tenant compte de la situation propre à chaque établissement. Si des redevances sont imposées aux exploitants, des principes communs devraient être appliqués. Il convient, par conséquent, de définir les critères de fixation du niveau des redevances d'inspection [...] »

5. L'article 2, point 1, de ce règlement définit le « contrôle officiel » comme « toute forme de contrôle effectué par l'autorité compétente ou par la Communauté pour vérifier le respect de la législation relative aux aliments pour animaux et aux denrées alimentaires ainsi que des dispositions concernant la santé animale et le bien-être des animaux ».

6. L'article 3, paragraphe 1, dudit règlement, intitulé « Obligations générales concernant l'utilisation des contrôles officiels », dispose notamment :

« Les États membres veillent à ce que des contrôles officiels soient effectués régulièrement et en fonction du risque et à une fréquence adéquate pour atteindre les objectifs visés par le présent règlement [...] »

7. L'article 4 du même règlement, intitulé « Désignation des autorités compétentes et critères opérationnels », prévoit à son paragraphe 2 :

« Les autorités compétentes veillent :

[...]

c) à posséder des laboratoires d'une capacité appropriée pour effectuer les examens ainsi qu'un personnel dûment qualifié et expérimenté en nombre suffisant pour pouvoir exécuter les contrôles officiels et s'acquitter des obligations de contrôle de manière efficace et effective, ou à avoir accès à ces laboratoires ;

d) à posséder des installations et des équipements appropriés et correctement entretenus qui permettent au personnel d'effectuer les contrôles officiels de manière efficace et effective ;

[...] »

8. Consacré au « Personnel effectuant des contrôles officiels », l'article 6 du règlement nº 882/2004 dispose :

« L'autorité compétente veille à ce que l'ensemble de son personnel chargé de procéder aux contrôles officiels :

a) reçoive, dans son domaine de compétence, une formation appropriée lui permettant de s'acquitter avec compétence de ses obligations et d'effectuer les contrôles officiels de façon cohérente. Cette formation porte, selon les besoins, sur les domaines visés à l'annexe II, chapitre I ;

b) bénéficie régulièrement d'une mise à niveau dans son domaine de compétence et reçoive au besoin une formation complémentaire périodique ; et

c) possède des aptitudes en matière de coopération pluridisciplinaire. »

9. Le titre II de ce règlement, qui énonce les règles concernant les « Contrôles officiels effectués par les États membres », comporte notamment un chapitre VI relatif au « Financement des contrôles officiels », lequel se compose les articles 26 à 29.

10. Aux termes de l'article 26 de ce règlement, intitulé « Principe général » :

« Les États membres veillent à ce que des ressources financières adéquates soient dégagées par tous les moyens jugés appropriés, y compris par la fiscalité générale ou par l'instauration de redevances ou de taxes, afin de disposer du personnel et des autres ressources nécessaires pour les contrôles officiels. »

11. L'article 27 dudit règlement, qui s'intitule « Redevances ou taxes », prévoit :

« 1. Les États membres peuvent percevoir des redevances ou des taxes pour couvrir les coûts occasionnés par les contrôles officiels.

[...]

4. Les redevances perçues aux fins de contrôles officiels en application des paragraphes 1 ou 2 :

a) n'excèdent pas les coûts supportés par les autorités compétentes responsables en relation avec les éléments énumérés à l'annexe VI ; et

b) peuvent être fixées à des taux forfaitaires sur la base des coûts que supportent les autorités compétentes pendant une période donnée ou, le cas échéant, aux montants fixés à l'annexe IV, section B, ou à l'annexe V, section B.

[...]

10. Sans préjudice des coûts résultant des dépenses visées à l'article 28, les États membres ne perçoivent aucune autre redevance que celles visées dans le présent article pour mettre en œuvre le présent règlement.

[...] »

12. Intitulée « Critères à prendre en considération pour le calcul des redevances », l'annexe VI du même règlement mentionne :

« 1. les salaires du personnel chargé des contrôles officiels ;

2. les frais du personnel chargé des contrôles officiels, notamment pour les installations, les outils, les équipements, les actions de formation, les frais de déplacement et les frais connexes ;

3. les frais d'analyse en laboratoire et d'échantillonnage. »

2. Le règlement (CE) nº 854/2004

13. L'article 2 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 [3], intitulé « Définitions », dispose :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

[...]

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 ;

[...]

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

[...]

3 JO 2004, L 226, p. 83 (version rectifiée).

h) “auxiliaire officiel” : un auxiliaire habilité, en vertu du présent règlement, à agir en cette capacité, nommé par l’autorité compétente et travaillant sous l’autorité et la responsabilité d’un vétérinaire officiel ;

[...] »

B. Le droit néerlandais

14. L’arrêté nº 2164 du Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministre de l’Agriculture, de la Nature et de la Qualité des aliments, ci-après le « Ministre »), du 4 mai 2009, fixe les rétributions pour les travaux réalisés par la Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (autorité néerlandaise de l’alimentation et des produits, ci-après la « NVWA ») et l’Algemene Inspectie (service de l’inspection générale) (ci-après l’« arrêté sur les barèmes de la NVWA »). La version de cet arrêté s’appliquant dans les affaires au principal est celle qui était en vigueur du 3 avril 2013 au 28 février 2014.

II. Les faits à l’origine des litiges, les procédures au principal et les questions préjudicielles

A. L’affaire C-477/18

15. Exportslachterij J. Gosschalk en Zn. BV (ci-après « Gosschalk ») exploite un abattoir transformant et commercialisant de la viande de porc et de la viande de bœuf. À ce titre, elle a fait l’objet de contrôles officiels destinés à s’assurer qu’elle respectait la réglementation relative aux aliments pour animaux et aux denrées alimentaires, ainsi qu’à la santé animale et au bien-être des animaux, tels que régis par le règlement nº 882/2004 et par l’arrêté sur les barèmes de la NVWA.

16. Ces contrôles sont notamment réalisés lors d’inspections ante mortem et post mortem, d’une part, par des vétérinaires et des auxiliaires officiels travaillant à la NVWA, qui est l’autorité compétente désignée, et, d’autre part, par des auxiliaires officiels intérimaires de la société privée Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (inspection de la qualité dans le secteur animal, ci-après la « KDS »).

17. Afin de couvrir les frais engendrés par ces travaux d’inspection, le Ministre perçoit de la part des abattoirs des redevances au titre de l’article 27, paragraphe 4, initio et sous a), et de l’annexe VI, points 1 et 2, du règlement nº 882/2004, ainsi que de l’arrêté sur les barèmes de la NVWA.

18. Le processus d’affectation du nombre de vétérinaires officiels et d’auxiliaires officiels aux travaux d’inspection et la manière dont sont perçues ces redevances peuvent se résumer comme suit. L’abattoir introduit auprès de la NVWA une demande spécifiant les travaux d’inspection à accomplir, le nombre de vétérinaires officiels et d’auxiliaires officiels requis, ainsi que le temps nécessaire, exprimé en quarts d’heure, pour réaliser ces travaux.

19. Après la réalisation des travaux d’inspection, le Ministre facture à l’abattoir les montants dus à ce titre. Pour chaque vétérinaire officiel et auxiliaire officiel ayant effectué des travaux d’inspection, l’abattoir est tenu de payer un forfait de base et un montant pour chaque quart d’heure consacré auxdits travaux. Lorsque les travaux d’inspection durent plus de temps que prévu, l’abattoir doit s’acquitter d’un montant supplémentaire par quart d’heure excédentaire. En revanche, si les travaux d’inspection durent moins de temps que prévu, l’abattoir est tenu, malgré tout, de payer le montant correspondant aux quarts d’heure demandés mais non ouvrés.

20. Dans l'affaire au principal, Gosschalk a reçu diverses factures mettant à sa charge des redevances destinées à couvrir des travaux d'inspection réalisés dans ses locaux par la NVWA et la KDS entre les années 2013 et 2016. Estimant que les modalités de perception de ces redevances étaient contraires à l'arrêt Kødbranchens Fællesråd[4], Gosschalk a présenté des réclamations au Ministre et, après le rejet de ces dernières, a saisi le College van Beroep voor het bedrijfsleven (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique).

21. La juridiction de renvoi s'estime en mesure d'annuler lesdites décisions en raison notamment d'une insuffisance de motivation.

22. Néanmoins, dans la mesure, d'une part, où le Ministre sera appelé à tirer les conséquences de l'annulation de ses décisions et, d'autre part, où plus de 400 appels sont actuellement pendants devant elle, la juridiction de renvoi estime qu'il est dans l'intérêt d'un règlement judicieux et efficace de ces litiges de saisir la Cour de certaines questions préjudicielles, d'autant plus que les parties s'opposent sur l'interprétation de l'article 27, paragraphe 4, initio et sous a), et de l'annexe VI, points 1 et 2, du règlement nº 882/2004.

23. Cette divergence porte, en premier lieu, sur la délimitation de la notion de « personnel chargé des contrôles officiels ». La juridiction de renvoi observe d'abord que le règlement nº 882/2004 n'identifie pas les contours de cette notion, qui figure aux points 1 et 2 de son annexe VI. Contrairement à ce que soutient Gosschalk, elle estime que l'on ne peut pas déduire de l'arrêt Kødbranchens Fællesråd[5] que seuls les vétérinaires officiels et les auxiliaires officiels qui réalisent effectivement le contrôle relèvent de cette notion. Cependant, elle doute également de l'interprétation plus large qu'en donne le Ministre, selon laquelle le personnel administratif et le personnel d'appui peuvent également être classés dans le personnel visé à l'annexe VI, de sorte que les salaires et les frais de ce personnel peuvent être mis à la charge des abattoirs.

