ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

16 octobre 2003 *

Dans l'affaire C-423/01,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 CE, par le Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstrasse (Allemagne) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Emil Färber GmbH & Co.

et

Stadt Neustadt/Weinstrasse,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'annexe A, chapitre I, point 2, deuxième alinéa, de la directive 85/73/CEE du Conseil, du 29 janvier 1985, relative au financement des inspections et contrôles vétérinaires visés par les directives 89/662/CEE, 90/425/CEE, 90/675/CEE et 91/496/CEE (JO L 32, p. 14), dans sa version modifiée et codifiée par la directive 96/43/CE du Conseil, du 26 juin 1996 (JO L 162, p. 1),

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (sixième chambre),

composée de M. J.-P. Puissochet, président de chambre, MM. R. Schintgen (rapporteur), C. Gulmann, V. Skouris et M^me^ N. Colneric, juges,

avocat général: M. P. Léger,
greffier: M^me^ M.-F. Contet, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour Emil Färber GmbH & Co., par M^e^ M. Stephani, Rechtsanwalt,

— pour le gouvernement suédois, par M. A. Kruse, en qualité d'agent,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. G. Braun, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales d'Emil Färber GmbH & Co., représentée par M^es^ M. Stephani et L. Liebenau, Rechtsanwalt, du gouvernement suédois, représenté par M^me^ A. Falk, en qualité d'agent, et de la Commission, représentée par M. G. Braun, à l'audience du 21 novembre 2002,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 27 février 2003,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 30 juillet 2001, parvenue à la Cour le 26 octobre suivant, le Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstrasse a posé, en vertu de l'article 234 CE, deux questions préjudicielles sur l'interprétation de l'annexe A, chapitre I, point 2, deuxième alinéa, de la directive 85/73/CEE du Conseil, du 29 janvier 1985, relative au financement des inspections et contrôles vétérinaires visés par les directives 89/662/CEE, 90/425/CEE, 90/675/CEE et 91/496/CEE (JO L 32, p. 14), dans sa version modifiée et codifiée par la directive 96/43/CE du Conseil, du 26 juin 1996 (JO L 162, p. 1, ci-après la «directive 85/73»).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant Emil Färber GmbH & Co. (ci-après «Färber») à la Stadt Neustadt/Weinstrasse au sujet du recouvrement de redevances que cette dernière a réclamées à Färber au titre d'inspections et de contrôles sanitaires de viandes effectués dans l'atelier de découpe que celle-ci exploite à Neustadt/Weinstrasse (Allemagne).

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

3 Dans le but de favoriser les échanges intracommunautaires de viandes fraîches, la directive 64/433/CEE du Conseil, du 26 juin 1964, relative aux conditions

sanitaires de production et de mise sur le marché de viandes fraîches (JO 1964, 121, p. 2012), dans sa version codifiée par la directive 91/497/CEE du Conseil, du 29 juillet 1991 (JO L 268, p. 69), et telle que modifiée par la directive 95/23/CE du Conseil, du 22 juin 1995 (JO L 243, p. 7, ci-après la «directive 64/433»), procède à un rapprochement des dispositions des États membres en matière sanitaire et vise en particulier à rendre uniformes les conditions sanitaires des viandes dans les abattoirs et ateliers de découpe, ainsi qu'en matière d'entreposage et de transport des viandes (voir deuxième, troisième et quatrième considérants de la directive 64/433).

4 L'article 2 de la directive 64/433 est libellé comme suit:

«Aux fins de la présente directive, on entend par:

[...]

k) 'établissement': un abattoir agréé, un atelier de découpe agréé, un entrepôt frigorifique agréé ou un ensemble réunissant plusieurs de ces établissements;

[...]»

5 L'article 3, paragraphe 1, A et B, de la directive 64/433 prescrit notamment que les États membres veillent à ce que les opérations respectivement d'abattage et de découpage aient lieu dans des abattoirs et des ateliers de découpe agréés ainsi que selon les règles et dans les conditions sanitaires définies plus amplement à l'annexe I de la même directive.

6 Afin d'éviter des distorsions de concurrence susceptibles de se produire à cause des divergences existant entre les différents États membres dans le domaine du financement des inspections et des contrôles sanitaires, la directive 85/73 établit des règles harmonisées de financement de ces inspections et contrôles (voir cinquième et septième considérants de la directive 96/43).

7 À cette fin, la directive 85/73 prévoit notamment, à son article 1er, que les États membres veillent, selon les modalités prévues à l'annexe A de celle-ci, à percevoir une redevance communautaire pour les frais occasionnés par les inspections et contrôles des produits visés à ladite annexe.

