Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. NILS WAHL
présentées le 21 janvier 2016 [1]

Affaire C-469/14

Masterrind GmbH
contre
Hauptzollamt Hamburg-Jonas
[demande de décision préjudicielle
formée par le Finanzgericht Hamburg

(tribunal des finances de Hambourg, Allemagne)]

«Agriculture — Règlement (UE) nº 817/2010 — Restitution à l'exportation — Règlement (CE) nº 1/2005 — Protection des animaux pendant le transport — Durées de voyage et de repos — Règle dite des "14+1+14" — "temps de repos d'au moins une heure" — Déclaration du vétérinaire officiel attestant le non-respect par le transport des animaux des conditions posées dans le règlement nº 1/2005 — Pouvoir de l'organisme d'un autre État membre en charge du paiement des restitutions à l'exportation de contrôler cette déclaration»

1. Selon un proverbe connu, généralement attribué à Mahatma Gandhi, on reconnaît la grandeur d'une nation à la manière dont les animaux y sont traités. Si tel est le cas, la question qui nous occupe mérite une attention particulière.

2. Le litige au principal porte sur la légalité d'une décision qui ordonne le remboursement de restitutions à l'exportation dans le cadre d'une opération de transport de bovins vivants depuis l'Allemagne vers le Maroc (ci-après le « transport litigieux »). Dans l'Union européenne, le paiement des restitutions à l'exportation pour l'exportation d'animaux vivants vers des pays tiers est, en principe, subordonné au respect des règles relatives au bien-être des animaux pendant le transport. En l'espèce, le respect de ces règles dans le transport litigieux est controversé.

3. La question qui nous occupe présente deux aspects distincts, à savoir, en premier lieu, l'interprétation et l'application de la règle posée au chapitre V, point 1.4, sous d), de l'annexe I du règlement (CE) nº 1/2005 [2] (la règle dite des « 14+1+14 ») et, en deuxième lieu, la détermination des effets de la déclaration d'un vétérinaire officiel d'un État membre à l'égard de l'autorité compétente d'un autre État membre.

4. En ce qui concerne le second aspect, une telle déclaration a, selon moi, une valeur purement informative dépourvue d'effet impératif, même s'il peut, bien entendu, être pris en compte. En ce qui concerne le premier aspect, le fait qu'une certaine dose d'esprit pratique est nécessaire dans le recours à la règle dite des « 14+1+14 » ne doit pas conduire à un nivellement par le bas des exigences en matière de bien-être fixées dans le règlement nº 1/2005.

1 — Langue originale : l'anglais.

2 — Règlement du Conseil du 22 décembre 2004 relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes et modifiant les directives 64/432/CEE et 93/119/CE et le règlement (CE) nº 1255/97 (JO L 3, p. 1).

I – Le cadre juridique

A – *Le règlement (UE) nº 817/2010*[3]

5. L'article 1er, intitulé « Champ d'application », premier alinéa, du règlement nº 817/2010 subordonne le paiement des restitutions à l'exportation au « respect, pendant le transport des animaux jusqu'au premier lieu de déchargement dans le pays tiers de destination finale, des articles 3 à 9 du règlement nº 1/2005 et des annexes qui y sont mentionnées, ainsi que du [règlement nº 817/2010 lui-même] ».

6. Aux termes de l'article 2, intitulé « Contrôles sur le territoire douanier de la Communauté », paragraphe 3, du règlement nº 817/2010, si le vétérinaire officiel du point de sortie estime, entre autres, que les conditions visées dans le règlement nº 1/2005 sont remplies sur le territoire douanier de l'Union, « il [doit] certifie[r] ce constat par l'une des mentions figurant à l'annexe II et par l'apposition de son cachet et de sa signature sur le document attestant la sortie du territoire douanier [de l'Union], soit dans la case J de l'exemplaire de contrôle T5, soit à l'endroit le plus approprié du document national ».

7. L'article 4, intitulé « Procédure de paiement des restitutions à l'exportation », paragraphe 2, du règlement nº 817/2010 dispose, entre autres, que les demandes de paiement des restitutions à l'exportation doivent être complétées par le document visé à l'article 2, paragraphe 3, de ce règlement, « dûment rempli ».

8. L'article 5, intitulé « Non-paiement des restitutions à l'exportation », paragraphe 1, sous c), du règlement nº 817/2010 prévoit, entre autres, que les restitutions à l'exportation ne sont pas versées pour les animaux pour lesquels l'autorité compétente estime, « au vu des documents visés à l'article 4, paragraphe 2, [du même règlement] et/ou de tout autre élément dont elle dispose en ce qui concerne le respect du présent règlement », que les articles 3 à 9 du règlement nº 1/2005 et les annexes qui y sont mentionnées n'ont pas été respectés.

B – *Le règlement nº 1/2005*

9. Aux termes de l'article 3, intitulé « Conditions générales applicables au transport d'animaux », premier alinéa, du règlement nº 1/2005, « [n]ul ne transporte ou ne fait transporter des animaux dans des conditions telles qu'ils risquent d'être blessés ou de subir des souffrances inutiles ». Aux termes du deuxième alinéa, il convient de respecter huit autres conditions générales spécifiques. On mentionnera parmi ces conditions générales le fait i) que toutes les dispositions nécessaires ont été prises préalablement afin de limiter au minimum la durée du voyage et de répondre aux besoins des animaux durant celui-ci ; ii) que le transport est effectué sans retard jusqu'au lieu de destination et que les conditions de bien-être des animaux sont régulièrement contrôlées et maintenues de façon appropriée, et iii) que de l'eau, de la nourriture et des périodes de repos sont proposées aux animaux à intervalles réguliers et sont adaptées, en qualité et en quantité, à leur espèce et à leur taille.

3 — Règlement de la Commission du 16 septembre 2010 portant modalités d'application en vertu du règlement (CE) nº 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les exigences en matière de bien-être des animaux vivants de l'espèce bovine en cours de transport pour l'octroi de restitutions à l'exportation (JO L 245, p. 16).

10. L'article 6, intitulé « Transporteurs », paragraphe 3, du règlement nº 1/2005 établit que « [l]es transporteurs [doivent] transporte[r] les animaux conformément aux spécifications techniques figurant à l'annexe I ». Le chapitre V, intitulé « Intervalles d'abreuvement, d'alimentation et durées de voyage et de repos », de l'annexe I du règlement nº 1/2005 fixe les règles suivantes applicables, notamment, aux animaux domestiques de l'espèce bovine :

« 1.1. Les exigences fixées à la présente section s'appliquent au transport des […] animaux domestiques de [l']espèce bovine […], à l'exception du transport aérien.

1.2. La durée de voyage des animaux des espèces visées au point 1.1 ne doit pas dépasser huit heures.

1.3. La durée de voyage maximale visée au point 1.2 peut être prolongée si les conditions supplémentaires prévues au chapitre VI sont remplies.

1.4. Lorsqu'un véhicule routier remplissant les conditions énoncées au point 1.3 est utilisé, les intervalles d'abreuvement et d'alimentation ainsi que les durées de voyage et de repos sont les suivants :

[…]

d) tous les […] animaux [autres que les veaux, agneaux, chevreaux, poulains non sevrés et qui reçoivent une alimentation lactée, ainsi que les porcelets non sevrés et les équidés domestiques] des espèces visées au point 1.1 doivent bénéficier, après quatorze heures de transport, d'un temps de repos suffisant, d'au moins une heure, notamment pour être abreuvés et, si nécessaire, alimentés. Après ce temps de repos, le transport peut reprendre pour une période de quatorze heures.

1.5. Après la durée de voyage fixée, les animaux doivent être déchargés, alimentés, abreuvés et bénéficier d'un temps de repos minimal de [24] heures.

[…]

1.8. Les durées de voyage visées aux points 1.3 [et] 1.4 […] peuvent être prolongées de deux heures dans l'intérêt des animaux, compte tenu en particulier de la proximité du lieu de destination.

