ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

30 juin 2011 *

Dans l'affaire C-485/09,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Finanzgericht Hamburg (Allemagne), par décision du 27 octobre 2009, parvenue à la Cour le 1er décembre 2009, dans la procédure

Viamex Agrar Handels GmbH

contre

Hauptzollamt Hamburg-Jonas,

LA COUR (sixième chambre),

composée de M. A. Rosas, faisant fonction de président de la sixième chambre, M. U. Lõhmus (rapporteur) et Mme P. Lindh, juges,

* Langue de procédure: l'allemand.

avocat général: M. P. Mengozzi,
greffier: M. K. Malacek, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 30 novembre 2010,

considérant les observations présentées:

— pour Viamex Agrar Handels GmbH, par M[e] K. Landry, Rechtsanwalt,

— pour la Commission européenne, par MM. F. Wilman et B. Schima, en qualité d'agents,

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

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation du chapitre VII, point 48, paragraphe 5, 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 90/425/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, ci-après la «directive 91/628»), ainsi que de l'article 5, paragraphe 3, du 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).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Viamex Agrar Handels GmbH (ci-après «Viamex») au Hauptzollamt Hamburg-Jonas (autorité douanière de Hambourg-Jonas) au sujet de restitutions à l'exportation de bovins vivants à destination de l'Égypte.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 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 (JO L 148, p. 24), tel que modifié par le règlement (CE) nº 2634/97 du Conseil, du 18 décembre 1997 (JO L 356, p. 13, ci-après le «règlement nº 805/68»), prévoit que le paiement de la restitution à l'exportation d'animaux vivants est subordonné au respect de la législation communautaire concernant le bien-être des animaux et, en particulier, leur protection en cours de transport.

4 Les modalités d'application du règlement nº 805/68 ont été précisées par le règlement nº 615/98.

5 L'article 1er du règlement nº 615/98 prévoit que le paiement des restitutions à l'exportation d'animaux vivants de l'espèce bovine est subordonné au respect, au cours du transport des animaux jusqu'à leur premier déchargement dans le pays tiers de destination finale, des dispositions de la directive 91/628 et des dispositions dudit règlement.

6 Aux termes de l'article 5, paragraphe 3, du règlement nº 615/98, 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 du même article 5, des rapports de contrôle visés à l'article 4 de ce règlement et/ou de tout autre élément dont elle dispose, concernant le respect des dispositions visées à l'article 1er dudit règlement, que la directive 91/628 n'a pas été respectée.

7 Le neuvième considérant de la directive 91/628 énonce que «les règles proposées doivent garantir une protection plus efficace des animaux en cours de transport».

8 L'article 2, paragraphe 2, de la directive 91/628 prévoit les définitions suivantes:

«a) 'moyen de transport' les parties utilisées pour le chargement et le transport des animaux dans les véhicules routiers, les véhicules circulant sur rail, les bateaux et les aéronefs ainsi que les conteneurs pour le transport par terre, mer ou air;

b) 'transport' tout mouvement d'animaux, effectué par un moyen de transport qui comprend le chargement et le déchargement des animaux;

[…]

g) ‘voyage’ le déplacement du lieu de départ au lieu de destination;

h) ‘durée de repos’ une période continue au cours du voyage pendant laquelle les animaux ne sont pas déplacés grâce à un moyen de transport;

[…]»

9 Le chapitre VII de l’annexe de la directive 91/628, intitulé «Intervalles d’abreuvement, d’alimentation et durées de voyage et de repos», dispose à son point 48:

«1. Les exigences fixées au présent chapitre s’appliquent au transport des espèces animales énumérées à l’article 1er, paragraphe 1, point a), à l’exception du transport aérien dont les prescriptions figurent au chapitre Ier titre E points 27 à 29.

2. La durée de voyage des animaux des espèces visées au [paragraphe] 1 ne doit pas dépasser huit heures.

3. La durée de voyage maximale visée au [paragraphe] 2 peut être prolongée si le véhicule servant au transport remplit les conditions supplémentaires suivantes:

[…]

— quantité de fourrage à bord du véhicule appropriée, en fonction des espèces d’animaux transportées et en fonction de la durée du voyage,

[…]

4. Lorsqu'un véhicule routier remplissant les conditions énoncées au [paragraphe] 3 est utilisé, les intervalles d'abreuvement et d'alimentation ainsi que les durées de voyage et de repos sont les suivants:

   a) les veaux, agneaux, chevreaux et poulains […] et les porcelets […]

   b) les porcs […]

   c) les solipèdes domestiques […]

   d) tous les autres animaux des espèces visées au [paragraphe] 1 doivent bénéficier, après 14 heures de transport, d'un temps de repos suffisant, d'au moins 1 heure, notamment pour être abreuvés et si nécessaire alimentés. Après ce temps de repos, le transport peut reprendre pour une période de 14 heures.