8 Aux termes de l'article 5, paragraphe 1, de la directive 85/73:

«Les redevances communautaires sont fixées de manière à couvrir les coûts que supporte l'autorité compétente au titre:

— des charges salariales et sociales occasionnées par le service d'inspection,

— des frais administratifs liés à l'exécution des contrôles et inspections, auxquels peuvent être imputés des frais nécessaires à la formation permanente des inspecteurs,

pour l'exécution des contrôles et inspections visés aux articles 1er, 2 et 3.»

9 L'annexe A, chapitre I, de la directive 85/73 fixe, conformément à l'article 5, paragraphe 1, de celle-ci, les redevances applicables aux viandes relevant notamment de la directive 64/433. Au point 1 dudit chapitre I sont ainsi fixés des montants forfaitaires par espèce animale pour les frais d'inspection liés aux opérations d'abattage.

10 L'annexe A, chapitre I, point 2, de la directive 85/73 prévoit:

«Les contrôles et inspections liés aux opérations de découpage visées notamment à l'article 3 paragraphe 1 point B de la directive 64/433/CEE et à l'article 3 paragraphe 1 point B de la directive 71/118/CEE sont à couvrir:

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

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

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

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

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

11 L'annexe A, chapitre I, points 4 et 5, de la directive 85/73 dispose:

«4. Les États membres peuvent, pour couvrir des coûts plus élevés:

a) majorer pour un établissement donné les montants forfaitaires prévus aux points 1 et 2 a).

Les conditions à remplir à cet effet peuvent, outre celle prévue au point 5 a), être les suivantes:

— frais d'inspection accrus en raison d'un manque particulier d'uniformité des animaux destinés à être abattus en ce qui concerne l'âge, la taille, le poids et la santé,

— allongement des délais d'attente et des autres temps morts pour le personnel d'inspection à la suite d'une planification insuffisante des livraisons d'animaux par l'établissement ou en raison d'insuffisances et de pannes techniques, par exemple dans des établissements anciens,

— retards fréquents dans l'exécution des abattages, par exemple lorsque le personnel préposé à l'abattage n'est pas assez nombreux, ce qui entraîne une utilisation moindre du personnel d'inspection,

— accroissement des coûts dus à des temps de déplacement particuliers,

— pertes de temps dues à des changements fréquents des horaires d'abattage, ne dépendant pas du personnel d'inspection,

— interruptions fréquentes du processus d'abattage dues à des mesures indispensables de nettoyage et de désinfection,

— inspection des animaux qui, à la demande du propriétaire, sont abattus en dehors des heures normales d'abattage.

Le montant des majorations du niveau forfaitaire pivot de la redevance dépend du montant des frais à couvrir;

b) ou percevoir une redevance couvrant les frais effectivement encourus.

5. Les États membres dont les coûts salariaux, la structure des établissements et le rapport existant entre vétérinaires et inspecteurs s'écartent de ceux de la moyenne communautaire retenue pour le calcul des montants forfaitaires fixés aux points 1 et 2 a), peuvent y déroger à la baisse jusqu'à concurrence des coûts réels d'inspection:

a) d'une manière générale, lorsque le coût de la vie et les coûts salariaux présentent des différences particulièrement importantes;

b) pour un établissement donné, lorsque les conditions suivantes sont remplies:

— le nombre minimal d'abattages journaliers doit permettre de planifier le recours au personnel d'inspection approprié,

— le nombre d'animaux abattus doit être constant, de manière à ce qu'il soit possible, par une planification des livraisons d'animaux, de disposer du personnel d'inspection de manière rationnelle,

— l'établissement doit bénéficier d'une organisation et d'une planification stricte et les abattages doivent être exécutés rapidement, permettant ainsi une utilisation optimale du personnel d'inspection,

— il ne doit pas y avoir de délai d'attente ni d'autres temps morts pour le personnel d'inspection,

— une uniformité optimale des animaux destinés à être abattus en ce qui concerne l'âge, la taille, le poids et la santé doit être garantie.

En aucun cas, l'application de ces dérogations ne pourra conduire à des baisses supérieures à 55 % des niveaux figurant aux points 1 et 2 a).»

La réglementation nationale

12 L'article 24 du Fleischhygienegesetz (loi sur l'hygiène des viandes), du 8 juillet 1993, modifié par la loi du 17 juillet 1996 (BGBl. 1996 I, p. 991), dispose:

«(1) Les frais relatifs aux opérations exécutées conformément à la présente loi et à ses dispositions d'application sont couverts par des redevances.

(2) Les faits générateurs des redevances prévues au paragraphe 1 sont déterminés par le droit des Länder. Les redevances sont calculées conformément aux dispositions des actes juridiques adoptés par la Communauté européenne en matière de financement des inspections et des contrôles sanitaires des viandes [...]»