[…] »

II – Les faits à l'origine du litige, la procédure au principal et les questions préjudicielles

11. Par la déclaration d'exportation du 16 juin 2011, Masterrind GmbH (ci-après « Masterrind ») a déclaré l'exportation de six bovins reproducteurs et a demandé l'avance de la restitution. Cette demande lui a été accordée par le Hauptzollamt Hamburg-Jonas (bureau principal des douanes de Hamburg-Jonas, ci-après le « Hauptzollamt ») par la décision du 13 juillet 2011.

12. Les animaux ont été chargés d'abord dans un camion à Northeim (Allemagne) à 10 h 30, le 16 juin 2011. Le camion a quitté le lieu de chargement vers 11 h 30. Le même jour, à 19 heures, il a atteint Wasserbillig (Luxembourg), où il a fait une pause de ravitaillement d'une heure. Après deux heures de transport supplémentaires, et afin de respecter les durées de conduite et temps de repos obligatoires prescrits dans le domaine des transports par route par le règlement (CE) nº 561/2006 [4], le camion s'est

4 — Règlement du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) nº 3821/85 et (CE) nº 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) nº 3820/85 du Conseil (JO L 102, p. 1).

arrêté à Épinal (France) pour une deuxième pause de ravitaillement de dix heures. Il a repris la route le lendemain vers 8 heures et est arrivé au port de Sète (France) ce même jour à 17 heures. Le transport de Northeim à Sète a duré 30 heures et 30 minutes. Les animaux ont été chargés ensuite sur un navire pour être transportés vers le Maroc.

13. Par courrier du 17 janvier 2012, le Hauptzollamt a informé la requérante que le vétérinaire officiel des douanes du point de sortie à Sète avait apposé sur l'exemplaire de contrôle la mention « non conforme au contrôle officiel visé à l'article 2 du règlement (CE) nº 817/2010 » à l'égard de tous les animaux et qu'il lui était loisible de soumettre la légalité de cette mention au contrôle de l'autorité vétérinaire française compétente. Il est ressorti d'un entretien avec cette autorité que cette mention est apposée lorsque le voyage, y compris les durées de conduite et temps de repos obligatoires, dépasse 31 heures.

14. En raison de la mention négative apposée par le vétérinaire officiel à l'égard de tous les animaux, le Hauptzollamt a estimé que la requérante n'avait pas satisfait aux conditions posées à l'article 2, paragraphe 2, du règlement nº 817/2010, de sorte que la restitution avancée devait être remboursée. Par décision du 5 juin 2012 modifiant la décision du 13 juillet 2011, le Hauptzollamt a donc réclamé le remboursement de la restitution à l'exportation avancée à la requérante, majorée de 10 %.

15. La requérante a contesté la décision du 5 juin 2012 et a ensuite demandé à la Commission européenne d'interpréter les notions de « durées de voyage et de repos » contenues dans le règlement nº 1/2005. Par courriers du 7 mars 2013 et du 27 juillet 2013, la direction générale (DG) « Santé et protection des consommateurs », ainsi qu'elle était dénommée à l'époque, a répondu que, pour les bovins, la durée de voyage autorisée est au maximum de 29 heures, comptées à partir du chargement et incluant un repos d'une heure dans le véhicule. Dans l'intérêt des animaux, compte tenu en particulier de la proximité du lieu de destination, cette durée peut être prolongée de deux heures. La DG « Santé et protection des consommateurs » a donc estimé que ces dispositions prévoyaient une durée de voyage maximale de 31 heures pour les bovins.

16. Par décision du 19 juillet 2013, le Hauptzollamt a rejeté la réclamation de la requérante. Il a jugé que lui-même et la requérante étaient liés par la décision du vétérinaire officiel français, dont la mention « non conforme » n'avait pas été modifiée à la suite de l'échange de correspondance avec la Commission. Cela a conduit la requérante à former un recours en annulation contre les décisions du 5 juin 2012 et du 19 juillet 2013 devant la juridiction de renvoi le 21 août 2013.

17. La juridiction de renvoi explique que le transport litigieux se caractérise par le fait qu'il a été divisé en trois phases de déplacement, dont aucune n'a excédé quatorze heures. Elle souligne que ni les première et deuxième phases, prises ensemble, ni les deuxième et troisième phases, prises ensemble, n'ont dépassé quatorze heures. Elle indique également que les trois phases de déplacement combinées n'excèdent pas 28 heures. Partant, elle estime que le droit de l'Union ne s'oppose pas à ce que le transport litigieux ait été morcelé en trois phases. Cela étant dit, elle affirme que le transport litigieux a été entrecoupé de deux temps de repos d'une durée totale de onze heures.

18. À la lumière de ces constatations, la juridiction de renvoi considère que la solution du litige au principal dépend, en premier lieu, de la question de savoir si un temps de repos supérieur à une heure est autorisé ou non au regard du droit de l'Union. En second lieu, en cas de réponse affirmative, la question se pose de savoir si le Hauptzollamt est lié par la mention apposée par le vétérinaire du

point de sortie ou s'il peut, de sa propre autorité, décider que le transport litigieux a été conforme aux dispositions du règlement nº 1/2005. Doutant de l'interprétation des règlements nºs 1/2005 et 817/2010, le Finanzgericht Hamburg (tribunal des finances de Hambourg, Allemagne) a décidé, le 14 octobre 2014, de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) La disposition du point 1.4 du chapitre V de l'annexe I du règlement (CE) nº 1/2005 […] selon laquelle les animaux doivent bénéficier, après quatorze heures de transport, d'un temps de repos suffisant, d'au moins une heure, notamment pour être abreuvés et, si nécessaire, alimentés, avant que le transport puisse reprendre pour une période de quatorze heures, doit-elle être interprétée en ce sens que les phases de transport peuvent être entrecoupées également d'un temps de repos supérieur à une heure ou de plusieurs temps de repos dont l'un dure au moins une heure ?

2) L'organisme payeur d'un État membre donné est-il lié par la mention du vétérinaire officiel du point de sortie apposée en application de l'article 2, paragraphe 3, du règlement (UE) nº 817/2010 […], de sorte que la légalité du refus de cette mention ne peut être contrôlée que par l'autorité dont relève l'action du vétérinaire frontalier, ou bien cette mention ne constitue-t-elle qu'une simple formalité administrative à l'encontre de laquelle un recours ne peut être exercé qu'en même temps que les recours ouverts contre la décision au fond de l'organisme payeur ? »

19. Le Hauptzollamt, le gouvernement français ainsi que la Commission ont déposé des observations écrites. Conformément à l'article 76, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour de justice, aucune audience de plaidoiries n'a été tenue.

III – Analyse

A – *Sur la première question préjudicielle*

1. Remarques liminaires et observations formulées par les parties à la procédure préjudicielle

20. Bien qu'elles fassent l'objet de spécifications techniques détaillées, les règles relatives au transport des animaux sont remarquablement opaques. Il n'est donc pas étonnant qu'elles aient été au cœur de nombreux litiges soumis à la Cour, dont plusieurs renvois préjudiciels adressés par la juridiction de renvoi elle-même[5]. La question qui nous occupe, qui a principalement trait à l'interprétation de l'expression « au moins une heure » figurant dans la règle dite des « 14+1+14 », n'y fait pas exception.

21. Dans le litige au principal, l'on constate que le transport litigieux a duré 30 heures et 30 minutes. Le temps de déplacement, pendant lequel le camion n'était pas à l'arrêt, a duré, au total, 19 heures et 30 minutes. La décision de renvoi indique que le conducteur a marqué une pause de dix heures afin de respecter les exigences du règlement nº 561/2006. Dans la mesure où la décision de renvoi ne contient aucune indication explicite à ce sujet, je précise que je pars de l'hypothèse, dans les présentes conclusions, selon laquelle les animaux n'ont pas été déchargés pendant ce repos.

5 — Voir, concernant les restitutions à l'exportation, entre autres, arrêts Viamex Agrar Handel et ZVK (C-37/06 et C-58/06, EU:C:2008:18) ; Viamex Agrar Handel (C-96/06, EU:C:2008:158) ainsi que Viamex Agrar Handel (C-485/09, EU:C:2011:440).

