CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PAOLO MENGOZZI
présentées le 13 septembre 2007 [1]

1. Par les présents renvois préjudiciels, le juge a quo demande, en substance, à la Cour a) si, indépendamment du résultat concret auquel il conduit, on peut considérer valide, aux fins de l'octroi de restitutions à l'exportation de bovins, le renvoi que le règlement (CE) nº 615/98 [2] fait à la directive 91/628/CEE [3], qui prévoit les critères que les États membres doivent faire observer pour la protection des animaux en question, et b) si ledit renvoi doit être considéré valide eu égard au résultat concret auquel il conduit. Le juge national s'interroge, en outre, sur la conformité au principe de proportionnalité de l'article 5, paragraphe 3, du règlement en question, lequel établit que la restitution à l'exportation n'est pas versée pour les animaux pour lesquels l'autorité compétente estime, eu égard aux éléments dont elle dispose concernant le respect des dispositions de l'article 1er dudit règlement, que la directive 91/628 n'a pas été respectée.

I — Cadre juridique

2. L'article 13, paragraphe 9, deuxième alinéa, du règlement (CEE) nº 805/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine [4], tel que modifié par le règlement (CE) nº 2634/97 [5], subordonne le paiement des restitutions à l'exportation d'animaux vivants au respect de la législation communautaire concernant le bien-être des animaux et, en particulier, aux dispositions concernant la protection des animaux en cours de transport.

3. Les modalités d'application du règlement nº 805/68 sont précisées par le règlement nº 615/98.

1 — Langue originale: l'italien.

2 — Règlement de la Commission, du 18 mars 1998, portant modalités particulières d'application du régime des restitutions à l'exportation en ce qui concerne le bien-être des animaux vivants de l'espèce bovine en cours de transport (JO L 82, p. 19).

3 — Directive du Conseil, du 19 novembre 1991, relative à la protection des animaux en cours de transport et modifiant les directives 91/425/CEE et 91/496/CEE (JO L 340, p. 17), telle que modifiée par la directive 95/29/CE du Conseil, du 29 juin 1995 (JO L 148, p. 52).

4 — JO L 148, p. 24.

5 — Règlement du Conseil, du 18 décembre 1997 (JO L 356, p. 13).

4. L'article 1er de ce dernier précise que le paiement des restitutions à l'exportation d'animaux vivants de l'espèce bovine est subordonné au respect des dispositions de la directive 91/628 au cours du transport des animaux jusqu'à leur premier déchargement dans le pays tiers de destination finale.

5. En vertu de l'article 2 du règlement n° 615/98, un contrôle des animaux est effectué à la sortie des animaux de la Communauté. Un vétérinaire officiel vérifie et certifie a) que les animaux sont aptes, conformément aux dispositions de la directive 91/628, au voyage prévu, b) que le moyen de transport par lequel les animaux vivants quitteront le territoire communautaire est conforme aux dispositions de la même directive, et c) que les mesures appropriées ont été prises pour garantir le soin des animaux durant le voyage comme le prévoit ladite directive.

6. L'article 5, paragraphe 3, du règlement n° 615/98 dispose:

«La restitution à l'exportation n'est pas payée pour les animaux morts en cours de transport ou pour les animaux pour lesquels l'autorité compétente estime — au vu des documents visés au paragraphe 2, des rapports de contrôle visés à l'article 4 et/ou tout autre élément dont elle dispose concernant le respect des dispositions visées à l'article premier — que la directive sur la protection des animaux en cours de transport n'a pas été respectée.»

7. La directive 91/628 établit les critères que les États membres doivent appliquer pour la protection des animaux en cours de transport. En particulier, le chapitre VII de l'annexe de cette directive indique les intervalles d'abreuvement et d'alimentation ainsi que les durées de voyage et de repos qui doivent être respectés en cours de transport d'animaux vivants. Pour le transport d'animaux de l'espèce bovine, le point 48, paragraphes 4, sous d), et 5, dudit chapitre établit une règle (dite «des vingt-neuf heures»), selon laquelle les animaux, après quatorze heures de transport, doivent bénéficier d'un temps de repos d'au moins une heure, durant lequel ils doivent être abreuvés et, le cas échéant, nourris, après quoi ils peuvent être transportés pendant encore quatorze heures, pour être ensuite de nouveau déchargés, nourris et abreuvés, et bénéficier d'un temps de repos d'au moins vingt-quatre heures.

8. Enfin, il est prévu au paragraphe 8 du point 48 précité du chapitre VII de l'annexe de la directive que, dans l'intérêt des animaux, les durées de voyage visées aux paragraphes 3, 4 et 7, sous b), du même point 48, peuvent être prolongées de deux heures, compte tenu, en particulier, de la proximité du lieu de destination.