24. En deuxième lieu, les parties au principal divergent également à propos du traitement qu'il convient de réserver aux quarts d'heure qui ont été demandés par les abattoirs, mais qui n'ont pas été ouvrés. Tandis que Gosschalk considère que les frais y afférents ne devraient pas être mis à la charge des abattoirs en raison du fait qu'ils n'ont pas été effectivement exposés, le Ministre objecte que c'est l'abattoir qui est responsable de l'exactitude du nombre de quarts d'heure déclarés nécessaires pour les travaux d'inspection et que la planification des agents de la NVWA est rigide.

25. En troisième lieu, le désaccord entre les parties au principal concerne l'interprétation des barèmes tarifaires pour les vétérinaires intérimaires. À cet égard, Gosschalk remarque que la NVWA recourt à des vétérinaires officiels mis à disposition par des agences d'intérim pour accomplir des travaux d'inspection et leur verse des indemnités nettement inférieures à celles facturées aux abattoirs, cette pratique lui permettant de réaliser près de 8 500 000 euros de bénéfices. En outre, lorsque les quarts d'heure ouvrés sont inférieurs aux quarts d'heure demandés, les auxiliaires officiels intérimaires de la KDS ou des agences d'intérim ne sont payés qu'à hauteur du nombre de quarts d'heure effectivement ouvrés, bien que l'abattoir se voie également facturer le montant correspondant aux quarts d'heure demandés mais non ouvrés. Le Ministre rétorque que cette pratique se justifie par l'exigence de maintenir l'égalité des barèmes pour toutes les parties. Par ailleurs, l'excédent dégagé sert, selon le Ministre, à couvrir les frais généraux de la NVWA.

26. En quatrième lieu, Gosschalk relève que les barèmes comportent un élément servant à constituer une provision chez la KDS afin de faire face à d'éventuels frais à exposer en cas de calamité. Cela étant, la provision n'aurait pas de lien direct avec les travaux d'inspection concrètement réalisés, de sorte que les frais exposés à cet effet ne pourraient pas être réputés comme étant liés à du personnel

4 Arrêt du 17 mars 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

5 Arrêt du 17 mars 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

effectivement chargé de la réalisation des travaux d'inspection. Selon le Ministre, la raison sous-jacente à la constitution de la provision est de garantir que, en cas de circonstances imprévues, telles qu'une épizootie justifiant de suspendre l'abattage d'animaux sur une longue durée, les salaires et les frais du personnel ainsi que les frais de formation pourront continuer à être payés sans devoir licencier du personnel, de sorte que les inspections puissent reprendre immédiatement après la fin d'une telle crise. La provision permettrait, dès lors, de mobiliser des montants nécessaires pour couvrir des frais effectivement exposés aux fins de la réalisation des contrôles officiels [6].

27. Par ailleurs, la juridiction de renvoi rappelle que, dans une décision adoptée le 14 octobre 2010, elle a déjà déclaré cette provision conforme à l'article 27 du règlement nº 882/2004. Toutefois, elle s'interroge sur les critères permettant d'en déterminer le plafond, ainsi que sur l'incidence qu'il convient de reconnaître à la circonstance que cette provision est constituée chez une société privée (KDS) à laquelle NVWA recourt pour avoir des auxiliaires officiels, étant entendu que la perte de revenus est censée faire en soi partie du risque normal d'une entreprise. L'ensemble de ces éléments amène la juridiction de renvoi à douter de la pertinence de sa décision du 14 octobre 2010.

28. Dans ce contexte, le College van Beroep voor het bedrijfsleven (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Faut-il interpréter les membres de phrase "personnel chargé des contrôles officiels" figurant au point 1 de l'annexe VI du [règlement nº 882/2004] et "personnel chargé [de la réalisation] des contrôles officiels" figurant au point 2 de l'annexe VI du règlement nº 882/2004 en ce sens que les (salaires) frais qui peuvent être pris en compte dans le calcul des redevances pour contrôles officiels ne peuvent être que des (salaires) frais de vétérinaires officiels et auxiliaires officiels qui réalisent les inspections officielles ou en ce sens que les (salaires) frais d'un autre personnel engagé à la [NVWA] ou à la [KDS] peuvent y être également rangés ?

2) Si la réponse à la première question est que les (salaires) frais d'un autre personnel engagé à la NVWA ou à la KDS peuvent également être rangés dans les membres de phrase "personnel chargé des contrôles officiels" figurant au point 1 de l'annexe VI du règlement nº 882/2004 et "personnel chargé [de la réalisation] des contrôles officiels" figurant au point 2 de l'annexe VI du règlement nº 882/2004, dans quelles circonstances et dans quelles limites y a-t-il encore entre les contrôles et les frais exposés pour cet autre personnel un rapport tel que la rétribution de ces frais (salaires) peut être fondée sur l'article 27, paragraphe 4, et l'annexe VI, points 1 et 2, du règlement nº 882/2004 ?

3) a) Faut-il interpréter l'article 27, paragraphe 4, initio et sous a), et l'annexe VI, points 1 et 2, du règlement nº 882/2004 en ce sens que cet article 27, paragraphe 4, initio et sous a), et cette annexe VI, points 1 et 2, s'opposent à la facturation des redevances à des abattoirs pour des quarts d'heure de contrôles officiels que ces abattoirs ont demandé à l'autorité compétente mais qui n'ont pas été effectivement ouvrés ?

3) b) La réponse à la troisième question, sous a), vaut-elle aussi lorsque l'autorité compétente recourt à des vétérinaires officiels intérimaires qui ne perçoivent aucun salaire pour des quarts d'heure que l'abattoir a bel et bien demandés à l'autorité compétente mais au cours desquels en réalité aucu[n] trava[il] n'a été réalis[é] aux fins de contrôles officiels, et que le montant facturé à l'abattoir pour le nombre de quarts d'heure demandés mais non ouvrés couvre les frais généraux de l'autorité compétente ?

6 Il ressort de l'ordonnance de renvoi que cette provision s'élève à la moitié du chiffre d'affaires moyen de la KDS des deux dernières années, à laquelle serait ajouté un montant de 500 000 euros.

4) Faut-il interpréter l'article 27, paragraphe 4, initio et sous a), et l'annexe VI, points 1 et 2, du règlement nº 882/2004 en ce sens que cet article 27, paragraphe 4, s'oppose à ce qu'un barème moyen soit facturé aux abattoirs pour les travaux réalisés aux fins de contrôles officiels par des vétérinaires engagés par la NVWA et par des vétérinaires intérimaires (moins bien payés), en sorte que les abattoirs se voient facturer un barème plus élevé que celui payé aux vétérinaires intérimaires ?

5) Faut-il interpréter l'article 26 et l'article 27, paragraphe 4, initio et sous a), et l'annexe VI, points 1 et 2, du règlement nº 882/2004 en ce sens que le calcul des redevances pour contrôles officiels peut prendre en compte des frais de constitution d'une provision pour une société privé (KDS) à laquelle l'autorité compétente recourt pour avoir des auxiliaires officiels, provision qui, en cas de crise, peut être affectée au paiement des salaires et de frais de formation du personnel qui réalise effectivement les contrôles officiels ainsi que du personnel qui permet la réalisation de contrôles officiels ?

6) Si la cinquième question appelle une réponse affirmative : quel est le plafond de cette provision et quelle durée peut avoir la période couverte par cette provision ? »

B. L'affaire C-478/18

29. Par des factures émises entre les mois d'octobre 2016 et de février 2017, le Ministre a réclamé aux quatre requérantes au principal, à savoir Compaxo Vlees Zevenaar BV, Ekro BV, Vion Apeldoorn BV et Vitelco BV (ci-après les « requérantes au principal »), une somme, comprise entre 15 422,35 et 49 628,22 euros, destinée à couvrir les coûts liés aux travaux d'inspection dont elles ont fait l'objet.

30. Après le rejet des réclamations dirigées contre les factures qui leur avait été adressées, les requérantes au principal ont saisi le College van Beroep voor het bedrijfsleven (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique).

31. La juridiction de renvoi indique tout d'abord qu'elle entend annuler les décisions attaquées pour des motifs qui ne soulèvent pas, à son avis, de difficultés d'interprétation du droit de l'Union. Elle estime toutefois, pour les mêmes raisons que celles qui ont été développées dans l'ordonnance de renvoi de l'affaire C-477/18 [7], qu'il est opportun d'interroger la Cour à propos d'autres aspects du litige qui soulèvent, quant à eux, des doutes raisonnables sur l'interprétation de l'article 27, paragraphe 4, initio et sous a), et de l'annexe VI, points 1 et 2, du règlement nº 882/2004.

32. Arguant qu'il découle de l'arrêt Kødbranchens Fællesråd [8] que seuls les salaires et frais des personnes qui réalisent effectivement des contrôles peuvent être pris en compte, les requérantes au principal soutiennent que certains coûts, tels que les postes locaux, frais généraux matériels, frais d'amortissement, frais de bureau et certains autres frais ne peuvent pas être considérés comme des frais au sens de l'annexe VI, points 1 et 2, du règlement nº 882/2004. Les requérantes au principal remarquent notamment qu'il n'apparaît pas clairement à quoi se réfère le poste « travaux d'inspection ». À cet égard, le Ministre réplique que le calcul du taux horaire pris en compte dans ce poste inclut des frais d'administration technique et de planification qui doivent être qualifiés de « salaires et autres frais du personnel chargé du contrôle » dans la mesure où les travaux d'inspection ne peuvent avoir lieu en leur absence.