22. Par sa première question, la juridiction de renvoi cherche donc à savoir, d'une part, si la règle dite des « 14+1+14 » doit être interprétée en ce sens qu'il existe une durée maximale de temps de repos et, d'autre part, si ces temps de repos peuvent avoir un objectif autre que le bien-être des animaux transportés. Autrement dit, cette disposition, qui exige que les temps de repos durent « au moins une heure », autorise-t-elle éventuellement les conducteurs à garder les animaux à bord d'un véhicule à l'arrêt pendant une très longue période ?

23. La juridiction de renvoi n'a posé aucune question sur les interactions entre les règles relatives au bien-être des animaux pendant leur transport et celles relatives aux temps de conduite maximaux et aux temps de repos minimaux des conducteurs de véhicules routiers. Je n'aborderai donc pas ce sujet dans les présentes conclusions.

24. Le Hauptzollamt partage l'avis de la juridiction de renvoi selon lequel il découle de l'adverbe « notamment » utilisé dans la règle dite des « 14+1+14 » que l'interprétation que la DG « Santé et protection des consommateurs » donne de celle-ci (évoquée au point 15 des présentes conclusions) n'est pas nécessairement la bonne. Le Finanzgericht Hamburg (tribunal des finances de Hambourg) privilégie l'interprétation voulant que la durée de déplacement maximale de 28 heures puisse être entrecoupée de plusieurs temps de repos, dont l'un doit être d'au moins une heure, mais qui ne peuvent excéder quatorze heures au total, cela étant la durée maximale d'une phase de déplacement aux termes de la règle dite des « 14+1+14 ».

25. Le gouvernement français considère que la règle dite des « 14+1+14 » ne peut pas être interprétée comme autorisant un temps de repos d'une durée excessive qui porterait atteinte au bien-être des animaux. Selon lui, l'adverbe « notamment » renvoie à l'abreuvement et à l'alimentation des animaux, mais, en outre, à des tâches visant à préserver le bien-être des animaux. Enfin, il estime qu'il est impossible de garder les animaux à bord du véhicule pendant dix heures sans compromettre la finalité du règlement nº 1/2005.

26. Pour la Commission, la durée maximale de déplacement autorisée au titre de la règle dite des « 14+1+14 » est de 29 heures, à moins de se trouver dans la situation exceptionnelle décrite au point 32 des présentes conclusions. Elle ajoute que les temps de repos ne peuvent pas servir à des fins étrangères à la protection des animaux. Elle considère, pour sa part, que l'adverbe « notamment » n'autorise aucune autre interprétation, car il est suivi de l'expression « pour être abreuvés et, si nécessaire, alimentés ».

2. Appréciation

a) Propos introductifs

27. Comme nous le verrons par la suite, ni le libellé ni le contexte dans lequel la règle dite des « 14+1+14 » s'inscrit n'offrent de réponse à la question posée au point 22 des présentes conclusions. Les notions employées, d'une part, dans les définitions figurant dans le corps du règlement nº 1/2005 et, d'autre part, dans l'annexe I à celui-ci, sont utilisées de manière incohérente et illogique, à la fois dans chacun de ces textes, mais aussi et surtout dans leur relation interne. Cela oblige malheureusement, tout au long de ces conclusions, à spécifier l'ensemble exact des règles applicables à chacune de ces notions.

28. L'incohérence évoquée au point précédent signifie que l'objectif du règlement nº 1/2005, d'une clarté parfaite, doit primer. Cela implique d'interpréter la règle dite des « 14+1+14 » de manière à fixer une limite claire aux temps de repos passés à bord d'un véhicule à l'arrêt.

29. En effet, le but du règlement nº 1/2005 est indiscutable : éviter de transporter les animaux dans des conditions telles qu'ils risquent d'être blessés ou de subir des souffrances inutiles [6]. Cela s'inscrit dans la droite ligne de l'article 13 TFUE qui reconnaît que les animaux sont des êtres sensibles. Partant, cette disposition exige de l'Union et des États membres qu'ils tiennent pleinement compte des exigences du bien-être des animaux lorsqu'ils définissent et mettent en œuvre la politique de l'Union dans le domaine de l'agriculture [7].

30. Avant d'examiner plus avant cette question, il y a lieu, tout d'abord, de mieux cerner la règle dite des « 14+1+14 ».

b) La règle dite des « 14+1+14 »

31. La règle dite des « 14+1+14 » fait partie d'un ensemble de règles relatives aux « [i]ntervalles d'abreuvement, d'alimentation et durées de voyage et de repos » incluses dans l'annexe I du règlement nº 1/2005. Elle est applicable au transport d'animaux dans des véhicules routiers qui satisfont à certaines exigences minimales en matière de bien-être des animaux (concernant le toit et le plancher du véhicule, la litière des animaux, leur alimentation, leur âge, la séparation des animaux, l'abreuvement, la ventilation ou les systèmes de navigation). Si ces exigences sont remplies, le véhicule peut transporter des bovins pendant quatorze heures, au terme desquelles ils « doivent bénéficier […] d'un temps de repos suffisant, d'au moins une heure, notamment pour être abreuvés et, si nécessaire, alimentés », avant que le trajet puisse (éventuellement) reprendre pour une autre durée maximale de quatorze heures. Par ailleurs, aux termes du chapitre V, point 1.5, de l'annexe I, les bovins doivent être déchargés, alimentés, abreuvés et bénéficier d'un temps de repos minimal de 24 heures.

32. À titre exceptionnel, le chapitre V, point 1.8, de l'annexe I du règlement nº 1/2005 dispose que la « durée de voyage », au sens de l'annexe I, peut être prolongée de deux heures, mais uniquement dans l'intérêt des animaux (ci-après « la règle dite des "+2 heures" »). La proximité du lieu de destination est un exemple typique montrant que les animaux souffriraient moins en étant transportés deux heures de plus plutôt qu'en étant déchargés et rechargés, ce qui est une source de stress avérée pour ceux-ci [8].

33. Il ressort clairement des considérations qui précèdent que la règle dite des « 14+1+14 » n'énonce pas clairement la durée maximale du temps de repos, pas plus qu'elle n'indique les activités qui peuvent être entreprises au cours de ces temps de repos.

34. La jurisprudence ne donne pas non plus de solution : la Cour s'est limitée à constater que la règle dite des « 14+1+14 » « établit une période maximale de transport de 28 heures, entrecoupée d'une période de repos minimale d'[une] heure après la première tranche de [quatorze] heures […] Partant, [cette règle] doit être comprise en ce sens qu'elle autorise une durée maximale de transport de 28 heures, entrecoupée d'une période de repos minimale d'[une] heure ». [9]

35. Puisque la règle dite des « 14+1+14 » n'apporte pas de réponse claire à la question qui nous occupe, il faut la rechercher dans d'autres aspects du règlement nº 1/2005.

6 — Voir considérant 11 du règlement nº 1/2005.

7 — L'article 13 TFUE reflète le Protocole sur la protection et le bien-être des animaux annexé au traité d'Amsterdam (JO 1997, C 340, p. 110, ci-après le « protocole relatif au bien-être des animaux »), applicable lors de l'adoption du règlement nº 1/2005 (voir, également, arrêt Zuchtvieh-Export, C-424/13, EU:C:2015:259, point 35). Le principe de proportionnalité est applicable lorsqu'il s'agit de déterminer si une mesure de l'Union tient suffisamment compte du bien-être des animaux. Voir arrêt Jippes e.a. (C-189/01, EU:C:2001:420, points 79 et 85).

8 — Voir, entre autres, considérant 13 et article 3, sous d), du règlement nº 1/2005. Voir également « The welfare of animals during transport (details for horses, pigs, sheep and cattle) », rapport du Comité scientifique de la santé et du bien-être des animaux, adopté le 11 mars 2002, Commission européenne, DG « Santé et la protection des consommateurs », direction C – Avis scientifiques, p. 24.