II — Faits, questions préjudicielles et procédure devant la Cour

9. Les questions soumises à la Cour par le juge de renvoi ont pour origine deux procédures distinctes portant sur le régime des restitutions à l'exportation d'animaux vivants appartenant à l'espèce bovine. Dans les deux affaires, il a été refusé aux sociétés requérantes le droit aux restitutions à l'exportation pour non-respect de la législation communautaire en matière de protection des animaux en cours de transport.

10. Dans la première des deux affaires qui ont donné lieu aux présents renvois préjudiciels, la société Viamex Agrar Handels GmbH (ci-après «Viamex») a déclaré au Hauptzollamt Kiel l'exportation vers le Liban de 35 bovins vivants.

11. Selon l'itinéraire initialement déclaré aux autorités de Kiel, le voyage en question devait se dérouler depuis Neumünster jusqu'à Rasa, pour une durée totale de vingt-huit heures. Or, il ressort de l'ordonnance de renvoi que la cargaison en cause a quitté le lieu d'expédition à 13 h 30 et a atteint Prosecco seulement à 16 h le lendemain, après une première phase de transport de neuf heures et demie, suivie d'une pause de deux heures pour les soins aux animaux et d'une seconde phase de transport qui a duré quinze heures et durant laquelle le voyage s'est prolongé au-delà de ce qui était prévu en raison, notamment, de deux arrêts effectués pour un constat d'accident et pour un contrôle du transport. À Prosecco, d'après les précisions contenues dans l'ordonnance de renvoi, le transport a repris, sur ordre imparti par le vétérinaire frontalier compétent, après vingt heures d'arrêt durant lesquelles les animaux ont été déchargés, nourris et abreuvés, pour atteindre, enfin, Rasa, après environ quatre heures et demie.

12. Par décision du 1er février 2001, le Hauptzollamt Hamburg-Jonas (ci-après le «Hauptzollamt») a rejeté, sur la base de l'article 5, paragraphe 3, du règlement n° 615/98, la demande de restitution à l'exportation introduite par Viamex, dans la mesure où il a estimé que cette dernière avait effectué le transport en question en violation de la législation communautaire en matière de protection des animaux. En particulier, le Hauptzollamt a observé qu'il ressortait du plan de marche présenté par Viamex que celle-ci n'avait pas respecté la durée maximale de transport établie au point 48, paragraphe 4, sous d), du chapitre VII de l'annexe de la directive 91/628, du moment où la deuxième phase du voyage avait duré plus de quatorze heures. Il a en outre relevé que, au dépassement des vingt-neuf heures de voyage, il n'avait pas été respecté le temps de repos d'au moins vingt-quatre heures prévu au point 48, paragraphe 5, dudit chapitre, puisque la pause effectuée à Prosecco n'avait duré que vingt heures.

13. Par la suite, le Hauptzollamt a rejeté le recours de Viamex dirigé contre la décision de refus de la restitution à l'exportation, jugeant non pertinente la circonstance invoquée par Viamex en justification du non-respect du temps de repos de vingt-quatre heures, dû, selon cette dernière, exclusivement au comportement du vétérinaire frontalier italien qui aurait ordonné au chauffeur du camion de poursuivre le voyage après seulement vingt heures d'arrêt, une fois constaté que les animaux étaient en condition de voyager. Le Hauptzollamt a observé, en premier lieu, qu'il ne ressortait pas des documents produits par Viamex que les instructions quant à la poursuite du voyage avaient été données par le vétérinaire frontalier, et que, en tout état de cause, il incombait au transporteur de s'informer et d'appliquer correctement les temps de repos prévus par la directive.

14. Dans l'ordonnance de renvoi, le juge a quo a surmonté la différence de positions apparue lors de la procédure administrative en indiquant qu'il ressortait de l'interrogatoire du chauffeur chargé du transport en question que le voyage s'était poursuivi sur ordre du vétérinaire compétent, et que le chauffeur n'aurait pu avoir sur cette décision la moindre influence; selon le juge de renvoi, ce dernier élément était confirmé par les constats auxquels il était parvenu dans d'autres procédures portant sur des questions similaires relatives au respect des temps de repos prévus par la directive en question.

15. Dans la deuxième des affaires qui ont donné lieu aux présents renvois préjudiciels, la Zuchtvieh-Kontor GmbH (ZVK) a déclaré au Hauptzollamt Bamberg — Zollamt Coburg — vouloir effectuer une exportation de 32 bovins vivants vers l'Égypte, exportation pour laquelle il a demandé, et obtenu par la suite, une restitution à l'exportation par anticipation.

16. Le voyage effectué, à la suite de l'examen du plan de marche présenté par ZVK, le Hauptzollamt compétent a adopté une mesure rectificative demandant, conformément à la disposition de l'article 5, paragraphe 3, du règlement n° 615/98, le remboursement avec une majoration de la restitution à l'exportation accordée à ZVK par anticipation en raison du non-respect, dans le cadre du transport en question, de la législation communautaire relative au bien-être des animaux.