7 Voir point 22 des présentes conclusions.

8 Arrêt du 17 mars 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

33. De surcroît, les requérantes au principal suggèrent d'interroger la Cour à titre préjudiciel afin de vérifier si d'autres frais afférents à certains postes, tels que le service de mise en œuvre des technologies de l'information et de la communication, des frais spécifiques (vêtements de travail), des frais de déplacement domicile-travail, des frais du personnel de sous-traitance et d'autres frais de personnel peuvent être considérés comme étant encourus par des personnes intervenant effectivement dans la réalisation des contrôles officiels.

34. Dans ce contexte, le College van Beroep voor het bedrijfsleven (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Faut-il interpréter les membres de phrase "personnel chargé des contrôles officiels" figurant au point 1 de l'annexe VI du [règlement nº 882/2004] et "personnel chargé [de la réalisation] des contrôles officiels" figurant au point 2 de l'annexe VI du règlement nº 882/2004 en ce sens que les (salaires) frais qui peuvent être pris en compte dans le calcul des redevances pour contrôles officiels, ne peuvent être que des (salaires) frais de vétérinaires officiels et auxiliaires officiels qui réalisent les inspections officielles ou en ce sens que les (salaires) frais d'un autre personnel engagé à la [NVWA] ou à la société privée [KDS] peuvent y être également rangés ?

2) Si la réponse à la première question est que les (salaires) frais d'un autre personnel engagé à la NVWA ou à la KDS peuvent également être rangés dans les membres de phrase "personnel chargé des contrôles officiels" figurant au point 1 de l'annexe VI du [règlement nº 882/2004] et "personnel chargé [de la réalisation] des contrôles officiels" figurant au point 2 de l'annexe VI du règlement nº 882/2004, dans quelles circonstances et dans quelles limites y a-t-il encore entre les contrôles officiels et les frais exposés pour cet autre personnel un rapport tel que la rétribution de ces frais (salaires) peut être fondée sur l'article 27, paragraphe 4, et l'annexe VI, points 1 et 2, du règlement nº 882/2004 ?

3) Faut-il interpréter l'article 27, paragraphe 4, initio et sous a), et l'annexe VI, points 1 et 2, du règlement nº 882/2004 en ce sens que cet article 27, paragraphe 4, initio et sous a), et cette annexe VI, points 1 et 2, s'opposent à la facturation de redevances à des abattoirs pour des quarts d'heure de contrôles officiels que ces abattoirs ont sollicités à l'autorité compétente mais qui n'ont pas été effectivement ouvrés ? »

C. La procédure devant la Cour

35. Par décision du président de la Cour en date du 27 août 2018, les affaires C-477/18 et C-478/18 ont été jointes aux fins de la procédure orale et de l'arrêt.

36. Des observations écrites ont été déposées, dans l'affaire C-477/18, par Gosschalk, les gouvernements néerlandais, danois, hongrois, suédois et du Royaume-Uni, ainsi que par la Commission européenne et, dans l'affaire C-478/18, par les requérantes au principal et la Commission.

37. Au cours de l'audience commune aux deux affaires désormais jointes, qui s'est tenue le 4 juillet 2019, des observations orales ont été présentées par Gosschalk, les gouvernements néerlandais, danois et du Royaume-Uni, ainsi que par la Commission.

III. Analyse

38. À titre liminaire, j'observe que les doutes de la juridiction de renvoi portent sur la conformité au règlement nº 882/2004 de la pratique administrative de la NVWA en matière de facturation du montant des coûts supportés aux fins des contrôles officiels, et concernent tant le périmètre des coûts inclus dans le calcul du barème tarifaire moyen que la prise en compte des coûts liés aux quarts d'heure de contrôles officiels réservés par les abattoirs. Il est utile, à mon avis, de formuler quelques brèves considérations sur la réglementation en cause.

39. Selon son article 1er, sous a), le règlement nº 882/2004 vise notamment à prévenir ou éliminer les risques qui pourraient survenir, soit directement, soit à travers l'environnement, pour la santé des êtres humains et des animaux, ou à réduire ces risques à un niveau acceptable. Comme expressément énoncé au considérant 6 de ce règlement, cet objectif est atteint par le fait que les États membres assurent l'application de la législation pertinente et en vérifient le respect par le biais de l'organisation des contrôles officiels.

40. Dans ce contexte, le règlement nº 882/2004 institue un système de financement des contrôles officiels dans le but d'éviter des divergences susceptibles de générer des distorsions de concurrence entre les opérateurs privés, mais il ne procède – il y a lieu de le souligner – qu'à une harmonisation limitée. En effet, toutes les dispositions dont la juridiction de renvoi demande l'interprétation, à savoir les articles 26 et 27, ainsi que l'annexe VI, points 1 et 2, dudit règlement, laissent, à mon sens, une marge discrétionnaire large aux États membres, qui restent libres de choisir la source de financement des contrôles officiels (fiscalité générale, redevance ou taxes), les critères pour le calcul des redevances (coûts réels supportés par l'autorité compétente, taux forfaitaires ou prix minimaux) et les coûts pris en considération aux fins de ce calcul (parmi ceux énumérés à l'annexe VI), cette marge discrétionnaire étant encadrée, comme je l'expliquerai par la suite[9], par certains critères consacrés par ces mêmes dispositions.

41. C'est au regard de ces éléments que la Cour devra, selon moi, répondre aux questions posées par la juridiction de renvoi.

A. Sur les première et deuxième questions dans les affaires C-477/18 et C-478/18

42. Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les expressions « personnel chargé des contrôles officiels », figurant au point 1 de l'annexe VI du règlement nº 882/2004, et « personnel chargé [de la réalisation[10]] des contrôles officiels », figurant au point 2 de cette annexe, doivent être interprétées en ce sens que les salaires et les frais pouvant être pris en compte dans le calcul des redevances pour les contrôles officiels incluent uniquement les salaires et frais des vétérinaires officiels et des auxiliaires officiels qui exécutent concrètement les inspections officielles, ou incluent également les salaires et les frais d'un autre personnel engagé à la NVWA ou à la KDS. Dans le cas où ces expressions seraient considérées comme couvrant également les salaires et frais de cet autre personnel, la juridiction de renvoi demande en substance, par sa deuxième question dans chacune des deux affaires jointes, dans quelles circonstances et dans quelles limites le lien existant entre les contrôles officiels et les frais exposés par ledit personnel – dont l'activité contribue à la réalisation des travaux d'inspection des contrôles officiels – peut être considéré comme de nature à permettre que ces frais soient mis à la charge des abattoirs au titre de l'article 27, paragraphe 4, et de l'annexe VI, points 1 et 2, du règlement nº 882/2004.

9 Voir points 67 et 68 des présentes conclusions.

10 La formulation entre crochets vise à tenir compte de l'emploi de deux formulations distinctes dans la version néerlandaise des points 1 et 2 de l'annexe VI du règlement nº 882/2004.

1. Sur la portée de l'expression « personnel chargé des contrôles officiels »

43. Concernant la première question, je précise d'emblée qu'il ressort des décisions de renvoi que la référence à « l'autre personnel engagé à la NVWA ou à la KDS » est entendue par la juridiction de renvoi comme visant le personnel administratif et le personnel d'appui, à savoir le personnel dont la contribution permet d'établir, de soutenir et de maintenir le système public des contrôles officiels. C'est donc l'éventuelle inclusion du salaire et des frais de ces catégories de personnel dans l'ensemble des coûts pouvant être mis à la charge des abattoirs qui fait l'objet de cette première question.

44. Cela étant, je relève que l'annexe VI, points 1 et 2, du règlement nº 882/2004 ne fournit elle-même aucune indication au sujet du degré d'intervention dans les contrôles officiels permettant de qualifier le personnel des autorités compétentes de « personnel chargé des contrôles officiels » ou de « personnel chargé de la réalisation des contrôles officiels ».

45. En l'absence d'une telle précision dans cette annexe, il convient de déterminer la portée de ces expressions en appliquant les méthodes traditionnelles d'interprétation de la Cour.

a) Interprétation littérale

46. Il ne fait guère de doute, à mon sens, qu'une interprétation littérale desdites expressions n'est pas susceptible d'offrir une réponse univoque à la présente question.

47. En effet, les versions linguistiques de l'annexe VI du règlement nº 882/2004 diffèrent de manière déterminante en ce qui concerne les termes utilisés pour désigner ladite catégorie de personnel, ainsi que la Cour l'a déjà observé dans l'arrêt Kødbranchens Fællesråd[11]. En particulier, selon le paragraphe 34 dudit arrêt, « ce règlement, dans ses versions en langues allemande ("des für die amtlichen Kontrollen eingesetzten Personals") et française ("personnel chargé des contrôles officiels"), vise le personnel qui *effectue* des contrôles, alors que, dans ses versions en langues anglaise ("staff involved in the official controls") et italienne ("personale partecipante ai controlli ufficiali"), il utilise des termes qui pourraient concerner un cercle de personnes *plus élargi*[12] ». La circonstance selon laquelle la version en langue néerlandaise paraît viser, à l'instar des versions en langues anglaise et italienne, le personnel impliqué dans les contrôles officiels (« het personneel dat betrokken is bij de officiële controles » au point 1 et « het personneel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles » au point 2) ne revêt aucune importance.