9 — Arrêt Interboves (C-277/06, EU:C:2008:548, points 15 et 16), à propos d'une règle similaire visée au point 48, paragraphe 4, sous d), de l'annexe de 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, telle que modifiée (JO L 340, p. 17).

c) Le contexte dans lequel le règlement nº 1/2005 s'inscrit

36. L'article 2 du règlement nº 1/2005 définit plusieurs notions clefs aux fins de son application, dont celles de *voyage* (« l'ensemble de l'opération de transport, depuis le lieu de départ jusqu'au lieu de destination, y compris le déchargement, l'hébergement et le chargement aux points intermédiaires du voyage ») et de *transport* (« les mouvements d'animaux effectués à l'aide d'un ou de plusieurs moyens de transport et les opérations annexes, y compris le chargement, le déchargement, le transfert et le repos, jusqu'à la fin du déchargement des animaux sur le lieu de destination ») [10].

37. De manière générale, il découle des définitions données à l'article 2 du règlement nº 1/2005 qu'un *voyage* est toujours précédé et suivi d'un temps de repos tampon hors du véhicule d'une durée minimale de 48 heures [11]. Un voyage ne prend donc pas fin tant que les animaux ne sont pas hébergés pendant 48 heures à l'endroit du déchargement.

38. Or, l'article 2 du règlement nº 1/2005 tente de maintenir une dichotomie entre les termes « voyage » et « transport », en ce sens que le premier désigne l'opération logistique dans son intégralité tandis que le second ne renvoie qu'au seul déplacement. Toutefois, contrairement à son ancienne acception [12], la notion de « transport » englobe désormais, curieusement, le repos. En effet, si, aux termes de cette disposition, le « voyage » représente la somme totale de toutes les durées de transport et de repos, l'inclusion du repos dans la notion de « transport » amène à s'interroger sur la différence réelle qui subsiste effectivement entre un « voyage » et un « transport ». Ce manque de cohérence apparent a des conséquences sur l'interprétation de la terminologie employée dans l'annexe I du règlement, sur laquelle je reviendrai au point 46 des présentes conclusions.

39. L'article 2 du règlement nº 1/2005 définit également le *lieu de repos*, à savoir « tout lieu d'arrêt au cours du voyage qui n'est pas un lieu de destination », que les animaux soient déchargés ou non. Les notions de *temps de repos* ou de *durée de repos* elles-mêmes, qui sont au cœur de la question qui nous occupe, n'ont cependant pas été définies. À ce sujet, la réglementation communautaire qui a précédé le règlement nº 1/2005 contenait bien une définition de la durée de repos [13], à savoir « une période continue au cours du voyage pendant laquelle les animaux ne sont pas déplacés grâce à un moyen de transport ». Cette définition ne précise toutefois ni si les animaux peuvent rester à bord du véhicule pendant un temps de repos ni la finalité que ce temps de repos doit avoir (si tant est qu'il doive en avoir une). Elle ne résout donc pas non plus la question qui nous occupe.

40. J'attire maintenant l'attention sur une disposition clef du règlement nº 1/2005, citée par nombre de parties qui ont déposé des observations, à savoir l'article 3. Son *premier alinéa* constitue ce que j'appellerai la « clause générale » relative à la protection des animaux en cours de transport. La clause générale est formulée en termes impératifs et est applicable dès lors que le règlement l'est. De plus, elle est rédigée sous la forme négative et non pas affirmative. Mis à part le fait que le comportement interdit doit être susceptible de blesser les animaux ou de leur causer des souffrances inutiles, l'abstention requise ne dépend d'aucun autre facteur tel qu'une durée ou une distance minimale.

10 — Par souci de cohérence, j'essaie, tout au long de ces conclusions, d'adhérer aux définitions générales de l'article 2 du règlement nº 1/2005, y compris celles des termes « voyage » et « transport ». Comme on le verra, cela est cependant devenu de plus en plus difficile. Ainsi que je l'ai déjà fait remarquer, je me suis efforcé d'être précis lorsque cela s'avère nécessaire.

11 — L'article 2 du règlement nº 1/2005 définit le *lieu de départ* comme « le lieu où l'animal est chargé en premier lieu sur un moyen de transport, pour autant qu'il ait été hébergé dans ce lieu pendant 48 heures au moins avant l'heure du départ ». Le *lieu de destination* est « le lieu où un animal est déchargé d'un moyen de transport » et est soit hébergé pendant 48 heures au moins avant l'heure du départ, soit abattu. Sous certaines conditions, les centres de rassemblement peuvent être considérés comme un lieu de départ sans que les 48 heures requises soient respectées. Cette exception ne concerne cependant pas la définition du lieu de destination. Un voyage de l'endroit où l'animal est chargé en premier lieu à un centre de rassemblement assimilable à un lieu de départ ne prendra donc formellement fin que si les animaux sont hébergés pendant 48 heures (ou abattus) dans le centre de rassemblement.

12 — Voir article 2, paragraphe 2, sous b), de la directive 91/628, qui définissait le « transport » comme « tout mouvement d'animaux, effectué par un moyen de transport qui comprend le chargement et le déchargement des animaux ».

13 — Article 2, paragraphe 2, sous h), de la directive 91/628.

41. *L'article 3, deuxième alinéa*, du règlement nº 1/2005 énumère certaines conditions minimales que toute personne doit respecter pour transporter des animaux. Elles sont rédigées sous la forme affirmative et doivent être systématiquement remplies tout au long du « transport » (tel que défini à l'article 2). Bien que les termes choisis (« en outre ») signifient que ces conditions sont applicables indépendamment de la clause générale et en plus de celle-ci, l'intitulé de l'article 3 indique néanmoins que les conditions générales de transport des animaux sont cumulatives.

42. Je me limiterai à ajouter que la méconnaissance de l'article 3 qui est en principe susceptible de donner lieu à l'imposition d'une sanction au titre de l'article 25 du règlement nº 1/2005 me semble devoir se déterminer dans une appréciation exhaustive de toutes les circonstances pertinentes.

43. Enfin, je reviendrai, aux points 51 et 52 des présentes conclusions, sur les travaux préparatoires du règlement nº 1/2005.

d) Prise de position

44. Les remarques faites ci-dessus m'amènent à la position suivante :

45. *En premier lieu*, je souhaite indiquer, d'emblée, que je partage l'analyse de la juridiction de renvoi selon laquelle la règle dite des « 14+1+14 » autorise plusieurs, et non un seul, temps de repos à condition qu'un temps de repos d'au moins une heure soit pris après tout au plus quatorze heures de déplacement (par exemple, 7+1+7+1½+12½). S'il en allait autrement, cette règle ne me paraîtrait pas raisonnable : les conducteurs seraient encouragés à attendre quatorze heures avant de s'arrêter pour leurs besoins personnels. En outre, il pourrait y avoir lieu de se demander si des haltes involontaires dues, par exemple, à des travaux routiers, des embouteillages ou au passage de trains relèveraient de la notion de « repos ».

46. Concernant par ailleurs la signification ambiguë de l'expression « temps de repos d'au moins une heure », l'annexe I du règlement nº 1/2005 ne donne aucune définition. Les définitions générales de l'article 2 dudit règlement sont donc vraisemblablement applicables.

47. Toutefois, malheureusement, ces définitions ne sont tout simplement pas exploitables dans l'interprétation du chapitre V de l'annexe I du règlement nº 1/2005 : *premièrement*, la définition générale de « voyage », contenue à l'article 2 dudit règlement, inclut les temps de repos marqués en cours de route. Pourtant, l'intitulé de ce chapitre renvoie aux « durées de voyage et de repos » comme si ces notions s'opposaient. *Deuxièmement*, l'interprétation du terme « voyage », au sens de l'article 2 de ce règlement, comme étant normalement délimité par deux périodes de 48 heures (voir point 37 des présentes conclusions) semble aller à l'encontre de l'expression « durée de voyage » employée au chapitre V, point 1.5, aux termes duquel un temps de repos de 24 heures « neutralise » les temps de voyage effectués jusqu'à ce moment-là. *Troisièmement*, comme indiqué au point 38 des présentes conclusions, la notion de « transport » comprend désormais le « repos ». Cela heurte la règle dite des « 14+1+14 » qui opère une distinction entre, d'une part, les « temps de repos » et les « durées de repos », et, d'autre part, le « transport» [14].