17. Bien que l'ordonnance de renvoi ne soit pas particulièrement claire sur les modalités de déroulement du transport en cause, il en ressort que a) selon le Hauptzollamt compétent ZVK n'aurait pas respecté, durant le transport en question, les limites de durée prévues au point 48, paragraphe 4, sous d), du chapitre VII de l'annexe de la directive 91/628, et b) que la durée de transport considérée comprenait un arrêt de presque sept heures au point de sortie du territoire douanier de la Communauté, effectué aux fins du contrôle par le vétérinaire frontalier.

18. Face aux décisions de rejet des oppositions présentées, respectivement, par Viamex contre la décision de refus de la restitution à l'exportation, et par ZVK contre la mesure rectificative de remboursement de la restitution par anticipation, lesdites sociétés ont présenté des recours en annulation devant le Finanzgericht Hamburg, lequel, ayant des doutes quant à la validité de l'article 1er du règlement nº 615/98 et quant à la compatibilité de l'article 5, paragraphe 3, du même règlement avec le principe de proportionnalité, a sursis à statuer dans la procédure pendante devant lui et a soumis à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) L'article 1er du règlement (CE) nº 615/98 est-il valide, dans la mesure où il subordonne l'octroi de la restitution à l'exportation au respect de la directive 91/628/CEE relative à la protection des animaux en cours de transport?

2) Dans l'hypothèse d'une réponse affirmative à la question précédente: la disposition figurant à l'article 5, paragraphe 3, du règlement nº 615/98, aux termes de laquelle la restitution à l'exportation n'est pas payée pour les animaux pour lesquels l'autorité compétente estime — au vu de tout autre élément dont elle dispose concernant le respect des dispositions visées à l'article 1er du règlement nº 615/98 — que la directive sur la protection des animaux en cours de transport n'a pas été respectée, est-elle compatible avec le principe de proportionnalité?»

19. En vertu de l'article 23 du statut de la Cour de justice, des observations écrites ont été présentées par Viamex, ZVK, le Hauptzollamt, le gouvernement suédois, ainsi que par la Commission des Communautés européennes. Étaient représentés à l'audience Viamex, ZVK, le gouvernement allemand et la Commission.

A — *Arguments des parties*

20. ZVK estime que le renvoi opéré à l'article 1er du règlement nº 615/98 n'est pas valide, dans la partie où il subordonne l'octroi des restitutions aux exportations au respect de dispositions concernant une tout autre matière, à savoir la protection des animaux. Le bien-être des animaux devrait au contraire être garanti par des instruments plus appropriés, comme un système de sanctions spécifiques. En outre, le renvoi en question serait contraire au principe de sécurité juridique, du moment où il vise de façon globale et sans distinctions la directive tout entière, y compris les dispositions qui ont une incidence seulement indirecte sur le bien-être des animaux. À titre subsidiaire, ZVK observe que l'article 5, paragraphe 3, du règlement en cause, en ce qu'il prévoit la

déchéance des droits à l'exportation pour toute violation de la directive, indépendamment d'un impact concret sur le bien-être des animaux, serait manifestement disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur qui est, précisément, de garantir une protection effective du bien-être des animaux, et non pas de sanctionner des comportements qui ne compromettent pas cet objectif. Enfin, le caractère manifestement disproportionné de la disposition en cause serait confirmé par le fait qu'il n'est pas prévu d'exclusion de l'obligation de remboursement dans des cas de force majeure, où le maintien du droit à restitution éviterait des «injustices criantes».

21. Pour leur part, la Commission, le Hauptzollamt et le gouvernement suédois estiment que l'article 1er du règlement en question est valide et que l'article 5, paragraphe 3, du même règlement est conforme au principe de proportionnalité.

22. Pour ce qui concerne la question de la validité, lesdites parties relèvent que le lien entre les deux matières distinctes — le régime des restitutions à l'exportation et la législation tendant à la protection des animaux — a été établi en amont par le Conseil dans le cadre du règlement nº 805/68, dont la Commission s'est bornée à préciser les modalités d'application dans le cadre du règlement nº 615/98 qui nous occupe. Quoi qu'il en soit, la protection des animaux correspondrait à une exigence d'intérêt général dont la Communauté tient pleinement compte dans le domaine de la politique agricole commune, et dont les systèmes des restitutions à l'exportation représentent un instrument essentiel.

23. En outre, la disposition de l'article 5, paragraphe 3, du règlement en cause, sur le fondement de laquelle on refuse la restitution à l'exportation pour le non-respect de n'importe quelle disposition de la directive 91/628 et indépendamment de la gravité de cette violation, serait conforme au principe de proportionnalité, dans la mesure où, pour réaliser l'objectif de protection des animaux, il n'existerait pas de mesures susceptibles de moins affecter les exportateurs. La Commission souligne, à cet égard, que les règles fixées par la directive représentent des normes minimales de protection des animaux qui, si elles étaient dépassées, fût-ce dans une faible mesure, compromettraient le bien-être de ces derniers, de sorte que le législateur communautaire, en imposant le respect de la directive en question, aurait souhaité fixer une condition objective à l'obtention des restitutions, afin d'éviter que la Communauté finance des exportations effectuées en violation d'une exigence d'intérêt général à valeur communautaire.