48. Devant une telle disparité entre les diverses versions linguistiques, il y a lieu de déterminer la portée des expressions en cause au moyen d'une approche systématique, historique et téléologique.

b) Interprétation systématique

49. S'agissant du contexte dans lequel l'annexe VI du règlement nº 882/2004 s'inscrit, à savoir le système de règles établi par ce règlement dans le but de pourvoir au financement des contrôles vétérinaires officiels, une analyse approfondie du système de financement de ces contrôles m'amène à conclure, je le dis d'ores et déjà, que les expressions « personnel chargé des contrôles officiels » et « personnel chargé de la réalisation des contrôles officiels » devraient être interprétées en ce sens qu'elles englobent le personnel d'appui et le personnel administratif qui, en déchargeant les vétérinaires officiels et les auxiliaires officiels de l'organisation logistique des travaux d'inspection, leur donnent la possibilité de se concentrer sur leur mission d'inspection au sens strict.

11 Arrêt du 17 mars 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

12 Mise en italique par mes soins.

50. À cet égard, je rappelle, en premier lieu, que la « pierre angulaire » de ce système, à savoir l'article 26 du règlement nº 882/2004, dispose que « [l]es États membres veillent à ce que des ressources financières adéquates soient dégagées par tous les moyens jugés appropriés, y compris par la fiscalité générale ou par l'instauration de redevances ou de taxes, afin de disposer du personnel et des autres ressources nécessaires pour les contrôles officiels ». Or, si les redevances collectées auprès des abattoirs doivent permettre de disposer du personnel et d'autres ressources *nécessaires* pour la réalisation de ces contrôles officiels, je ne vois pas comment on pourrait considérer que les salaires et les frais du personnel administratif et d'appui ne sont pas susceptibles d'être pris en compte dans la fixation de ces redevances, étant donné que les contrôles officiels ne pourraient pas être effectués en l'absence de la contribution, tant lors de la planification que du suivi, de ces deux catégories de personnel.

51. Cette interprétation est corroborée, me semble-t-il, par une lecture des considérants du règlement nº 882/2004. En particulier, je trouve révélateur que le considérant 32 énonce que « [d]es ressources financières adéquates devraient être disponibles pour l'*organisation* de contrôles officiels[13] ». En effet, si le législateur de l'Union a précisé que le système de financement doit être mis en place par les États membres pour assurer « l'organisation », et non seulement la « réalisation », des contrôles officiels, cela signifie nécessairement que ce financement a pour objet de permettre aux États membres d'instituer un *système global* de contrôles officiels ne se limitant pas à la seule exécution concrète de la mission de contrôle. Il en découle logiquement que, au lieu d'être limité aux coûts liés à l'intervention du personnel chargé d'une telle exécution, ledit financement peut également couvrir les salaires et les frais du personnel administratif et d'appui.

52. En second lieu, j'observe que l'article 27 du règlement nº 882/2004, dont l'annexe VI précise certaines modalités d'application, prévoit, à son premier paragraphe, que « [l]es États membres peuvent percevoir des redevances ou des taxes pour couvrir les coûts *occasionnés* par les contrôles officiels[14] ». Or, les salaires et les frais du personnel administratif et d'appui sont susceptibles de relever, à mon sens, desdits coûts. En effet, de même que l'on ne pourrait pas nier que les coûts liés aux activités d'un architecte telles que la planification, l'organisation ou la direction sont « occasionnés » par la construction d'un immeuble, je ne vois pas comment on pourrait prétendre que les coûts liés aux activités du personnel administratif et d'appui ne sont pas « occasionnés » par la réalisation des contrôles officiels.

53. Quoi qu'il en soit, un regard historique sur le règlement nº 882/2004 permet de dissiper, selon moi, tout doute résiduel quant au fait que l'interprétation proposée des expressions « personnel chargé des contrôles officiels » et « personnel chargé de la réalisation des contrôles officiels », figurant à l'annexe VI, points 1 et 2, est correcte.

13 Mise en italique par mes soins.

14 Mise en italique par mes soins.

c) Interprétation historique

54. Il convient ainsi d'examiner l'approche adoptée par le législateur de l'Union au fil des années en matière de financement des contrôles vétérinaires officiels. Une telle analyse suppose que le règlement nº 882/2004 soit placé dans la succession chronologique des actes législatifs de l'Union qui ont régi ledit financement, c'est-à-dire entre la directive 85/73/CEE, telle que modifiée par la directive 96/43/CE (ci-après la « directive 85/73 »)[15], qui était en vigueur antérieurement au règlement nº 882/2004, et le règlement (UE) 2017/625[16], qui certes est déjà en vigueur mais qui n'est pas encore d'application aux périodes visées par les présentes affaires.

55. Concernant la directive 85/73, je relève qu'elle disposait, à ses articles 1er à 3, que les États membres étaient tenus de percevoir une redevance communautaire afin de couvrir les frais *occasionnés* par les inspections et contrôles officiels. À propos de ces frais, l'article 5, paragraphe 1, de cette directive précisait, de manière exhaustive, qu'ils comprenaient « des charges salariales et sociales occasionnées par le service d'inspection » et « des frais administratifs liés à l'exécution des contrôles et inspections, auxquels peuvent être imputés des frais nécessaires à la formation permanente des inspecteurs », les deux catégories de coûts devant être encourus « pour l'exécution des contrôles et inspections visés aux articles 1er, 2 et 3 ». En d'autres termes, la directive 85/73 prévoyait expressément que les États membres étaient autorisés à appliquer des redevances afin de couvrir des coûts autres que les seuls salaires et frais du personnel qui exécutait concrètement les contrôles officiels, ce qui incluait également les salaires et frais du personnel administratif et d'appui.

56. Il en va de même pour le règlement 2017/625. Cela ressort d'une manière particulièrement claire de la lecture de son considérant 66, aux termes duquel « [l]es redevances ou les taxes devraient couvrir, sans les dépasser, les frais, y compris les frais généraux, supportés par les autorités compétentes pour effectuer les contrôles officiels. Les frais généraux pourraient comprendre *les frais de soutien et d'organisation nécessaires à la planification et à la réalisation des contrôles officiels*[17] », ainsi que de l'article 81, sous a) à g), dudit règlement, selon lequel les coûts sur la base desquels ces redevances ou taxes sont déterminées englobent, dans la mesure où ils résultent des contrôles officiels, « le salaire du personnel, *y compris le personnel d'appui et le personnel administratif*[18], intervenant dans la réalisation des contrôles officiels, ainsi que ses cotisations sociales, de retraite et d'assurance » [sous a)], tout comme les « frais d'infrastructure et d'équipement » [sous b)], « les frais de formation » – à l'exclusion de la formation nécessaire à l'acquisition des qualifications requises pour être employé par les autorités compétentes [sous e)] – et « les frais de déplacement et de séjour » [sous f)] d'un tel personnel.

57. Dans ces conditions, s'agissant de la transition entre la directive 85/73 et le règlement nº 882/2004, j'estime que, si le législateur de l'Union avait visé à s'écarter de l'interprétation extensive des coûts récupérables retenue par ladite directive, il l'aurait précisé expressément. Or, les travaux préparatoires du règlement nº 882/2004 ne portent aucune trace d'une telle volonté de restreindre le périmètre des coûts que les États membres sont en droit de prendre en compte afin de financer les contrôles officiels.

15 Directive 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 (JO 1985, L 32, p. 14).

16 Règlement du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) nº 999/2001, (CE) nº 396/2005, (CE) nº 1069/2009, (CE) nº 1107/2009, (UE) nº 1151/2012, (UE) nº 652/2014, (UE) 2016/429 et (UE) 2016/2031, les règlements du Conseil (CE) nº 1/2005 et (CE) nº 1099/2009 ainsi que les directives du Conseil 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE et 2008/120/CE, et abrogeant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) nº 854/2004 et (CE) nº 882/2004, les directives du Conseil 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE et 97/78/CE ainsi que la décision 92/438/CEE du Conseil (règlement sur les contrôles officiels) (JO 2017, L 95, p. 1).

17 Mise en italique par mes soins.

18 Mise en italique par mes soins.

58. De même, s'agissant de la transition entre le règlement nº 882/2004 et le règlement 2017/625, je considère que, à supposer que l'annexe VI, points 1 et 2, du règlement nº 882/2004 exclue les salaires et les frais du personnel administratif et d'appui de l'ensemble des coûts pouvant être récupérés au moyen de redevances, le choix du règlement 2017/625 de définir ces coûts de manière large s'expliquerait nécessairement par la volonté du législateur de l'Union d'abandonner ainsi l'approche prétendument restrictive retenue par le règlement nº 882/2004. À l'inverse, la Commission s'est référée, dans sa proposition [19], à une étude externe d'évaluation de l'application du mécanisme de financement établi par le règlement nº 882/2004, selon laquelle lesdits coûts sont identifiés, dans l'annexe VI de ce règlement, de telle manière qu'une latitude d'interprétation bien trop vaste est laissée aux autorités nationales compétentes [20]. Or, cette référence, appréciée dans le contexte des objectifs du règlement 2017/625 de rationaliser et d'harmoniser les dispositions existantes, m'amène à conclure que, loin d'envisager un changement radical de l'approche vis-à-vis des coûts récupérables, ce règlement cherche simplement à fournir des éclaircissements concernant leur définition.