13 La directive 85/73 a été transposée dans le droit du Land de Rhénanie-Palatinat par le Landesgesetz zur Ausführung fleisch- und geflügelfleischhygienerechtlicher Vorschriften (loi du Land appliquant les dispositions en matière d'hygiène des

viandes fraîches et des viandes de volaille), du 17 décembre 1998 (GVBl. 1998, p. 422), et par la Landesverordnung über die Gebühren und Auslagen für Untersuchungen und Hygienekontrollen nach fleisch- und geflügelfleischhygienerechtlichen Vorschriften (règlement du Land relatif aux redevances et frais pour les inspections et contrôles vétérinaires prévus par les dispositions en matière d'hygiène des contrôles sanitaires des viandes fraîches et de volaille), du 17 février 1999 (GVBl. 1999, p. 32, ci-après le «règlement du Land»).

14 En vertu de l'article 1er, paragraphe 1, point 3, du règlement du Land, lu en combinaison avec le point 6.3 de la troisième partie de l'annexe dudit règlement, la redevance pour les «inspections et contrôles dans des ateliers de découpe agréés, y inclus l'identification et l'expédition de certificats, par tonne de viande non désossée livrée, destinée à la découpe», s'élevait, pour la période allant du 1er janvier au 31 décembre 1999, à 5,76 DEM, soit, selon les constatations de la juridiction de renvoi, la contre-valeur, au taux de conversion en vigueur à l'époque, de 3 écus.

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

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

Le litige au principal et les questions préjudicielles

16 Färber exploite un atelier de découpe de viande agréé sur le territoire de la ville de Neustadt/Weinstrasse. Dans le même bâtiment se trouve l'abattoir de la société

Schlachthof-Betriebs-GmbH, une société juridiquement distincte de Färber, qui fournit à cette dernière une partie de la viande qu'elle découpe dans son atelier.

17 Pour les inspections et contrôles sanitaires effectués dans l'atelier de découpe de Färber au cours de l'exercice 1999, la Stadt Neustadt/Weinstrasse a réclamé à Färber le paiement de redevances calculées conformément aux dispositions combinées de l'article 1er, paragraphe 1, point 3, et du point 6.3 de la troisième partie de l'annexe du règlement du Land.

18 La réclamation introduite à l'encontre de cet avis d'imposition ayant été rejetée par la Stadt Neustadt/Weinstrasse, Färber a saisi le Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstrasse d'un recours en annulation en faisant valoir qu'une partie de la viande découpée dans son établissement provenait de l'abattoir de la société Schlachthof-Betriebs-GmbH, situé dans le même bâtiment, et que, dès lors, conformément aux dispositions combinées de l'article 1er, paragraphe 1, point 3, et du point 6.4 de la troisième partie de l'annexe du règlement du Land, les redevances correspondant à ces quantités de viande devaient être réduites de 55 %. À l'appui de sa demande, Färber soutenait également que son atelier de découpe et ledit abattoir devaient être considérés comme un seul et même «établissement» au sens de l'article 2, sous k), de la directive 64/433.

19 La Stadt Neustadt/Weinstrasse a réfuté cette argumentation en arguant qu'un abattoir et un atelier de découpe ne peuvent être considérés comme un seul et même «établissement» au sens de la réglementation communautaire pertinente que s'ils sont exploités par la même personne physique ou morale.

20 Estimant que, dans ces conditions, la solution du litige dont il est saisi dépend de l'interprétation de l'annexe A, chapitre I, point 2, deuxième alinéa, de la directive

85/73, le Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstrasse a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

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

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

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

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

Sur la première question

21 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande en substance si l'annexe A, chapitre I, point 2, deuxième alinéa, de la directive 85/73 doit être interprétée en ce sens que la réduction des montants de la redevance due au titre des contrôles et des inspections sanitaires liés aux opérations de découpage qu'elle prévoit est également applicable lorsque l'atelier de découpe et l'établissement où sont obtenues les viandes, situés dans un même lieu, appartiennent à deux personnes physiques ou morales distinctes.

22 Afin de répondre à cette question, il convient de relever, d'une part, que le libellé de ladite disposition de l'annexe A de la directive 85/73 ne comporte aucune condition ou restriction en vertu de laquelle la réduction des montants de la redevance qu'elle prévoit ne serait applicable que lorsque l'atelier de découpe et l'établissement où sont obtenues les viandes appartiennent à la même personne physique ou morale.

23 D'autre part, le fait d'appliquer ladite réduction lorsque l'atelier de découpe et l'établissement où sont obtenues les viandes n'appartiennent pas à la même personne physique ou morale n'est nullement de nature à affecter l'objectif poursuivi par la directive 85/73 qui, ainsi qu'il résulte du point 6 du présent arrêt, vise à éviter des distorsions de concurrence susceptibles de se produire à cause des divergences existant entre les différents États membres dans le domaine du financement des inspections et des contrôles sanitaires.