24. Dans ses observations écrites, Viamex a proposé une interprétation des dispositions pertinentes de la directive 91/628, applicable dans la présente espèce, en invoquant, notamment, l'applicabilité au cas d'espèce du prolongement exceptionnel de deux heures du voyage, compte tenu de la

proximité du lieu de destination, lequel peut être considéré comme étant le point de sortie du territoire douanier de la Communauté. En outre, le non-respect des temps de voyage et de repos devrait être permis dans les cas de force majeure, tels que ceux qui se sont présentés dans la présente espèce, où le transport a duré plus que prévu à cause d'un accident, et où le temps de repos de vingt-quatre heures n'a pas été respecté en observation d'ordres impartis au transporteur par le vétérinaire frontalier.

III — Analyse juridique

25. Par la question en cause, le juge de renvoi demande à la Cour de préciser si l'article 1er du règlement nº 615/98 peut être considéré comme valide dans la partie où il subordonne le versement des restitutions à l'exportation au respect de la directive 91/628.

26. En particulier, le juge a quo exprime des doutes quant à la validité de cet article, eu égard à des considérations de différente nature que nous examinerons ci-dessous.

27. En premier lieu, le Finanzgericht Hamburg s'interroge sur la licéité du renvoi, opéré à l'article 1er du règlement nº 615/98, à la directive sur la protection des animaux, eu égard aux objectifs différents des dispositions en cause. Il estime que le fait de subordonner le paiement des restitutions à la preuve du respect des dispositions de la directive 91/628 fait naître une condition pour le versement des restitutions qui est sans aucun rapport direct ou indirect avec les finalités propres à ce système de financements, et comporte, en outre, la sanction de comportements qui ne portent pas atteinte aux intérêts financiers de la Communauté. Le juge en question se demande ensuite si le renvoi en question peut être considéré comme valide, alors que, concrètement, il sanctionne l'exportateur pour n'avoir pas satisfait aux conditions de transport prévues par une disposition quelconque de la directive par la perte du droit à la restitution (ou par l'obligation de remboursement de la restitution déjà obtenue par anticipation), et ce indépendamment de l'imputabilité à ce dernier du non-respect desdites conditions et de sa gravité.

28. Pour ce qui est du premier point, il y a lieu de rappeler que le règlement nº 615/98 en question, qui précise les modalités d'application du régime des restitutions à l'exportation dans le secteur de la viande bovine, a été adopté par la Commission en application du règlement de base du Conseil nº 805/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine, tel que modifié par le règlement également du Conseil nº 2634/97, du 18 décembre 1997.

29. Plus précisément, l'article 1er du règlement n° 615/98 constitue une mesure d'application de ce que prévoit expressément l'article 13, paragraphe 9, du règlement de base n° 805/68. Ledit paragraphe 9, tel que modifié par le règlement n° 2634/97, subordonne le paiement des restitutions à l'exportation dans le secteur de la viande bovine au respect des dispositions communautaires concernant le bien-être des animaux, et, en particulier, la protection de ces derniers en cours de transport, parmi lesquelles il est expressément fait mention, au premier considérant du règlement n° 2634/97, de la directive 91/628.

30. Il en découle que le choix, qui fait douter le juge a quo, de faire intervenir la législation communautaire sur le bien-être des animaux dans le cadre des régimes des restitutions à l'exportation, en prévoyant la déchéance du droit à la restitution en cas de non-respect de ladite législation, est un choix qui a été opéré en amont par le Conseil, dans le cadre du règlement de base instituant les organisations communes de marchés dans le secteur de la viande bovine, et dont la Commission s'est bornée à préciser les modalités d'application dans le règlement n° 615/98.

31. Bien que les observations du juge de renvoi ne concernent pas l'article 13, paragraphe 9, du règlement de base, mais visent seulement l'article 1er du règlement n° 615/98 qui en fixe les modalités d'application, il convient de rappeler le lien qui est établi dans le règlement de base entre les deux différents régimes des restitutions à l'exportation et du bien-être des animaux. Ce lien a été légitimement établi par le Conseil dans l'exercice de son large pouvoir d'appréciation qui lui est reconnu dans la mise en œuvre de la politique agricole commune. En effet, en faisant jouer la législation communautaire sur le bien-être des animaux dans le cadre des régimes des restitutions à l'exportation, le Conseil a sauvegardé l'une des exigences d'intérêt général dont les institutions, conformément aux précisions de la Cour, doivent tenir compte dans la poursuite des objectifs de la politique agricole, notamment dans le cadre des organisations communes de marchés [6].

32. En outre, la législation communautaire sur le bien-être des animaux, en plus de constituer une réponse au sentiment commun qui s'oppose à ce que des souffrances inutiles soient infligées aux animaux, et de contribuer directement et indirectement à la sauvegarde de la qualité des produits alimentaires, tend à la fixation de normes minimales de protection communes à tous les États membres, afin d'éviter des inégalités de traitement entre les opérateurs économiques et des distorsions à la libre circulation des marchandises.