48. Ce manque évident de cohérence nous oblige à interpréter la règle dite des « 14+1+14 » à la seule lumière de l'objectif principal du règlement nº 1/2005 lui-même, tel qu'indiqué au point 29 des présentes conclusions.

14 — Il est nécessaire de souligner que les différentes versions linguistiques du point 1.4, sous d), du chapitre V de l'annexe I du règlement nº 1/2005 manquent également de cohérence dans leur logique interne et entre elles. D'abord, toutes les versions linguistiques n'utilisent pas exclusivement le mot « transport », certaines versions utilisant des termes qui ne sont pas définis dans le corps du règlement (*Beförderung* en allemand et *travel* en anglais). Ensuite, certaines versions linguistiques utilisent le mot « voyage » au lieu du mot « transport » (*viaggio* en italien ; *viagem* en portugais et *călătorie* en roumain).

49. Il ne fait aucun doute que les « voyages » (au sens de l'article 2 du règlement nº 1/2005), notamment ceux de longue durée, peuvent être pénibles pour les animaux transportés. Il est tout aussi certain que le règlement est fondé sur la prémisse selon laquelle tout voyage marqué par le confinement, le chargement et le déchargement des animaux ainsi que la privation éventuelle de nourriture ou d'eau leur cause des souffrances plus ou moins grandes. À cet égard, le règlement a simplement pour objet d'éviter des conditions de transport qui pourraient les *blesser ou leur causer des souffrances inutiles*. Partant, le règlement prévoit qu'un certain degré d'inconfort pendant leur transport est un mal nécessaire, mais vise à le limiter. Cet inconfort peut pourtant atteindre un degré tel qu'il n'est plus justifié et qu'il se transforme en souffrances inutiles. Néanmoins à partir de quel moment ce palier est-il franchi ?

50. À cet égard, je partage la position de la Commission selon laquelle les « durées de voyage et de repos » définies au chapitre V, point 1.4, sous d), de l'annexe I du règlement nº 1/2005, dont le total, obtenu en additionnant les trois parties qui composent la règle dite des « 14+1+14 », *excède 29 heures*, sont *en soi* contraires au règlement nº 1/2005 puisque cela est de nature à causer des souffrances inutiles aux animaux. Ce constat est bien entendu sans préjudice de la règle dite des « +2 heures ».

51. Pour étayer mon propos, je souligne que le règlement nº 1/2005 a de toute évidence pour objectif de limiter, autant que faire se peut, les voyages de longue durée (au sens de l'article 2 dudit règlement) dans le transport d'animaux [15]. Autoriser des temps de repos illimités à bord du véhicule irait à l'encontre de cet objectif quand on sait que ces temps n'ont pas pour effet, conformément au chapitre V, point 1.5, de l'annexe I du règlement nº 1/2005, de « neutraliser » le temps de voyage réel réalisé jusqu'à ce moment-là. Le fait que ni l'avis des experts de limiter la durée du voyage pour les bovins à 24 heures [16] ni la proposition de la Commission consistant en une durée de transport maximale de neuf heures suivie d'une période de repos d'au moins douze heures (qui pouvait être répétée) [17] n'ont été repris par le Conseil dans le règlement adopté ne remet pas en cause mon raisonnement. En effet, je ne pense pas que le Conseil de l'Union européenne qui, conformément au protocole relatif au bien-être des animaux, « [a tenu] pleinement compte des exigences du bien-être des animaux » dans l'adoption dudit règlement, avait en tête des temps de repos indéfinis dans le véhicule, bien qu'il ait choisi, en substance, de garder en l'état les règles de durées de voyage et de repos figurant dans le chapitre VII de l'annexe à la directive 91/628.

52. Il est vrai que dans l'arrêt Interboves (C-277/06, EU:C:2008:548), cité par les parties, la Cour a envisagé que les « durées de voyage » visées au chapitre V de l'annexe I du règlement nº 1/2005 puissent excéder 28 heures. Cela ne m'incite cependant pas à modifier mon analyse. Dans cet arrêt, en effet, la Cour interprétait les règles de durées de transport et de temps de repos de la directive 91/628. Ces règles avaient été principalement adoptées pour éliminer les entraves techniques aux échanges d'animaux vivants et permettre le bon fonctionnement des organisations de marché en cause, tout en assurant, en ordre secondaire, un niveau satisfaisant de protection des animaux concernés [18]. L'ordre de priorité de ces objectifs semble avoir été inversé dans le règlement nº 1/2005, qui a pour objectif

15 — Aux termes du *considérant 5* du règlement nº 1/2005, « [p]our des raisons liées au bien-être des animaux, il convient que le transport de longue durée des animaux, y compris celui des animaux d'abattage, soit limité autant que possible » dans la mesure où de tels transports, aux termes du *considérant 18*, « sont susceptibles d'être plus nuisibles pour le bien-être des animaux que les voyages de courte durée ». En outre, l'*article 3, deuxième alinéa, sous f)*, du règlement dispose que « le transport [doit être] effectué sans retard jusqu'au lieu de destination et les conditions de bien-être des animaux [doivent être] régulièrement contrôlées et maintenues de façon appropriée ». Enfin, *l'article 5*, intitulé « Obligations de planification concernant le transport des animaux », *paragraphe 3, sous a)*, impose aux organisateurs de s'assurer, pour chaque voyage, que « le bien-être des animaux n'est pas compromis en raison d'une coordination insuffisante des différentes parties du voyage et qu'il est tenu compte des conditions météorologiques ».

16 — « The welfare of animals during transport (details for horses, pigs, sheep and cattle) », op. cit., p. 80.

17 — Proposition de règlement du Conseil du 16 juillet 2003 relatif à la protection des animaux en cours de transport et aux opérations annexes et modifiant les directives 64/432/CEE et 93/119/CE [COM(2003) 425 final], plus précisément annexe I, chapitre V, point 1.1, sous d), p. 49.

18 — Voir troisième et quatrième considérants de la directive 95/29/CE du Conseil, du 29 juin 1995, modifiant la directive 91/628 (JO L 148, p. 52).

premier de protéger les animaux, l'harmonisation de la législation étant accessoire [19]. En toute hypothèse, l'arrêt Interboves devrait être lu très attentivement afin d'éviter que des transporteurs peu scrupuleux profitent des différences inhérentes aux règles applicables respectivement au transport routier et au transport maritime [20].

53. Pour les raisons exposées dans le point précédent, il s'ensuit que le fait que l'avocat général Mengozzi a déclaré que « la durée d'un voyage pourrait, par exemple, être de 50 heures, à savoir deux périodes (maximales) de transport de [quatorze] heures chacune, entrecoupées d'une période de repos de 22 heures» [21], est sans incidence sur la question qui nous occupe. En toute hypothèse, la question de savoir si les animaux peuvent rester légalement à bord d'un véhicule à l'arrêt pendant un temps de repos de 22 heures n'a pas été abordée.

54. *En second lieu*, la règle dite des « +2 heures » veut que les « durées de voyage » (et non pas le « voyage » au sens de l'article 2 du règlement nº 1/2005), c'est-à-dire les durées combinées de déplacement entre chaque temps de repos « neutralisant » de 24 heures et non la durée individuelle de ces phases de déplacement, peuvent être prolongées de deux heures dans l'intérêt des animaux, compte tenu, en particulier, de la proximité du lieu de destination. La règle dite des « +2 heures » semble donc indiquer que, par défaut, les « durées de voyage » (et non, je le répète, le « voyage » au sens de l'article 2 du règlement nº 1/2005) sont soumises à une durée maximale que je conçois, pour le meilleur ou pour le pire, comme étant de 28 heures dans le cadre de la règle dite des « 14+1+14 ».

55. Partant, selon moi, le « temps de repos d'au moins une heure » ne saurait en aucun cas aboutir à des « durées de voyage et de repos », en application de la règle dite des « 14+1+14 », qui excèdent 29 heures (ou, le cas échéant, 31 heures en application de la règle dite des « +2 heures »). En revanche, un « voyage » au sens de l'article 2 du règlement nº 1/2005 peut être composé de plusieurs « durées de voyage et de repos », au sens du chapitre V de l'annexe I du règlement nº 1/2005, de 29 heures, pour autant que chaque période de 29 heures est séparée de la suivante par une période de 24 heures pendant laquelle les animaux doivent être déchargés, alimentés, abreuvés et bénéficier d'un temps de repos.