59. En conclusion, même si la différence rédactionnelle entre le règlement nº 882/2004 et la directive qui l'a précédé, d'une part, et le règlement qui lui a succédé, d'autre part, demeure, à mes yeux, très surprenante, le fait que l'approche du législateur de l'Union est restée constante au fil des actes juridiques régissant le financement des contrôles officiels me paraît plaider de manière éloquente pour une interprétation large des coûts des contrôles officiels pouvant être récupérés au moyen de redevances par les autorités compétentes. Il ne serait, en effet, pas correct, à mon sens, d'interpréter le règlement nº 882/2004 comme permettant à ces dernières de récupérer un ensemble de coûts plus restreint que celui qu'elles sont autorisées à récupérer au titre tant de la directive qui l'a précédé que du règlement qui l'abrogera, dès lors que, d'une part, rien dans le règlement nº 882/2004 n'indique expressément qu'il adopte une approche plus étroite que la directive 85/73 quant à la récupération des coûts et que, d'autre part, rien dans le règlement 2017/625 n'indique que le législateur souhaite revenir à une approche plus large, les travaux préparatoires de ce dernier faisant apparaître clairement, comme je l'ai expliqué ci-dessus, qu'il vise simplement à clarifier la portée des dispositions concernant le financement des contrôles officiels [21].

60. Une telle interprétation est, à mon avis, également confortée par une lecture téléologique de l'annexe VI, points 1 et 2, du règlement nº 882/2004.

d) Interprétation téléologique

61. Dans sa proposition relative au règlement nº 882/2004, la Commission a observé que le système de financement fondé sur la perception de redevances, tel qu'établi par la directive 85/73, n'avait pas permis d'atteindre l'objectif d'éviter la persistance de divergences entre États membres pouvant mener à des distorsions de concurrence. C'est pour remédier à cette situation qu'elle a proposé l'introduction du principe, actuellement consacré à l'article 26 dudit règlement, selon lequel les États membres doivent veiller à ce que des ressources financières adéquates soient dégagées afin de doter les autorités compétentes du personnel et des autres ressources nécessaires pour les contrôles officiels [22].

19 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, et modifiant les règlements (CE) nº 999/2001, (CE) nº 1829/2003, (CE) nº 1831/2003, (CE) nº 1/2005, (CE) nº 396/2005, (CE) nº 834/2007, (CE) nº 1099/2009, (CE) nº 1069/2009, (CE) nº 1107/2009, (UE) nº 1151/2012, (UE) nº [….]/2013 ainsi que les directives 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE, 2008/120/CE et 2009/128/CE (règlement sur les contrôles officiels) [COM(2013) 265 final, p. 4].

20 Voir « Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls » [Redevances ou droits perçus par les États membres pour couvrir les coûts occasionnés par les contrôles officiels], Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), 2009, p. 35.

21 Voir note de bas de page 19.

22 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux contrôles officiels des aliments pour animaux et des denrées alimentaires [COM(2003) 52 final, p. 43].

62. Or, si les ressources financières que les autorités compétentes perçoivent par le biais des redevances n'étaient pas suffisantes pour couvrir l'*éventail complet* des coûts occasionnés par la fourniture des contrôles officiels, y compris donc les salaires et les frais du personnel administratif et d'appui, les objectifs du règlement nº 882/2004, consistant à prévenir ou éliminer les risques pouvant survenir pour les êtres humains et les animaux, ou à réduire ces risques à un niveau acceptable, ne pourraient être atteints qu'au moyen d'une contribution des finances publiques, ce qui, en créant par définition des distorsions des conditions de concurrence, irait à l'encontre de l'objectif d'harmonisation poursuivi par ce règlement à son article 27.

63. De surcroît, je partage l'argument avancé par le gouvernement danois selon lequel, si les salaires et les frais du personnel administratif et d'appui n'étaient pas considérés comme relevant de la catégorie des coûts récupérables, les autorités compétentes seraient vraisemblablement amenées à confier les opérations relevant de l'organisation et de la planification des contrôles officiels aux vétérinaires officiels ou aux auxiliaires officiels. D'après moi, cela irait à l'encontre de l'exigence d'efficacité des contrôles qui me semble découler de plusieurs dispositions du règlement nº 882/2004, notamment de l'article 4, paragraphe 2 [« Les autorités compétentes veillent : a) à l'efficacité et l'opportunité des contrôles officiels [...] »], de l'article 7, paragraphe 1 [« [...] En général, le grand public a accès : a) aux informations sur les activités de contrôle des autorités compétentes et leur efficacité [...] »], et de l'article 8, paragraphe 3 [« Les autorités compétentes se dotent de procédures pour : a) vérifier l'efficacité des contrôles officiels qu'elles effectuent [...] »].

64. Au vu de l'ensemble de ces considérations, je propose à la Cour de répondre à la première question préjudicielle que les expressions « personnel chargé des contrôles officiels », figurant au point 1 de l'annexe VI du règlement nº 882/2004, et « personnel chargé [de la réalisation] des contrôles officiels », figurant au point 2 de cette annexe, doivent être interprétées en ce sens que les salaires et frais qui peuvent être pris en compte dans le calcul des redevances pour les contrôles officiels incluent également les salaires et frais du personnel administratif et d'appui engagé à la NVWA ou à la KDS.

2. Sur les conditions à remplir pour que les frais du personnel administratif et d'appui puissent être pris en compte dans le calcul des redevances

65. Il convient maintenant de répondre à la deuxième question préjudicielle, par laquelle la juridiction de renvoi demande à la Cour de définir les conditions devant être remplies pour que des frais exposés par le personnel administratif et d'appui puissent être pris en compte dans le calcul des redevances imposées aux abattoirs.

66. À cet égard, je relève que, lorsque les États membres décident de financer les contrôles officiels au moyen de redevances, leur pouvoir discrétionnaire dans la détermination des coûts susceptibles d'être pris en compte dans le calcul du montant de ces redevances est encadré de la manière suivante.

67. En premier lieu, l'article 27, paragraphe 1, du règlement nº 882/2004, auquel le paragraphe 4 du même article renvoie, exige la présence d'un *lien de causalité* entre les coûts visés et les contrôles officiels lorsqu'il dispose que les redevances ne peuvent être perçues par les États membres que pour couvrir les coûts « occasionnés » par les contrôles officiels (ci-après le « critère de causalité »).

68. En second lieu, l'article 27, paragraphe 4, initio et sous a), du règlement nº 882/2004, dont la juridiction de renvoi demande l'interprétation à la Cour, dispose, je le rappelle, que lesdites redevances ne peuvent pas excéder les coûts supportés par les autorités compétentes (ci-après le « critère de compensation maximale »).

69. C'est donc uniquement à une application au cas par cas des critères de causalité et de compensation maximale, en relation avec les catégories de coûts énumérées à l'annexe VI du règlement nº 882/2004, que la Cour devrait, à mon sens, conclure dans sa réponse à la deuxième question posée par la juridiction de renvoi.

70. À cet égard, il ne m'échappe pas que, dans ses observations écrites, Gosschalk a soutenu que, dans l'arrêt Kødbranchens Fællesråd[23], la Cour aurait procédé à une délimitation des coûts récupérables ayant une *portée générale*. En particulier, selon cette partie intéressée, seuls les coûts *directs*, à savoir ceux pouvant être mis en relation directe avec les contrôles officiels, pourraient être répercutés sur les abattoirs par les autorités compétentes, à l'exclusion des coûts *indirects*.

71. Cependant, une analyse plus attentive de l'arrêt en question amène, selon moi, à rejeter une telle lecture.

72. Dans cette affaire, la Cour a été interrogée à propos de la question de savoir si les États membres, lorsqu'ils établissent le montant des redevances aux fins de contrôles officiels, sont, en vertu de l'article 27, paragraphe 4, initio et sous a), du règlement nº 882/2004, lu conjointement avec l'annexe VI, points 1 et 2, de ce règlement, en droit de répercuter sur les abattoirs les coûts se rapportant aux salaires et à la formation des personnes qui suivent la formation obligatoire de base d'auxiliaires officiels. Dans sa réponse, la Cour a conclu que « les redevances ne peuvent être destinées qu'à couvrir les frais *découlant effectivement*, pour les États membres, *de la réalisation des contrôles* dans les entreprises du secteur alimentaire » et que, en vertu de cela, « elles n'ont pas pour finalité de faire peser le coût de la formation initiale de ce personnel sur les entreprises du secteur concerné[24] ».

73. D'après moi, la Cour n'a pas procédé, dans cet arrêt, à une définition des catégories de coûts que les autorités compétentes sont en droit de récupérer auprès des abattoirs, mais s'est bornée à indiquer qu'une catégorie *spécifique*, à savoir celle des coûts résultant de la formation obligatoire de base d'auxiliaires officiels, n'était pas récupérable. Il s'agit là, me semble-t-il, d'une application ordinaire du critère de causalité prévu à l'article 27, paragraphe 1, du règlement nº 882/2004, laquelle a pour effet d'exclure du périmètre des coûts récupérables les frais qui ne s'imposaient pas à l'autorité compétente en raison de la réalisation d'un quelconque contrôle officiel effectif, les bénéficiaires de cette formation obligatoire n'étant, en l'espèce, pas encore qualifiés et ne pouvant ainsi ni effectuer les contrôles officiels ni prêter leur assistance à l'exécution de ceux-ci.