6 — Voir, par exemple, arrêt du 23 février 1988, Royaume-Uni/Conseil (68/86, Rec. p. 855, point 12). La pertinence des exigences en matière de bien-être des animaux dans la formulation et la mise en œuvre des politiques communautaires dans le secteur de l'agriculture est expressément reconnue dans le protocole sur la protection et le bien-être des animaux annexé au traité d'Amsterdam (JO 1997, C 340, p. 110).

33. Si, comme nous l'indiquions, il y a lieu de considérer en soi légitime le choix effectué par le Conseil dans le règlement nº 805/68, modifié par le règlement nº 2634/97, d'établir un lien entre le régime des restitutions à l'exportation et la législation communautaire en matière de protection des animaux, il convient également de considérer légitime, en soi, le renvoi à cette même législation opéré par la Commission, en établissant le régime des restitutions par le règlement nº 615/98, dans l'exercice de compétences qui lui étaient déléguées en la matière par le Conseil.

34. Par ailleurs, le recours à ce que l'on appelle la «cross reference», utilisée également dans d'autres domaines par le législateur communautaire [7], n'est contraire à aucune disposition spécifique ni à aucun principe général du droit communautaire.

35. Nous estimons donc que, au regard des aspects examinés aux points précédents, les doutes exprimés par le juge de renvoi quant à la validité de l'article 1er du règlement nº 615/98, précité, sont infondés.

36. Quant au second point, c'est-à-dire au résultat concret auquel conduit le renvoi en question, dans la motivation de sa demande de décision à titre préjudiciel, le Finanzgericht Hamburg relève tout d'abord que ledit renvoi comporte l'intégration dans le règlement, et, partant, dans le régime du droit des restitutions à l'exportation des animaux en question, d'une série de dispositions qui sont «regrettablement imprécises», et que, en définitive, l'application concrète de ces dispositions n'est intelligible ni pour l'exportateur, ni pour l'autorité compétente en matière de restitutions; il observe, ensuite, qu'«il est interdit aux autorités nationales, comme aux tribunaux in limine, de renoncer à refuser la restitution, au titre de la proportionnalité, en cas d'infractions légères ou excusables à la directive relative à la protection des animaux en cours de transport, ou de ne la refuser qu'en partie» [8].

37. Par ces observations, le Finanzgericht Hamburg montre qu'il considère comme étroitement liées sa question quant à la validité du renvoi, opéré par l'article 1er du règlement nº 615/98, à la directive 91/628, et celle concernant la proportionnalité des conséquences que l'article 5, paragraphe 3, attribue au non-respect des conditions de transport prévues par la directive, ces questions étant liées en ce sens qu'il est demandé à la Cour de préciser si, en vertu du droit communautaire, ledit renvoi, bien que légitime en soi, perd sa validité dès lors qu'il

7 — Le gouvernement suédois cite, à cet égard, le règlement (CE) nº 1782/2003 du Conseil, du 29 septembre 2003, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant les règlements (CEE) nº 2019/93, (CE) nº 1452/2001, (CE) nº 1453/2001, (CE) nº 1454/2001, (CE) nº 1868/94, (CE) nº 1251/1999, (CE) nº 1254/1999, (CE) nº 1673/2000, (CEE) nº 2358/71 et (CE) nº 2529/2001 (JO L 270, p. 1).

8 — Voir ordonnance de renvoi.

vise une directive qui contient des dispositions regrettablement imprécises et ne semble donc pas imposer à ses destinataires une mesure proportionnée.

38. La précision de la question posée à la Cour qui en découle est importante pour la réponse qui doit être donnée aux questions soulevées dans la procédure au principal, dans la mesure où le régime spécifique et concret du droit aux restitutions établi par le règlement n° 615/98 a un objet bien différent de celui spécifique et concret de la directive 91/628 en ce qui concerne la protection de la santé des animaux en cours de transport: ladite directive fait naître, en effet, dans le chef des États membres, l'obligation d'assurer qu'au cours du transport soient respectés certains critères, en prévoyant, à l'article 18, que les États membres arrêtent les «mesures spécifiques appropriées» afin que toute infraction à la directive, qu'elle soit le fait d'une personne physique ou d'une personne morale, soit sanctionnée, et en partant du principe que, dans les délais dans lesquels les États membres doivent la mettre en œuvre, ils procèdent à leur «spécification»; le règlement n° 615/98, en revanche, «sanctionne» le non-respect des règles relatives au transport contenues dans la directive, non pas par un système de mesures spécifiques et appropriées, rapportées à la gravité de chaque forme de leur violation, mais par une mesure unique et lourde constituée par l'exclusion du droit à la restitution, exclusion destinée à s'appliquer pour toute violation des dispositions de la directive.