24 Au contraire, la réalisation de cet objectif est facilitée lorsque l'octroi de ladite réduction ne dépend pas d'éléments relatifs aux conditions de propriété des ateliers dans lesquels les opérations de découpage sont effectuées et des établissements où les viandes sont obtenues.

25 Dans ces conditions, il y a lieu de répondre à la première question que l'annexe A, chapitre I, point 2, deuxième alinéa, de la directive 85/73 doit être interprétée en ce sens que la réduction des montants de la redevance due au titre des contrôles et des inspections sanitaires liés aux opérations de découpage qu'elle prévoit est également applicable lorsque l'atelier de découpe et l'établissement où sont obtenues les viandes, situés dans un même lieu, appartiennent à deux personnes physiques ou morales distinctes.

Sur la seconde question

26 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande en substance quels sont les critères qui doivent présider à la détermination, par le bénéficiaire de la redevance due au titre des contrôles et des inspections sanitaires liés aux opérations de découpage, de l'étendue de la réduction visée à l'annexe A, chapitre I, point 2, deuxième alinéa, de la directive 85/73.

27 À défaut de toute indication explicite dans la directive 85/73, il convient de prendre en considération l'économie de celle-ci pour répondre à la seconde question.

28 À cet égard, il convient de rappeler tout d'abord que, aux termes de l'article 5, paragraphe 1, de la directive 85/73, les redevances qu'elle prévoit sont fixées de manière à couvrir les coûts que supporte l'autorité compétente au titre des charges salariales et sociales occasionnées par le service d'inspection ainsi que des frais administratifs liés à l'exécution des contrôles et des inspections.

29 Force est dès lors d'admettre que l'étendue de la réduction accordée au titre de l'annexe A, chapitre I, point 2, deuxième alinéa, de la directive 85/73 doit être fonction des économies réalisées au titre des charges salariales et sociales du personnel d'inspection ainsi que des frais administratifs liés à l'exécution des contrôles et des inspections en raison du fait que les opérations de découpage ont lieu dans l'établissement où sont obtenues les viandes.

30 À cet égard, il convient de rappeler, en particulier, que, conformément à l'annexe A, chapitre I, point 5, de la directive 85/73, l'absence de délais d'attente et d'autres temps morts pour le personnel d'inspection est prise en compte aux fins de la réduction des montants forfaitaires des redevances tels que fixés aux points 1 et 2, premier alinéa, sous a), du même chapitre I.

31 En outre, l'étendue de la réduction à accorder au titre de l'annexe A, chapitre I, point 2, deuxième alinéa, de la directive 85/73 étant fonction des économies réelles réalisées au titre des charges salariales et sociales ainsi que des frais administratifs en raison du fait que les opérations de découpage ont lieu dans l'établissement où sont obtenues les viandes, la circonstance que cet établissement et l'atelier de découpe appartiennent à la même personne physique ou morale ne saurait par elle-même justifier une réduction supplémentaire.

32 Au vu des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la seconde question que l'étendue de la réduction à accorder au titre de l'annexe A, chapitre I, point 2, deuxième alinéa, de la directive 85/73 est fonction des économies réalisées au titre des charges salariales et sociales du personnel d'inspection ainsi que des frais administratifs liés à l'exécution des contrôles et des inspections en raison du fait que les opérations de découpage ont lieu dans l'établissement où sont obtenues les viandes.

Sur les dépens

33 Les frais exposés par le gouvernement suédois et par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstrasse, par ordonnance du 30 juillet 2001, dit pour droit:

1) **L'annexe A, chapitre I, point 2, deuxième alinéa, de la directive 85/73/CEE du Conseil, du 29 janvier 1985, relative au financement des inspections et contrôles vétérinaires visés par les directives 89/662/CEE, 90/425/CEE, 90/675/CEE et 91/496/CEE, dans sa version modifiée et codifiée par la directive 96/43/CE du Conseil, du 26 juin 1996, doit être interprétée en ce**

sens que la réduction des montants de la redevance due au titre des contrôles et des inspections sanitaires liés aux opérations de découpage qu'elle prévoit est également applicable lorsque l'atelier de découpe et l'établissement où sont obtenues les viandes, situés dans un même lieu, appartiennent à deux personnes physiques ou morales distinctes.

2) **L'étendue de la réduction à accorder au titre de l'annexe A, chapitre I, point 2, deuxième alinéa, de la directive 85/73, dans sa version modifiée et codifiée par la directive 96/43, est fonction des économies réalisées au titre des charges salariales et sociales du personnel d'inspection ainsi que des frais administratifs liés à l'exécution des contrôles et des inspections en raison du fait que les opérations de découpage ont lieu dans l'établissement où sont obtenues les viandes.**

Puissochet Schintgen Gulmann

Skouris Colneric

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 16 octobre 2003.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

V. Skouris