74. À la lumière des considérations susvisées, je propose à la Cour de répondre à la deuxième question préjudicielle que des frais exposés par le personnel administratif et d'appui d'une autorité compétente peuvent être inclus dans le calcul des redevances appliquées aux abattoirs au titre de l'article 27, paragraphe 4, et de l'annexe VI, points 1 et 2, du règlement nº 882/2004, à condition que, premièrement, ils découlent effectivement de la réalisation des contrôles officiels et, deuxièmement, ils ne dépassent pas les coûts supportés par une telle autorité en relation avec les catégories de coûts en cause parmi celles énumérées à ladite annexe.

75. J'estime néanmoins nécessaire d'ajouter une précision. Je n'ignore pas, en effet, que la préoccupation de la juridiction de renvoi en ce qui concerne la délimitation des coûts récupérables est due à l'insécurité juridique engendrée par le fait que l'application d'un critère causal pur a pour effet, dans la pratique, de laisser la NVWA libre de mettre à la charge des abattoirs des coûts n'ayant qu'un lien extrêmement ténu avec la réalisation des contrôles officiels, ce qui génère un vaste contentieux

23 Arrêt du 17 mars 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

24 Voir arrêt du 17 mars 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, point 39) (mise en italique par mes soins).

devant cette juridiction [25], en raison du *caractère vague* des catégories de coûts figurant à l'annexe VI, points 1 et 2, du règlement nº 882/2004. Cependant, je suis persuadé qu'une telle insécurité juridique doit être, en grande partie, imputée à une interprétation erronée par la NVWA de la notion de « frais connexes » figurant à l'annexe VI, point 2, du règlement nº 882/2004.

76. En effet, ainsi qu'il ressort de l'étude commandée en vue de l'adoption du règlement 2017/625 [26] que j'ai déjà mentionnée au point 58 des présentes conclusions, ainsi que des observations écrites des gouvernements danois et du Royaume-Uni , la notion de « frais connexes » a été comprise par de nombreuses autorités nationales compétentes comme une notion *fourre-tout*, laquelle a permis en définitive à ces dernières de répercuter sur les abattoirs, au moyen de redevances, une variété de coûts extrêmement large, ce qui me semble, avant tout, de nature à vider de tout effet utile la liste exhaustive figurant à ladite annexe VI.

77. En tout état de cause, j'estime que, dans le cadre d'une interprétation globale de l'annexe VI, point 2, du règlement nº 882/2004, la notion de « frais connexes », loin de se référer à une connexité avec *toutes* les autres catégories de coûts figurant dans l'annexe, doit être mise en relation *uniquement* avec la catégorie des « frais de déplacement ».

78. Un élément de nature historique, notamment, est susceptible d'étayer l'interprétation que je suggère à la Cour d'adopter. En effet, dans sa proposition du règlement nº 882/2004, la Commission a observé que le système de financement des contrôles officiels qui avait été mis en place par la décision 98/728/CE du Conseil [27] et qui était fondé sur la perception de redevances pour l'examen de dossiers relatifs à des additifs spécifiques et pour l'agrément de certains établissements et intermédiaires avait fonctionné de manière correcte, contrairement à ce qui s'était produit pour le système appliqué dans le secteur vétérinaire. En particulier, la Commission a rappelé que cette décision fixait, à son annexe B, une liste exhaustive des coûts à prendre en considération pour la fixation des redevances. Or, cette liste, qui paraît donc avoir été une source primordiale d'inspiration pour la rédaction de l'annexe VI du règlement nº 882/2004, distingue, au troisième tiret du titre « Frais administratifs », la catégorie des « frais de déplacement et frais connexes ».

79. Sur la base de cette interprétation, la marge discrétionnaire de facto illimitée des États membres dans la détermination des coûts pouvant être répercutés sur les abattoirs se réduirait de manière considérable par rapport à la pratique actuelle des autorités nationales compétentes, dès lors que seuls les frais en rapport de connexité avec les frais de déplacement, tels que, par exemple, les frais liés à la réservation de billets de train, de chambres d'hôtel et de voitures de location, pourraient ainsi être pris en compte dans le calcul des redevances. Cela me paraît suffisant pour remédier à la situation d'insécurité juridique qui a généré, comme je l'ai rappelé ci-dessus, un vaste contentieux devant la juridiction de renvoi.

B. Sur la troisième question, sous a), dans l'affaire C-477/18 et la troisième question dans l'affaire C-478/18

80. Par ces questions, la juridiction de renvoi demande si l'article 27, paragraphe 4, initio et sous a), et l'annexe VI, points 1 et 2, du règlement nº 882/2004 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à l'application de la redevance à des abattoirs pour des quarts d'heure de contrôles officiels que ces abattoirs ont demandés à l'autorité compétente mais qui n'ont pas été effectivement ouvrés.

25 Selon les ordonnances de renvoi, 400 affaires ayant pour objet des décisions du Ministre statuant sur des réclamations analogues aux décisions en cause dans les affaires au principal sont actuellement pendantes devant la juridiction de céans.

26 Voir « Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls » [Redevances ou droits perçus par les États membres pour couvrir les coûts occasionnés par les contrôles officiels], Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), 2009, p. 35.

27 Décision du Conseil du 14 décembre 1998 concernant un système communautaire de redevances pour le secteur de l'alimentation animale (JO 1998, L 346, p. 51).

81. À cet égard, il convient, tout d'abord, de rappeler une nouvelle fois que l'article 27, paragraphe 4, initio et sous a), énonce le principe selon lequel les coûts pouvant être pris en compte dans le calcul de redevances perçues aux fins de la réalisation des contrôles officiels doivent avoir été effectivement supportés par les autorités nationales compétentes. En d'autres termes, les coûts qui sont dépourvus de ce caractère de *réalité* ne peuvent, en aucun cas, être mis à la charge des abattoirs.

82. Il en résulte que la conformité avec l'article 27, paragraphe 4, du règlement nº 882/2004 de la facturation aux abattoirs des coûts des contrôles officiels n'est pas une question de droit, mais dépend essentiellement d'une analyse factuelle, et notamment de la réponse à la question de savoir si l'autorité compétente a, dans le cas d'espèce, supporté des coûts du seul fait que des abattoirs ont réservé auprès d'elle des quarts d'heure de contrôles officiels, alors même que ces quarts d'heure n'ont finalement pas été ouvrés.

83. À cet égard, on retrouve deux thèses opposées dans la procédure écrite. Alors que Gosschalk soutient que des montants correspondant aux quarts d'heure demandés mais non ouvrés pour des contrôles officiels ne pourraient pas être facturés aux abattoirs au titre de l'article 27, paragraphe 4, du règlement nº 882/2004 puisqu'ils ne correspondraient pas à des coûts effectivement encourus par la NVWA, le gouvernement néerlandais est de l'avis contraire, estimant que cette dernière supporte les mêmes coûts pour les quarts d'heure qui ont été demandés sans être ouvrés que pour les quarts d'heure qui ont été effectivement ouvrés.

84. Selon moi, les deux thèses négligent de prendre en compte l'élément faisant naître les coûts éventuellement supportés par les autorités nationales compétentes, à savoir le fait que le personnel qui a été affecté à des fins de contrôle à l'abattoir ayant réservé des quarts d'heure excédentaires ne peut être réaffecté à d'autres abattoirs.

85. Deux types de situations, détaillées clairement dans les observations écrites du gouvernement du Royaume-Uni, sont susceptibles d'illustrer la manière dont cet élément factuel détermine la réponse à la question de savoir si des coûts ont été effectivement encourus par lesdites autorités, et peuvent ainsi être mis à la charge des abattoirs concernés. Si un abattoir réserve un laps de temps de 2 h 45 et n'utilise que 2 h 30 en raison du fait que la réalisation des contrôles officiels a pris moins de temps en fait, il est évident que l'autorité compétente ne sera pas en mesure de réaffecter son personnel. Partant, il se justifie que les coûts liés à l'affectation du personnel pour 2 h 45 soient mis à la charge dudit abattoir, car ils ont déjà été supportés par l'autorité compétente. En revanche, dans l'hypothèse où l'abattoir a annulé la réservation du dernier quart d'heure, il conviendra de s'assurer que les coûts liés à un tel quart d'heure ont déjà été supportés par l'autorité nationale compétente. À cette fin, je partage l'argument du gouvernement du Royaume-Uni selon lequel il y aura lieu de vérifier si l'abattoir en question a prévenu l'autorité nationale compétente *suffisamment à l'avance* pour que celle-ci soit en mesure de réaffecter ses ressources en personnel. Si tel a été le cas, le personnel aurait pu être réaffecté et aucun montant ne pourra ainsi être facturé pour ledit quart d'heure.

86. Je suis conscient que, dans ce dernier cas, une pure appréciation au cas par cas risquerait de générer un abondant contentieux supplémentaire. C'est pour cela, ainsi que pour permettre aux abattoirs de disposer d'un critère facile à appliquer, que j'estime, à l'instar du gouvernement du Royaume-Uni, que les autorités nationales compétentes pourraient déterminer un *délai d'avertissement* permettant la réaffectation de leur personnel d'un abattoir à un autre.

87. Compte tenu de ce qui précède, je suggère à la Cour de répondre à la troisième question, sous a), dans l'affaire C-477/18 et à la troisième question dans l'affaire C-478/18 que l'article 27, paragraphe 4, initio et sous a), et l'annexe VI, points 1 et 2, du règlement nº 882/2004 doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à l'application à des abattoirs d'un montant au titre de redevances pour des quarts d'heure de contrôles officiels que ces abattoirs ont demandés à l'autorité nationale compétente mais qui n'ont pas été effectivement ouvrés, lorsque cette dernière n'est pas en mesure de réaffecter le personnel mis à la disposition de l'abattoir concerné.