56. Cependant, le temps de repos doit-il au demeurant avoir un objectif déterminé ?

57. Sur ce point, la Commission affirme que le temps de repos minimal d'une heure peut être prolongé *uniquement* pour des motifs liés au bien-être des animaux. Le gouvernement français a une position moins restrictive : le temps de repos ne saurait excéder une durée raisonnable au-delà de laquelle le principe essentiel de prévention des blessures ou souffrances inutiles des animaux ne serait plus respecté.

19 — Voir, à cet égard, arrêt Pfotenhilfe-Ungarn (C-301/14, EU:C:2015:793, point 33 et jurisprudence citée). L'arrêt Zuchtvieh-Export (C-424/13, EU:C:2015:259), selon lequel les organisateurs de transport doivent démontrer, avant de recevoir l'autorisation pour un transport international d'animaux au départ de l'Union, que toutes les conditions posées par le règlement nº 1/2005 seront remplies, y compris les durées de voyage et de repos lorsqu'une partie du voyage se déroule dans un pays tiers, illustre à merveille l'inversement de la hiérarchie de ces objectifs.

20 — Voici un exemple : le temps de voyage par route maximal autorisé en vertu de la règle dite des « 14+1+14 » sans un temps de repos « neutralisant » de 24 heures est presque atteint (27 heures et 30 minutes) avant l'embarquement sur un transroulier intracommunautaire. La traversée elle-même excède 28 heures (si de telles traversées existent). Dans l'arrêt Interboves (C-277/06, EU:C:2008:548, points 33 et 38), la Cour semble sous-entendre, sur ce point, qu'un temps de repos de douze heures suffit pour « neutraliser » les (au minimum) 55 heures et 30 minutes de voyage par route et par transroulier qui ont immédiatement précédé ce temps de repos, au cours duquel les animaux n'ont pas été déchargés. En outre, dans cet exemple, la réponse à la question de savoir si les animaux peuvent être transportés par route pendant 28 heures supplémentaires (sous réserve qu'ils bénéficient d'un temps de repos minimal d'une heure) après un temps de repos « neutralisant » de douze heures n'est pas évidente. En cas de transport par transroulier vers une destination située en dehors de l'Union, aucune durée de temps « neutralisante » n'est prévue. Voir arrêt Schwaninger (C-207/06, EU:C:2008:414, points 30 à 35).

21 — Point 18 des conclusions que l'avocat général Mengozzi a présentées dans l'affaire Interboves (C-277/06, EU:C:2008:162).

58. Selon moi, il est évident que l'opération de transport tout entière, ou le « voyage » si l'on préfère, y inclus le temps de repos, doit respecter toutes les conditions du règlement nº 1/2005. Comme la Cour l'a précisé, il apparaît, en effet, que le législateur de l'Union a considéré, sur la base d'études scientifiques et vétérinaires, ainsi que d'évaluations de l'application de la législation de l'Union réalisées dans le domaine de la protection des animaux, que le bien-être de ces derniers est susceptible d'être mis en péril et ne peut plus être garanti dès l'instant où les dispositions de la directive 91/628 relatives à la santé des animaux ne sont plus respectées [22]. Cela signifie au moins deux choses.

59. Pour commencer, le temps de repos doit être conforme à la clause générale. Cela implique une obligation de s'abstenir de blesser (éventuellement) les animaux ou de leur causer des souffrances inutiles plutôt qu'une obligation d'agir exclusivement dans leur intérêt. Bien entendu, les animaux souffrent normalement moins lorsque le véhicule est à l'arrêt que lorsqu'il est en mouvement : le risque qu'ils perdent l'équilibre ou souffrent du mal des transports est moindre [23]. Je ne peux toutefois exclure la possibilité qu'un temps de repos qui ne porte pas les « durées de voyage et de repos » au sens de la règle dite des « 14+1+14 » au-delà de 29 heures est susceptible de les blesser ou de leur causer des souffrances inutiles. Je ne pense pas, notamment, que la clause générale admette que les animaux soient déplacés pendant une heure, puis restent à bord du véhicule pendant un temps de repos de 27 heures et soient déplacés pendant une nouvelle heure.

60. Par ailleurs, plusieurs obligations énoncées dans le règlement nº 1/2005 doivent être constamment remplies lors des temps de repos. Je me réfère, avant tout, à celles qui sont posées à l'article 3, deuxième alinéa, du règlement nº 1/2005, ainsi qu'aux conditions énumérées dans l'annexe I, et notamment dans le chapitre VI, qui s'appliquent aux « voyages de longue durée » au sens de l'article 2 du règlement nº 1/2005.

61. Pour ma part, il m'est difficile de tirer des conclusions du fait que la règle dite des « 14+1+14 » indique que les animaux doivent bénéficier « d'un temps de repos suffisant, notamment pour être abreuvés et, si nécessaire, alimentés ». Bien que ces tâches soient évidemment bénéfiques aux animaux, cette expression semble ne rien ajouter aux conditions positives qui découlent déjà du règlement nº 1/2005 [24]. De plus, le contre-argument est évident : l'adverbe « notamment » n'exclut pas expressément la possibilité d'un temps de repos qui ne bénéficie pas exclusivement aux animaux. Dans la mesure où elle traduit un compromis politique, la règle dite des « 14+1+14 » doit être appréhendée en faisant preuve d'un minimum de pragmatisme, comme je l'ai fait remarquer au point 45 des présentes conclusions.

62. Déterminer si un temps de repos ne respecte pas les obligations posées dans le règlement nº 1/2005 est une appréciation qui incombe en réalité aux autorités nationales et, en dernier lieu, aux juridictions nationales. Je rappelle toutefois que, dans le régime des restitutions à l'exportation, il appartient à l'exportateur d'établir que les conditions auxquelles est subordonné l'octroi de la restitution à l'exportation sont réunies [25]. Toutes choses étant égales par ailleurs, il me semble que l'exportateur aura d'autant plus de difficultés à établir cela que la durée du temps de repos sera longue.

63. Qui plus est, l'article 22, intitulé « Retard en cours de transport », paragraphe 2, du règlement nº 1/2005 exige de l'autorité compétente, lorsque « l'acheminement des animaux doit être interrompu pendant plus de deux heures, [qu'elle] veille à ce que les dispositions appropriées soient prises afin que les animaux puissent recevoir des soins et, si nécessaire, être alimentés, abreuvés, déchargés et

22 — Voir, à cet égard, arrêt Viamex Agrar Handel (C-96/06, EU:C:2008:158, point 48).

23 — Voir, à cet égard, la perte d'équilibre des bovins pendant les trajets de longue durée, dans « The welfare of animals during transport (details for horses, pigs, sheep and cattle) », op. cit., p. 81.

24 — Voir article 3, sous h), du règlement nº 1/2005, ainsi que chapitre VI, points 1.3 à 1.5 ainsi que points 2.1 et 2.3, de l'annexe I du règlement.

25 — Arrêt Heemskerk et Schaap (C-455/06, EU:C:2008:650, point 24).

hébergés ». Je ne vois aucune raison valable pour laquelle cette règle des deux heures ne pourrait pas servir de ligne directrice, mutatis mutandis, lorsqu'une halte est imputable aux transporteurs. En outre, cela vient étayer mon opinion selon laquelle il n'est tout simplement pas possible de garder les bovins à bord d'un véhicule à l'arrêt pendant 14 heures sans les décharger, contrairement à ce que la juridiction de renvoi laisse entendre.

64. Pour en revenir à l'affaire au principal, je relève le fait que la durée du transport en cause excède 29 heures et que Masterrind n'a pas, au vu des informations dont la Cour dispose, invoqué la règle dite des « +2 heures ». Or, je doute fortement qu'il soit possible pour Masterrind de se fonder sur cette règle puisque le lieu de destination de ce transport se trouve être le Maroc. Je suis donc porté à penser que le transport litigieux est contraire à la règle dite des « 14+1+14 » et que le recours devrait être rejeté comme dénué de fondement.