39. Le régime prévu par la directive en soi n'affecte pas directement les opérateurs pour le compte desquels s'effectue le transport, mais laisse cette incidence directe aux législations d'application des États membres.

40. En passant de son contexte d'origine, la réglementation du transport, à celui dans lequel il intervient par le renvoi opéré dans le règlement n° 615/98, ledit régime vient à affecter directement chaque exportateur. Il s'ensuit que le régime en question comme toute décision adoptée sur son fondement — considérés dans la fonction qui leur vient de ce renvoi — ne peuvent être considérés licites a) s'ils ne trouvent pas en lui un fondement clair et sans équivoque, et b) si leurs effets s'avèrent disproportionnés.

41. En particulier, la Cour a précisé que, dans le respect fondamental du principe de sécurité juridique, en vertu duquel la législation communautaire doit être claire et son application prévisible par tous les intéressés, une sanction, même à caractère non pénal, ne peut être infligée que si elle se fonde sur une base légale claire et sans équivoque [9]. En outre, le principe de proportionnalité exige

9 — Voir, par exemple, arrêts du 18 novembre 1987, Maizena (137/85, Rec. p. 4587, point 15), et du 12 décembre 1990, Vandemoortele/Commission (C-172/89, Rec. p. I-4677, point 9).

que les moyens mis en œuvre par une institution communautaire soient aptes à réaliser l'objectif visé et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre [10], et que, partant, les éventuelles contraintes imposées aux opérateurs économiques soient proportionnelles aux objectifs poursuivis dans le cadre de l'action communautaire.

42. La demande de précision que le Finanzgericht Hamburg soumet à la Cour implique, manifestement, une vérification de la compatibilité avec ces deux exigences du renvoi que le règlement fait à la directive, vérification qui ne saurait être effectuée sans rechercher un équilibre approprié entre la garantie de la poursuite des finalités des politiques communautaires auxquelles il tend et la protection juridique des personnes qui en sont les destinataires.

43. À cet égard, il convient de ne pas perdre de vue le fait que la directive prévoit que la responsabilité de la protection de la santé des animaux en cours de transport n'incombe pas seulement à l'exportateur ou à son représentant, mais également aux États membres; ces derniers, en vertu de la première phrase de l'article 7, paragraphe 1, de la directive, sont tenus de veiller «à ce que les mesures nécessaires soient prises afin d'éviter ou de réduire à un minimum tout retard durant le transport ou toute souffrance des animaux en cas de grève ou autre circonstance empêchant» son application, et, en vertu de la deuxième phrase de la même disposition, ils doivent prendre des mesures particulières dans les ports et les postes d'inspection frontaliers en vue d'accélérer le transport des animaux dans des conditions conformes aux exigences posées par la même directive.

44. Face à cette responsabilité partagée, s'agissant d'assurer la protection de la santé dans le transport de bovins, on ne saurait ignorer la circonstance déjà évoquée plus haut, au point 13, et qui ressort clairement de l'ordonnance de la quatrième chambre du Finanzgericht Hamburg du 10 janvier 2006.

45. Comme nous l'observions, dans cette ordonnance, le Finanzgericht formule la question qu'il a posée à la Cour en partant d'un constat auquel cette dernière doit nécessairement se tenir dans le cadre des fonctions qui lui sont attribuées par l'article 234 CE: il a constaté que, après un temps de repos de vingt heures, effectué après une première phase du voyage qui, selon la directive, aurait dû être suivie d'un repos de vingt-quatre heures, «c'est sur ordre du vétérinaire compétent que le transport des animaux s'est poursuivi», conformément à la pratique selon laquelle «c'est normalement le vétérinaire de service qui décide du moment du chargement et de

10 — Voir arrêts Maizena, précité, point 15, et du 11 juillet 2002, Käserei Champignon Hofmeister (C-210/00, Rec. p. I-6453, point 59).

la poursuite du transport des animaux, [...] les chauffeurs n'[ayant] aucune influence sur le nombre d'heures au terme desquelles le transport quitte à nouveau le point d'arrêt», ledit vétérinaire ayant manifestement constaté que la reprise du voyage n'aurait pas nui à la protection des animaux.

46. La circonstance décrite ci-dessus:

a) confirme concrètement ce que nous avions relevé à propos du fait que la directive prévoit des obligations et des responsabilités pour la protection de la santé des animaux dans le chef non seulement des exportateurs, mais également des États membres, et

b) démontre de façon flagrante que le règlement du Conseil et celui de la Commission, en faisant supporter toute responsabilité pour la santé des animaux au seul exportateur, et en prévoyant automatiquement et de façon assez stricte, dans son chef, une sanction pour le non-respect d'un planning dont l'observation peut aussi dépendre des comportements des administrations des États membres, et ce même dans les cas où les autorités nationales, auxquelles la Communauté a confié une mission de vigilance en la matière, attestent que les animaux sont en bonne santé et peuvent et doivent poursuivre le voyage, ont violé le principe de proportionnalité qui, comme l'a précisé à plusieurs reprises la jurisprudence communautaire évoquée au point 41, implique l'impossibilité pour les institutions d'utiliser leurs pouvoirs pour aller au-delà de ce qui est nécessaire pour poursuivre les objectifs pour lesquels ces pouvoirs leur ont été conférés. En effet, en adoptant lesdits règlements, le Conseil et la Commission, en faisant l'impasse sur le fait que le droit communautaire, en matière de protection de la santé des animaux, attribue des responsabilités également aux États membres, sont allés au-delà de ce qui pouvait être nécessairement et raisonnablement exigé des exportateurs.