C. Sur la troisième question, sous b), dans l'affaire C-477/18

88. Par cette question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si la réponse donnée à la troisième question, sous a), vaut également dans l'hypothèse où l'autorité compétente recourt à des vétérinaires intérimaires qui ne perçoivent aucun salaire pour des quarts d'heure demandés par l'abattoir mais qui n'ont pas été ouvrés et où le montant facturé à l'abattoir pour le nombre de quarts d'heure demandés mais non ouvrés couvre les frais généraux de l'autorité compétente.

89. À titre liminaire, je note que le gouvernement néerlandais réfute, dans ses observations écrites, la prémisse elle-même de cette question, estimant que, dès l'instant où l'intervention d'un vétérinaire de la NVWA ou d'un vétérinaire officiel intérimaire est planifiée, le vétérinaire en question percevra un salaire, indépendamment du fait que le contrôle soit ou non réalisé. En tout état de cause, il ne fait aucun doute que la Cour devra répondre à la présente question telle que celle-ci est formulée par la juridiction de renvoi, étant donné qu'il est de jurisprudence constante que, dans le cadre de la procédure préjudicielle, la juridiction de renvoi est seule compétente pour constater et apprécier les faits du litige dont elle est saisie [28].

90. Il convient donc d'examiner la question de savoir si le montant correspondant aux salaires non perçus par les vétérinaires intérimaires pour le nombre de quarts d'heure demandés mais non ouvrés peut être facturé aux abattoirs dans le but de couvrir les frais généraux de la NVWA.

91. À mon avis, une redevance ainsi constituée soulève des doutes quant à sa conformité avec l'article 27, paragraphe 4, du règlement nº 882/2004.

92. En premier lieu, j'estime que le critère selon lequel les frais généraux doivent refléter les coûts que la NVWA a réellement supportés suppose que les économies réalisées grâce à la rémunération moins élevée perçue par les vétérinaires intérimaires du fait qu'ils ne touchent aucun salaire pour les quarts d'heure demandés par l'abattoir mais non ouvrés correspondent à des frais généraux d'un montant *équivalent*, ce qui me semble douteux en pratique. En tout état de cause, il incombera à la juridiction de renvoi de vérifier si tel est le cas.

93. En second lieu, je constate qu'il ne ressort pas du dossier que les frais en question relèvent d'une ou plusieurs catégories de coûts visées à l'annexe VI du même règlement, auquel l'article 27, paragraphe 4, du règlement nº 882/2004 fait renvoi. En effet, les « frais généraux » ne sont pas inclus, en tant que tels, dans la liste exhaustive des catégories de coûts pouvant être pris en compte dans le calcul des redevances figurant à l'annexe VI du règlement nº 882/2004 dès lors qu'ils ne peuvent pas être réputés comme étant couverts par la notion de « frais connexes ». Ainsi, il conviendra de s'assurer que seule la fraction des frais généraux de la NVWA relevant d'une ou de plusieurs des catégories précitées est prise en compte dans le calcul des redevances imposées aux abattoirs, ce qu'il incombera à la juridiction de renvoi d'apprécier.

94. Au vu de ces considérations, je propose à la Cour de répondre à la juridiction de renvoi que la réponse apportée à la troisième question, sous a), vaut également dans l'hypothèse où l'autorité compétente recourt à des vétérinaires intérimaires qui ne perçoivent aucun salaire pour des quarts d'heure demandés par l'abattoir mais qui n'ont pas été ouvrés et où le montant facturé à l'abattoir pour le nombre de quarts d'heure demandés mais non ouvrés couvre les frais généraux de l'autorité compétente, à condition que ces frais généraux relèvent d'une ou plusieurs catégories énumérées à l'annexe VI, points 2 et 3, du règlement nº 882/2004 et qu'ils soient d'un montant équivalent aux

28 Voir arrêt du 8 juin 2016, Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, point 36 et jurisprudence citée).

économies réalisées par l'autorité compétente grâce à la rémunération moins élevée perçue par les vétérinaires intérimaires du fait qu'ils ne touchent aucun salaire pour les quarts d'heure qui ont été demandés par l'abattoir mais n'ont pas été ouvrés. Il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier si tel est le cas.

D. Sur la quatrième question dans l'affaire C-477/18

95. Par sa quatrième question préjudicielle, la juridiction de renvoi souhaite savoir, en substance, si l'article 27, paragraphe 4, sous a), et l'annexe VI, points 1 et 2, du règlement nº 882/2004 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à ce que le même barème moyen soit appliqué aux abattoirs pour les travaux de contrôles officiels effectués par des vétérinaires employés par la NVWA et pour ceux effectués par des vétérinaires intérimaires, lesquels sont moins bien payés, de sorte que les abattoirs peuvent se voir facturer une somme plus élevée que la rétribution versée aux vétérinaires intérimaires.

96. J'avoue ne pas être en mesure, même après une lecture attentive des observations développées dans l'ordonnance de renvoi, d'identifier précisément la question d'interprétation que la juridiction de renvoi demande à la Cour d'analyser dans cette question préjudicielle.

97. Tout d'abord, j'observe que, aux termes du droit néerlandais, des barèmes doivent être fixés annuellement sur la base, d'une part, des coûts moyens exposés par la NVWA au cours des trois années précédentes et, d'autre part, d'une prise en compte de l'évolution attendue des coûts pour l'année à venir. Sur cette base, un montant équivalent est facturé aux abattoirs pour les travaux qui y ont été exécutés dans le cadre des contrôles officiels [29].

98. Dans ces conditions, il est clair que la moyenne des salaires des vétérinaires officiels et des vétérinaires intérimaires incorporée dans ce barème peut, à l'occasion de certains travaux d'inspection, être d'un montant supérieur aux coûts réellement supportés par la NVWA. En conséquence, il me semble que le point sur lequel la juridiction de renvoi interroge la Cour peut être considéré comme étant celui de savoir (i) si la NVWA ne serait pas tenue par le règlement nº 882/2004 d'appliquer une redevance fondée sur les coûts *réels* de la réalisation des contrôles officiels dans chaque abattoir considéré individuellement, ou (ii) si la possibilité que la NVWA réalise un bénéfice sur une année spécifique n'est pas incompatible avec le règlement nº 882/2004.

99. À supposer que, comme l'estiment la plupart des parties intéressées dans leurs observations écrites, la juridiction de renvoi cherche à obtenir des éclaircissements sur le premier de ces points, je me bornerais à rappeler que, aux termes de l'article 27, paragraphe 4, sous b), du règlement nº 882/2004, les redevances « peuvent être fixées à des taux forfaitaires sur la base des coûts que supportent les autorités compétentes pendant une période donnée ». Or, il ne fait guère de doute, à mon sens, qu'une *exigence* d'appliquer aux abattoirs des redevances fondées sur les coûts réellement encourus au titre de l'exécution des contrôles officiels dans leurs établissements spécifiques n'est pas compatible avec la *faculté* prévue par cette disposition.

100. Dans l'hypothèse où la question posée par la juridiction de renvoi concernerait le deuxième de ces points, j'observe que l'article 27, paragraphe 4, sous b), du règlement nº 882/2004 revient à accorder aux autorités compétentes la faculté de mettre à la charge des abattoirs des coûts pouvant être, en fonction de l'année considérée, supérieurs ou inférieurs aux coûts réellement supportés par ces autorités. Cela étant, le fait, dont Gosschalk se plaint dans ses observations écrites [30], que les autorités

29 Comme l'a soutenu le Ministre dans l'affaire C-477/18, la raison qui sous-tend l'adoption d'un barème moyen réside dans la nécessité de maintenir l'égalité de traitement, un tel barème s'avérant utile pour éviter l'apparition, entre les abattoirs, de différences de traitement selon que les inspections sont effectuées par des vétérinaires officiels ou par des vétérinaires intérimaires.

30 Gosschalk avance en effet, sans donner plus de précisions, que la NVWA réaliserait ainsi des bénéfices s'élevant à 8 500 000 euros.

compétentes réalisent un bénéfice sur une année spécifique, loin d'être incompatible avec le règlement nº 882/2004, n'est qu'une conséquence intrinsèque de la faculté qui leur est conférée et impliquerait nécessairement, à supposer que les autres composantes du barème demeurent inchangées, une baisse des redevances appliquées aux abattoirs l'année suivante.

101. Au vu de ce qui précède, je suggère à la Cour de répondre à la quatrième question que l'article 27, paragraphe 4, sous a), et l'annexe VI, points 1 et 2, du règlement nº 882/2004 doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à ce que le même barème moyen soit appliqué aux abattoirs pour les travaux de contrôles officiels effectués par des vétérinaires employés par la NVWA et pour ceux effectués par des vétérinaires intérimaires, lesquels sont moins bien payés, de sorte que les abattoirs peuvent se voir facturer une somme plus élevée que la rétribution versée aux vétérinaires intérimaires, étant donné qu'il ressort de l'article 27, paragraphe 4, sous b), dudit règlement que les autorités compétentes sont en droit de fixer les redevances à des taux forfaitaires.