65. Quoi qu'il en soit, j'estime que, sauf circonstances exceptionnelles, un temps de repos de dix heures pendant lequel les animaux restent à bord d'un véhicule à l'arrêt ne saurait être justifié et qu'il risque de leur causer des souffrances inutiles. Il appartient à la juridiction de renvoi d'établir les conditions dans lesquelles le temps de repos de dix heures s'est déroulé.

66. Eu égard à ce qui précède, je propose à la Cour de répondre à la première question préjudicielle que la règle prévue au chapitre V, point 1.4, de l'annexe I du règlement nº 1/2005 doit être interprétée en ce sens que les durées de voyage et de repos visées dans cette disposition peuvent se composer d'un temps de repos de plus d'une heure ou de plusieurs temps de repos, à condition, d'une part, que chaque période combinée de déplacement de quatorze heures au maximum soit séparée de la suivante par un temps de repos d'au moins une heure et, d'autre part, que les autres exigences posées dans ce règlement ne soient pas méconnues. Il appartient à la juridiction nationale de s'en assurer. Toutefois, et jusqu'à ce que les animaux aient atteint le lieu de destination défini à l'article 2 de ce règlement, le chapitre V, point 1.5, de l'annexe I de celui-ci exige qu'ils soient déchargés, alimentés, abreuvés et bénéficient d'un temps de repos minimal de 24 heures toutes les 29 heures suivant le moment où les animaux ont été chargés tout d'abord au lieu de départ défini dans cette disposition. Cela ne porte pas atteinte à la possibilité, prévue au chapitre V, point 1.8, de prolonger la durée du trajet de deux heures dans l'intérêt des animaux, compte tenu en particulier de la proximité du lieu de destination.

B – *Sur la seconde question préjudicielle*

67. Par sa seconde question préjudicielle, la juridiction de renvoi cherche, en substance, à savoir si l'autorité administrative d'un État membre en charge du paiement des restitutions à l'exportation est liée par la déclaration délivrée par un vétérinaire officiel d'un autre État membre selon laquelle le voyage (au sens de l'article 2 du règlement nº 1/2005) pour lequel une restitution à l'exportation a été demandée n'a pas respecté les règles relatives au bien-être des animaux.

68. Comme les parties l'ont relevé, la jurisprudence de la Cour répond dans une large mesure à cette question.

69. Dans l'affaire Viamex Agrar Handel (C-96/06, EU:C:2008:158), la Cour était appelée à interpréter le règlement devancier du règlement nº 817/2010[26]. La Cour a adopté une approche différente de celle proposée par l'avocat général[27] et a jugé que la présentation par l'exportateur des documents visés dans le règlement nº 615/98, désormais le règlement nº 817/2010, ne constitue pas une preuve irréfutable du respect des règles applicables aux restitutions à l'exportation ou relatives au bien-être

26 — Règlement (CE) nº 615/98 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).

27 — Points 29 et 30 ainsi que dispositif des conclusions que l'avocat général Mengozzi a présentées dans l'affaire Viamex Agrar Handel (C-96/06, EU:C:2007:680).

des animaux pendant leur transport. En effet, cette preuve n'apparaît suffisante que pour autant que l'organisme payeur ne dispose pas d'éléments au vu desquels il peut considérer que les règles relatives au bien-être des animaux n'ont pas été respectées pendant leur transport. L'obligation qui incombe à cet organisme payeur est d'analyser ces preuves et tout autre élément dont il dispose pour déterminer si ces règles ont été ou non respectées et décider s'il y a lieu ou non d'accorder la restitution à l'exportation [28].

70. Toutefois, la Cour a également estimé que cela ne permet pas à l'organisme payeur compétent de remettre en cause de façon arbitraire les preuves jointes par l'exportateur à sa demande de restitution à l'exportation. Cet organisme ne peut constater le non-respect de ces règles qu'au vu des documents visés dans le règlement nº 615/98, désormais le règlement nº 817/2010, ou de tout autre élément objectif ayant une incidence sur le bien-être des animaux. Il ne saurait se limiter à faire valoir de simples suppositions ou doutes quant au respect des règles applicables, mais doit se fonder sur des éléments objectifs et concrets relatifs au bien-être des animaux, et doit, en tout état de cause, motiver sa décision en donnant les raisons pour lesquelles il a estimé que les preuves présentées par l'exportateur ne permettent pas de conclure que les règles relatives au bien-être des animaux ont été respectées [29].

71. La Cour, siégeant en grande chambre, a par la suite réaffirmé cet arrêt dans l'affaire Heemskerk et Schaap [30].

72. Dans les deux affaires susmentionnées, l'exportateur possédait une déclaration délivrée par le vétérinaire officiel attestant la conformité du navire de mer concerné, et donc du transport lui-même, avec la législation relative au bien-être des animaux. Le litige au principal porte sur la situation inverse : le vétérinaire officiel a déclaré que le voyage ne s'était pas déroulé conformément aux règles relatives au bien-être des animaux applicables pendant le transport. L'exportateur conteste cette position.

73. Or, contrairement à ce que le Hauptzollamt soutient, le fait que l'article 5, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 817/2010 renvoie uniquement à des situations dans lesquelles les exigences en matière de bien-être des animaux n'ont pas été remplies, plutôt qu'à des situations dans lesquelles elles l'ont été, n'implique pas que l'organisme payeur compétent puisse refuser le paiement pour un transport qui respecte bien ces exigences. En effet, l'article 1er du règlement nº 817/2010 dispose que le paiement des restitutions à l'exportation d'animaux vivants de l'espèce bovine est subordonné au respect, en cours de transport des animaux jusqu'au premier lieu de déchargement dans le pays tiers de destination finale, des articles 3 à 9 du règlement nº 1/2005 et des annexes qui y sont mentionnées, ainsi que du règlement nº 817/2010 lui-même, rien de plus, rien de moins. En effet, l'objectif de la procédure régissant les restitutions à l'exportation, une procédure applicable aux restitutions à l'exportation demandées dans le cadre de l'exportation d'animaux vivants de l'espèce bovine, est simplement de garantir que le produit concerné remplit toutes les conditions nécessaires à cette restitution [31].

74. C'est la raison pour laquelle le fait qu'il appartient à l'exportateur d'établir que toutes les conditions sont réunies pour octroyer la restitution à l'exportation demandée n'est pas pertinent, puisqu'il s'agit là uniquement de la répartition de la charge de la preuve. Cela ne change absolument rien au fait que le régime des restitutions à l'exportation vise à promouvoir la prise de décisions dûment fondées, qu'elles octroient ou non les restitutions à l'exportation demandées, conformément au principe général de bonne administration.

28 — Arrêt Viamex Agrar Handel (C-96/06, EU:C:2008:158, points 34 et 37 ainsi que premier tiret du dispositif).

29 — Arrêt Viamex Agrar Handel (C-96/06, EU:C:2008:158, points 39 à 41 ainsi que premier tiret du dispositif).

30 — Arrêt C-455/06, EU:C:2008:650, points 24 à 32.

31 — Voir, à cet égard, arrêt Viamex Agrar Handel (C-96/06, EU:C:2008:158, points 31 et 32).

75. Qui plus est, je dois avouer qu'il m'est difficile de partager l'idée selon laquelle la validité et les effets juridiques d'une déclaration délivrée par un vétérinaire officiel dans le cadre du système juridique dans lequel le règlement nº 817/2010 s'inscrit soient déterminés par le droit de l'État membre du point de sortie et non par le droit de l'Union en tant que tel [32].

76. Partant, la jurisprudence citée aux points 69 à 71 des présentes conclusions s'applique, à l'inverse, à la situation en cause dans le litige au principal. Il s'ensuit que la déclaration délivrée par un vétérinaire officiel qui atteste le non-respect des règles relatives au bien-être des animaux lors du voyage pour lequel une restitution à l'exportation est demandée ne constitue pas une preuve irréfutable.