47. Il découle de tout cela qu'il convient de donner aux questions posées par le Finanzgericht Hamburg, dans la lecture combinée qui en a été faite ci-dessus, une réponse positive. Cela vaut tant au regard de l'affaire C-37/06 que de l'affaire C-58/06.

48. On ne peut pas dire que la conclusion à laquelle nous sommes parvenu au point précédent soit contraire à la jurisprudence par laquelle la Cour a jugé compatible avec le principe de proportionnalité — et donc valide — la réglementation basée principalement sur le règlement (CEE) nº 3665/87 de la Commission, du 27 novembre 1987, portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles (JO L 351, p. 1). Cette réglementation, en ce qu'elle prévoit, dans le cadre d'une promotion et d'une garantie de

la participation de la Communauté européenne au commerce international des viandes bovines, un droit à des restitutions et à des avances couvertes par une caution donnée sous la forme d'une fidéjussion bancaire, correspondant au montant des restitutions en faveur d'opérateurs qui exportent ces viandes vers des pays tiers, précise, notamment pour le cas où l'exportation initialement prévue n'a pas pu avoir lieu pour des raisons de force majeure, que:

a) le droit de l'exportateur à la restitution est exclu, ce qui fait naître dans son chef l'obligation de rembourser l'avance obtenue, subissant l'encaissement de la caution donnée à cet effet, lorsque les animaux pour lesquels une procédure d'exportation a été ouverte ne sont pas mis sur le marché du pays vis-à-vis duquel la procédure d'exportation à été engagée;

b) pour le cas où l'exportateur aurait néanmoins réussi à exporter les animaux vers un pays tiers autre que celui pour lequel la procédure d'exportation a été engagée, avec la concession d'une avance, et envers lequel la Communauté aurait établi des restitutions à l'exportation moindres, l'exportateur en question doit rembourser la différence entre l'avance qui lui a été versée et la restitution à laquelle il a droit eu égard à l'exportation effectivement réalisée [11].

49. Cette jurisprudence n'est pas incompatible avec la conclusion à laquelle nous sommes parvenu au point 47 ci-dessus, car, même si elle plaide en faveur d'une exclusion du droit à la restitution et de la conformité d'un règlement qui prévoit ce droit avec le principe de proportionnalité, elle concerne des cas où ledit droit intervient à des fins clairement différentes de celles pour lesquelles son exclusion entre en ligne de compte dans ces affaires.

50. L'institution d'un système de restitutions à l'exportation par le règlement nº 805/68 a eu, et continue d'avoir, pour objectif d'ouvrir et de maintenir ouverts aux exportations de bovins les marchés des pays tiers, en assurant la participation de la Communauté européenne au commerce international de ces animaux afin de soulager le marché intérieur des excédents dans ce secteur, tout en maintenant les revenus des opérateurs de l'agriculture à un niveau approprié [12].

51. Les exportateurs sont admis à bénéficier du droit à la restitution dans la mesure où ils peuvent fournir la preuve qu'ils ont mis les animaux en question sur le marché d'un pays tiers et qu'ils les ont, en même temps, retirés du marché communautaire. L'attribution de restitutions aux exportateurs constitue la contrepartie du concours qu'ils apportent, par cette prestation concrète, à la réalisation des objectifs de la politique communautaire.

11 — Voir, en ce sens, par exemple, arrêts du 28 mars 1996, Anglo Irish Beef Processors International e.a. (C-299/94, Rec. p. I-1925, point 29), et du 29 septembre 1998, First City Trading e.a. (C-263/97, Rec. p. I-5537, point 36).

12 — Voir, par exemple, arrêt First City Trading e.a., précité, point 26.

L'«exclusion» de droits à restitution, lorsqu'il n'y a pas de mise d'animaux sur le marché de pays tiers, ne constitue pas, en réalité, une exclusion de droits actuels ou en cours d'acquisition, mais simplement une non-attribution ex novo de droits qui seraient apparus seulement si une telle mise sur le marché s'était produite. À défaut de mise d'animaux sur le marché d'un pays tiers, le fait d'attribuer à l'exportateur des droits à restitution et de laisser à ce dernier l'avance qui lui avait été accordée sur ladite restitution serait constitutif d'un transfert sans cause de ressources communautaires. De la même manière, ce serait un acte sans cause que de laisser à l'exportateur la différence entre la somme qui lui a été avancée et celle qui lui revient pour n'avoir pas pu, pour des raisons de force majeure, exporter les animaux dans le pays à l'égard duquel la procédure d'exportation avait été engagée et les avoir exportés dans un autre pays tiers pour lequel la Communauté a fixé des restitutions d'un niveau inférieur.