E. Sur les cinquième et sixième questions dans l'affaire C-477/18

102. Par sa cinquième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 26 et l'article 27, paragraphe 4, initio et sous a), ainsi que l'annexe VI, points 1 et 2, du règlement nº 882/2004 doivent être interprétés en ce sens que les redevances perçues à l'occasion des contrôles officiels effectués dans les abattoirs peuvent servir à constituer une provision pour une société privée à laquelle l'autorité compétente recourt pour avoir des auxiliaires officiels, sachant que cette provision pourrait, en cas de crise, être affectée au paiement des salaires et frais du personnel qui, une fois la crise achevée, réalisera les contrôles officiels ou permettra leur réalisation. Dans l'affirmative, la juridiction de renvoi demande en substance, par sa sixième question, quel est le plafond que cette provision devrait respecter et quelle durée peut avoir la période couverte par celle-ci.

103. D'emblée, il convient de rappeler que la provision en cause est constituée chez la KDS afin de garantir que, en cas de circonstances imprévues – telle qu'une épizootie justifiant la suspension de l'abattage d'animaux sur une longue durée –, les salaires et les frais de formation des auxiliaires officiels [31] pourront continuer à être payés sans qu'il soit nécessaire de licencier du personnel.

104. La thèse selon laquelle la constitution de ladite provision chez la KDS serait conforme au règlement nº 882/2004 se fonde, me semble-t-il, sur une lecture combinée de l'article 4, paragraphe 2, sous c), et de l'article 26 du même règlement.

105. En ce qui concerne le contenu de ces dispositions, l'article 4, paragraphe 2, sous c), du règlement nº 882/2004 prévoit que les autorités compétentes sont tenues de disposer d'un personnel dûment qualifié et expérimenté en nombre suffisant pour exécuter les contrôles officiels et s'acquitter des obligations de contrôle de manière efficace et correcte, tandis que l'article 26 dispose – il y a lieu de le rappeler – qu'il incombe aux États membres de veiller à ce que des ressources adéquates soient dégagées à cette fin.

106. Dans la mesure où la provision en cause vise à mobiliser les ressources nécessaires afin de garantir la disponibilité dudit personnel pour que les contrôles puissent reprendre immédiatement après la situation de crise, on pourrait faire valoir que le règlement nº 882/2004 ne s'oppose pas à sa constitution.

107. Toutefois, une telle conclusion serait, à mon sens, erronée.

31 Comme le reconnaît le gouvernement néerlandais dans ses observations écrites, le problème ne se poserait pas pour les vétérinaires officiels, ces derniers étant, dans de telles circonstances, chargés de l'élimination des animaux touchés par l'épizootie.

108. Je ne cherche pas ainsi à suggérer que les États membres ne peuvent pas envisager le financement d'une telle provision dans le cadre du règlement nº 882/2004. Bien au contraire, je n'ai aucun doute qu'ils en ont le pouvoir. J'estime, cependant, que les États membres ne sont pas en droit de le faire *au moyen de redevances*.

109. En effet, comme je l'ai rappelé à maintes reprises dans les présentes conclusions, à la différence du financement assuré par le biais de la fiscalité générale, le financement au moyen de redevances (ou de taxes) est encadré par les conditions fixées à l'article 27, paragraphes 1, et 4, initio et sous a), du règlement nº 882/2004. Or, ces conditions ne peuvent pas être considérées comme remplies dans le cas d'espèce, et ce pour les raisons qui suivent.

110. En premier lieu, les coûts pouvant être pris en compte dans le calcul des redevances doivent, conformément à l'article 27, paragraphe 4, initio et sous a), du règlement nº 882/2004, avoir été supportés par « les autorités compétentes ». En l'espèce, les coûts liés aux salaires et aux frais des auxiliaires officiels employés par la KDS seraient éventuellement supportés, durant la période de crise, par cette entreprise privée et non par l'autorité nationale compétente, à savoir la NVWA [32].

111. En deuxième lieu, et en vertu de la même disposition, lesdits coûts doivent avoir été *réellement* supportés par l'autorité compétente. En l'espèce, je suis persuadé que le caractère *futur et hypothétique* de l'évènement auquel ces coûts sont subordonnés, à savoir la survenance d'une épizootie, ne permet pas de considérer que tel est le cas.

112. En troisième lieu, considérant que le caractère réel des coûts supportés par l'autorité compétente me paraît être une condition nécessaire à l'existence du lien de causalité entre ces coûts et les contrôles officiels, tel qu'exigé à l'article 27, paragraphe 1, du règlement nº 882/2004, le caractère futur et hypothétique de la survenance d'une épizootie est, selon moi, de nature à exclure également l'existence de ce lien de causalité.

113. Au vu de ce qui précède, je propose à la Cour de répondre à la cinquième question préjudicielle que l'article 26 et l'article 27, paragraphe 4, initio et sous a), ainsi que l'annexe VI, points 1 et 2, du règlement nº 882/2004, doivent être interprétés en ce sens que les redevances perçues à l'occasion des contrôles officiels effectués dans les abattoirs ne peuvent pas servir à constituer une provision chez une société privée à laquelle l'autorité compétente recourt pour avoir des auxiliaires officiels, sachant que cette provision pourrait, en cas d'épizootie, être affectée au paiement des salaires et frais du personnel qui, une fois la crise achevée, réalisera les contrôles officiels ou permettra leur réalisation.

114. Compte tenu de la réponse que je propose à la Cour d'apporter à cette question, il n'y a pas lieu d'aborder la sixième question.

IV. Conclusion

115. À la lumière des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre comme suit aux questions préjudicielles posées par le College van Beroep voor het bedrijfsleven (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique, Pays-Bas) :

1) Les expressions « personnel chargé des contrôles officiels », figurant au point 1 de l'annexe VI du règlement (CE) nº 882/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au

32 Je rappelle, à cet égard, que la notion d'« autorité compétente » est définie à l'article 2, deuxième alinéa, sous 4), du règlement nº 882/2004 comme « l'autorité centrale d'un État membre compétente pour organiser les contrôles officiels ou toute autre autorité à laquelle ladite compétence a été attribuée ».

bien-être des animaux, et « personnel chargé [de la réalisation] des contrôles officiels », figurant au point 2 de cette annexe, doivent être interprétées en ce sens que les salaires et frais qui peuvent être pris en compte dans le calcul des redevances pour contrôles officiels incluent également les salaires et frais du personnel administratif et d'appui engagé à la Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (autorité néerlandaise de l'alimentation et des produits) ou à la société privée Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (inspection de la qualité dans le secteur animal).

2) Les frais exposés par le personnel administratif et d'appui d'une autorité compétente peuvent être inclus dans le calcul des redevances appliquées aux abattoirs au titre de l'article 27, paragraphe 4, et l'annexe VI, points 1 et 2, du règlement nº 882/2004, à condition que, premièrement, ils découlent effectivement de la réalisation des contrôles officiels et que, deuxièmement, ils ne dépassent pas les coûts supportés par une telle autorité en relation avec les catégories de coûts en cause parmi celles énumérées à ladite annexe.

3) L'article 27, paragraphe 4, initio et sous a), et l'annexe VI, points 1 et 2, du règlement nº 882/2004 doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à la facturation à des abattoirs d'un montant au titre de redevances pour des quarts d'heure de contrôles officiels que ces abattoirs ont demandés à l'autorité nationale compétente mais qui n'ont pas été effectivement ouvrés, lorsque cette dernière n'est pas en mesure de réaffecter le personnel mis à la disposition de l'abattoir concerné.

4) La réponse qui précède vaut également dans l'hypothèse où l'autorité compétente recourt à des vétérinaires intérimaires qui ne perçoivent aucun salaire pour des quarts d'heure demandés par l'abattoir mais qui n'ont pas été ouvrés et où le montant facturé à l'abattoir pour le nombre de quarts d'heure demandés mais non ouvrés couvre les frais généraux de l'autorité compétente, à condition que ces frais généraux relèvent d'une ou de plusieurs catégories énumérées à l'annexe VI, points 2 et 3, du règlement nº 882/2004 et que les frais en question soient d'un montant équivalent aux économies réalisées par l'autorité compétente grâce à la rémunération moins élevée perçue par les vétérinaires intérimaires du fait qu'ils ne touchent aucun salaire pour les quarts d'heure qui ont été demandés par l'abattoir mais n'ont pas été ouvrés. Il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier si tel est le cas.

5) L'article 27, paragraphe 4, sous a), et l'annexe VI, points 1 et 2, du règlement nº 882/2004 doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à ce que le même barème moyen soit appliqué aux abattoirs pour les travaux de contrôles officiels effectués par des vétérinaires employés par l'autorité néerlandaise de l'alimentation et des produits et pour ceux effectués par des vétérinaires intérimaires, lesquels sont moins bien payés, de sorte que les abattoirs peuvent se voir facturer une somme plus élevée que la rétribution versée aux vétérinaires intérimaires, étant donné qu'il ressort de l'article 27, paragraphe 4, sous b), dudit règlement que les autorités compétentes sont en droit de fixer les redevances à des taux forfaitaires.

6) L'article 26 et l'article 27, paragraphe 4, initio et sous a), ainsi que l'annexe VI, points 1 et 2, du règlement nº 882/2004, doivent être interprétés en ce sens que les redevances perçues à l'occasion des contrôles officiels effectués dans les abattoirs ne peuvent pas servir à constituer une provision chez une société privée à laquelle l'autorité compétente recourt pour avoir des auxiliaires officiels, sachant que cette provision pourrait, en cas d'épizootie, être affectée au paiement des salaires et frais du personnel qui, une fois la crise achevée, réalisera les contrôles officiels ou permettra leur réalisation.