77. Certains arguments qui ont été développés à l'appui de la position contraire ne m'ont pas convaincu.

78. Premièrement, il y a lieu de rejeter l'argument du Hauptzollamt selon lequel le document visé à l'article 2, paragraphe 3, du règlement nº 817/2010 est « dûment rempli » et n'est donc susceptible d'être soumis à son contrôle au titre de l'article 4, paragraphe 2, sous a), que si le vétérinaire officiel du point de sortie certifie que le résultat des contrôles prévus à l'article 2 de ce règlement est positif. Pour commencer, l'expression « dûment rempli » ne peut pas être interprétée comme préconisant un résultat déterminé du contrôle. Par ailleurs, l'article 2, paragraphe 4, de ce règlement dispose qu'il est nécessaire de viser le nombre total d'animaux pour lesquels une déclaration d'exportation a été acceptée moins le nombre d'animaux ayant mis bas ou avorté au cours du transport, qui sont morts ou pour lesquels les exigences du règlement nº 1/2005 n'ont pas été respectées.

79. Deuxièmement, doit également être rejeté l'argument selon lequel il ne devrait pas être possible, dans l'intérêt du bien-être des animaux, de contrôler les déclarations constatant une méconnaissance des règles relatives au bien-être des animaux pendant le transport. L'objectif de protection du bien-être des animaux, aussi louable qu'il soit, ne peut pas justifier le refus de verser les restitutions à l'exportation lorsque, contrairement à ce qu'indique une déclaration de non-respect délivrée par un vétérinaire officiel d'un autre État membre, il n'y a *pas* eu, en fait, de méconnaissance de ces règles.

80. Enfin, un argument reposant sur la protection des intérêts financiers de l'Union, présenté par le Hauptzollamt, me semble manifestement mal fondé. Aucune menace ne pèse réellement sur ces intérêts lorsque les règles relatives au bien-être des animaux ont, de fait, été respectées. En outre, pour replacer cet argument dans son contexte au moyen d'un exemple comparable, quand la Commission méconnaît le principe de légalité, la Cour ne se bornera pas à confirmer le montant de l'amende imposée pour infraction aux règles de la concurrence de l'Union par crainte d'une perte financière pour l'Union [33].

81. Quoi qu'il en soit, ainsi que le Hauptzollamt, le gouvernement français et la juridiction de renvoi l'ont affirmé, l'évaluation de l'état physique et de l'état de santé des animaux requiert une expertise et une expérience particulières, de sorte que les contrôles doivent être réalisés par un vétérinaire [34]. Le résultat de ces contrôles équivaut à un examen sur place qui comprend des évaluations techniques et complexes de la santé et du bien-être des animaux. Il s'ensuit que la marge d'appréciation dont

32 — À cet égard, bien que je considère également que le système juridique d'encadrement des restitutions à l'exportation a « donné lieu à un réseau communautaire » qui « implique nécessairement une coopération entre les États membres fondée sur le principe de la reconnaissance mutuelle » (voir points 27 et 28 des conclusions que l'avocat général Mengozzi a présentées dans l'affaire Viamex Agrar Handel, C-96/06, EU:C:2007:680), j'en déduis, au contraire, un besoin d'être en mesure de contrôler les déclarations telles que celles en cause en l'espèce.

33 — Voir article 83 du règlement (UE, Euratom) nº 966/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2012, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) nº 1605/2002 du Conseil (JO L 298, p. 1).

34 — Voir considérant 5 du règlement nº 817/2010.

dispose l'organisme payeur dans le contrôle d'une déclaration attestant le non-respect des règles relatives au bien-être des animaux pendant le transport n'est pas illimitée [35] ; au contraire, elle est encadrée de la même manière, mutatis mutandis, que celle indiquée au point 70 des présentes conclusions.

82. L'exportateur qui conteste une déclaration de non-conformité doit démontrer, de manière concluante, par des preuves objectives, que l'appréciation du vétérinaire officiel n'est pas fiable. Toutefois, le simple fait que l'avis de l'exportateur sur l'état des animaux pour lesquels une restitution à l'exportation est demandée soit différent de celui du vétérinaire officiel ne signifie pas que l'appréciation du vétérinaire soit manifestement erronée ou fondée sur des faits inexacts.

83. Cependant, ainsi que la juridiction de renvoi l'a indiqué, les compétences du vétérinaire officiel ne justifient pas pour autant d'exiger que l'organisme payeur compétent adopte la même approche « prudente », s'agissant des conclusions juridiques des constats faits par le vétérinaire officiel. Toutes les conséquences juridiques qui en sont tirées doivent donc pouvoir être soumises à un contrôle entier.

84. Eu égard à ce qui précède, je propose à la Cour de répondre à la seconde question préjudicielle en ce sens que, lorsqu'elle examine une demande de restitution à l'exportation, conformément à l'article 4, paragraphe 2, du règlement nº 817/2010, l'autorité en charge du paiement de la restitution à l'exportation n'est pas liée par la mention apposée en application de l'article 2, paragraphe 3, de ce règlement par le vétérinaire officiel. Cependant, lorsque cette autorité décide de s'écarter du diagnostic que le vétérinaire a porté sur la santé et le bien-être des animaux pour apposer la mention, cette autorité doit s'appuyer sur des preuves spécifiques et objectives relatives à la santé et au bien-être des animaux. Si cette demande est refusée, en tout ou partie, cette autorité doit, en toute hypothèse, motiver sa décision, étant entendu qu'il appartient à l'exportateur de démontrer, dans tous les cas, que les preuves sur lesquelles cette autorité se fonde sont dépourvues de pertinence.

IV – Conclusion

85. À la lumière des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par le Finanzgericht Hamburg (tribunal des finances de Hambourg) de la manière suivante :

— La règle prévue au chapitre V, point 1.4, de l'annexe I du règlement (CE) nº 1/2005 du Conseil, du 22 décembre 2004, relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes et modifiant les directives 64/432/CEE et 93/119/CE et le règlement (CE) nº 1255/97 doit être interprétée en ce sens que les durées de voyage et de repos visées dans cette disposition peuvent se composer d'un temps de repos de plus d'une heure ou de plusieurs temps de repos, à condition, d'une part, que chaque période combinée de déplacement de quatorze heures au maximum soit séparée de la suivante par un temps de repos d'au moins une heure et, d'autre part, que les autres exigences posées dans ce règlement ne soient pas méconnues. Il appartient à la juridiction nationale de s'en assurer. Toutefois, et jusqu'à ce que les animaux aient atteint le lieu de destination défini à l'article 2 de ce règlement, le chapitre V, point 1.5, de l'annexe I de celui-ci exige qu'ils soient déchargés, alimentés, abreuvés et bénéficient d'un temps de repos minimal de 24 heures toutes les 29 heures suivant le moment où les animaux ont été chargés tout d'abord au lieu de départ défini dans cette disposition. Cela ne porte pas atteinte à la possibilité, prévue au chapitre V, point 1.8, de prolonger la durée du trajet de deux heures dans l'intérêt des animaux, compte tenu en particulier de la proximité du lieu de destination.

35 — Voir, à cet égard, arrêt Heemskerk et Schaap (C-455/06, EU:C:2008:650, point 29 et jurisprudence citée).

— Lorsqu'elle examine une demande de restitution à l'exportation, conformément à l'article 4, paragraphe 2, du règlement (UE) nº 817/2010 de la Commission, du 16 septembre 2010, portant modalités d'application en vertu du règlement (CE) nº 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les exigences en matière de bien-être des animaux vivants de l'espèce bovine en cours de transport pour l'octroi de restitutions à l'exportation, l'autorité en charge du paiement de la restitution à l'exportation n'est pas liée par la mention apposée en application de l'article 2, paragraphe 3, de ce règlement par le vétérinaire officiel. Cependant, lorsque cette autorité décide de s'écarter du diagnostic que le vétérinaire a porté sur la santé et le bien-être des animaux pour apposer la mention, cette autorité doit s'appuyer sur des preuves spécifiques et objectives relatives à la santé et au bien-être des animaux. Si elle rejette la demande, en tout ou partie, cette autorité doit, en toute hypothèse, motiver sa décision, étant entendu qu'il appartient à l'exportateur de démontrer, dans tous les cas, que les preuves sur lesquelles cette autorité se fonde sont dépourvues de pertinence.