52. Pour ces motifs, la Cour a considéré, dans la jurisprudence visée au point 48, que le règlement nº 3665/87 n'est pas invalide, car contraire au principe de proportionnalité au motif qu'il prévoit «l'acquisition d'une partie de la garantie égale à la différence entre le montant de la restitution avancée et celui de la restitution effectivement due» [13].

53. La ratio de l'exclusion du droit à la restitution prévue par le renvoi que l'article 1er du règlement nº 615/98 a fait à la directive 91/628 est complètement différente. Comme il ressort de l'article 18 de la directive du Conseil 91/628 relative à la protection des animaux en cours de transport, et comme nous le relevions plus haut, ladite directive impose aux États membres d'adopter des «mesures spécifiques appropriées pour sanctionner toute infraction» à ses dispositions, «qu'elle soit le fait d'une personne physique ou d'une personne morale». Le fait de prévoir, à l'article 5, paragraphe 3, du règlement nº 615/98, l'exclusion du versement de la restitution à l'exportateur en cas de «non-respect» de la directive ne sanctionne pas, contrairement à l'article 33, paragraphe 5, du règlement nº 3665/87, l'absence de contrepartie vis-à-vis de laquelle il est prévu la «restitution», mais cela introduit à charge de l'exportateur une mesure qui se place dans le cadre des sanctions dont l'article 18, toujours de la directive en question, avait prévu qu'elles soient adoptées par les États membres et que la Communauté a mises en œuvre à mesure qu'elle acquérait de l'expérience en la matière et que s'affirmait le sentiment qu'il

13 — Cela n'est pas démenti par le dispositif selon lequel les opérateurs qui, après avoir obtenu le versement par anticipation des restitutions à l'exportation de bovins vers des pays tiers, ne mettent pas ces animaux sur le marché d'un pays tiers ne sont pas tenus de le rembourser lorsque les animaux en question ont été perdus en route pour des raisons de force majeure. Cette exonération du remboursement est due simplement à la reconnaissance exceptionnelle de l'effort qui a été fourni en tout état de cause par l'opérateur pour contribuer à la réalisation de la politique communautaire, et elle est possible seulement dans la mesure où elle est prévue par le législateur.

lui incombe de prendre en charge plus utilement la protection des animaux.

54. Alors que, en excluant le droit à la restitution à défaut de mise des animaux sur le marché d'un pays tiers, la Commission, par le règlement nº 3665/87, a empêché l'acquisition d'un droit, en intervenant comme elle l'a fait avec le règlement nº 615/98, elle a affecté une situation juridique destinée à se présenter concrètement, en termes de droit à la restitution, dans les cas où les exportateurs parviennent, fût-ce avec des petits retards qui ne leur sont pas exclusivement imputables, à mettre sur le marché du pays tiers de destination, ou sur le marché d'un autre pays tiers, les animaux pour lesquels une procédure d'exportation a été engagée.

55. En établissant une sanction, fût-elle administrative, destinée à affecter les droits de personnes relevant de l'ordre juridique communautaire, la licéité du règlement nº 615/98 ne peut pas, dès lors, ne pas être conditionnée par le fait que ses effets s'avèrent proportionnés aux objectifs poursuivis. Or, comme nous le relevions plus haut, les effets dudit règlement ne le sont pas.

IV — Conclusion

56. À la lumière des considérations exposées ci-dessus, nous proposons à la Cour de répondre conjointement aux questions préjudicielles formulées par le Finanzgericht Hamburg dans les termes suivants:

«L'article 1er du règlement (CE) nº 615/98 de la Commission, du 18 mars 1998, portant modalités particulières d'application du régime des restitutions à l'exporta-

tion en ce qui concerne le bien-être des animaux vivants de l'espèce bovine en cours de transport, doit être considéré invalide, car contraire au principe de proportionnalité, dans la mesure où, par le renvoi qu'il opère à la directive 91/628/CEE du Conseil, du 19 novembre 1991, relative à la protection des animaux en cours de transport et modifiant les directives 91/425/CEE et 91/496/CEE, au lieu de prévoir des 'sanctions spécifiques et appropriées', comme cette directive l'exige des États membres, il fait supporter toute responsabilité pour la protection des animaux à l'exportateur, et prévoit, automatiquement et strictement, la perte de son droit à restitution, en faisant découler cette sanction du non-respect d'un planning dont l'inobservation peut tout aussi bien dépendre de comportements des autorités nationales, et en l'appliquant même dans les cas où ces dernières, estimant que les animaux sont en bonne santé, ordonnent au transporteur de poursuivre le voyage au mépris du respect dudit planning.»