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.

6. Les animaux ne doivent pas être transportés par train si la durée maximale de voyage dépasse celle prévue au [paragraphe] 2. Toutefois, les durées de voyage prévues au [paragraphe] 4 sont d'application si les conditions prévues aux [paragraphes] 3 et 4, à l'exception des périodes de repos, sont respectées.

7. a) Les animaux ne doivent pas être transportés par mer si la durée maximale de voyage dépasse celle prévue au [paragraphe] 2, sauf si les conditions prévues aux [paragraphes] 3 et 4, à l'exception des durées de [voyage] et des périodes de repos, sont respectées.

b) En cas de transport maritime reliant de manière régulière et directe deux points géographiques de la Communauté, au moyen de véhicules chargés sur les bateaux sans déchargement des animaux, une durée de repos de 12 heures doit être prévue pour les animaux après leur débarquement au port de destination ou à proximité, sauf si la durée du transport maritime permet d'intégrer le voyage dans le schéma général des [paragraphes] 2 à 4.

8. Les durées de voyage visées aux [paragraphes] 3, 4 et 7 b) peuvent être prolongées de 2 heures dans l'intérêt des animaux, compte tenu en particulier de la proximité du lieu de destination.

[…]»

Le droit national

10 Le règlement relatif à la protection des animaux en cours de transport (Tierschutztransportverordnung), du 25 février 1997 (BGBl. I, p. 348), en vigueur à l'époque des faits au principal, prévoyait à son article 24, en ce qui concerne la limitation des transports:

«1. Lorsque le lieu d'expédition et le lieu de destination sont situés à l'intérieur du territoire national, la durée du transport des animaux domestiques destinés à l'abattage ne peut pas excéder 8 heures. […]

2. Pour les transports d'animaux domestiques autres que ceux qui sont visés au paragraphe 1, le transporteur et le commandant du transport doivent, après de huit heures de transport maximum, s'assurer que les animaux sont déchargés puis nourris et abreuvés au cours d'un temps de repos de 24 heures à un point d'arrêt autorisé par l'autorité compétente […]

[…]

5. Les paragraphes 2 et 3 lus en combinaison avec l'annexe 2 relative au déchargement et aux temps de repos ne s'appliquent pas aux transports ferroviaire et maritime d'[animaux].»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

11 Le 12 octobre 2000, Viamex a déclaré auprès du Hauptzollamt d'Itzehoe l'exportation de 20 bovins vivants vers l'Égypte et a sollicité, le 26 octobre 2000, l'octroi de restitutions à l'exportation auprès du Hauptzollamt Hamburg-Jonas (ci-après le «Hauptzollamt»). Ces animaux étaient transportés par voie ferrée de Husum (Allemagne) à Rasa (Croatie) avant d'être embarqués sur un navire.

12 Il ressort de la décision de renvoi que, selon le bordereau de transport, le transbordement des animaux à Husum a eu lieu le 12 octobre 2000 entre 11 h 30 et 18 heures. Le train a quitté Husum vers 20 h 10. Après un arrêt, le 13 octobre 2000, à Jesenice (Slovénie) où les animaux ont été abreuvés et nourris entre 21 heures et 22 h 30, le transport ferroviaire a atteint Rasa le 14 octobre 2000 vers 5 h 30.

13 Par décision du 9 août 2005, le Hauptzollamt, ayant analysé ledit bordereau, a rejeté la demande de restitutions au motif que ce transport a duré 33 heures et 20 minutes et qu'il dépassait ainsi la durée maximale de transport de 28 heures prévue au chapitre VII, point 48, de l'annexe de la directive 91/628.

14 Dans sa réclamation contre cette décision, Viamex a notamment fait valoir que, la durée du transport ferroviaire étant conforme aux dispositions nationales, il était déloyal de lui refuser la restitution à l'exportation.

15 Par décision du 24 mai 2006, le Hauptzollamt a rejeté ladite réclamation au motif que, dans le cadre d'un contrôle des transports ferroviaires, la Commission européenne a constaté que la durée moyenne de transport de Husum à Rasa était de 36 heures et 35 minutes, alors que, selon les horaires des transports d'animaux fournis aux autorités vétérinaires par le département «fret» des chemins de fer allemands, la durée du transport en cause au principal s'élevait à 34 heures et 41 minutes. Il apparaîtrait donc que ce transport a excédé non seulement la durée maximale de transport prévue par la directive 91/628 mais que, de surcroît, la période de repos de 24 heures imposée par cette directive, lorsque la durée maximale de transport a été atteinte, n'a pas été respectée.

16 Dans son recours introduit le 26 juin 2006, Viamex a souligné derechef que, conformément aux dispositions nationales qui transposent la directive 91/628 dans l'ordre juridique allemand, les dispositions relatives aux temps de repos et à la durée de transport ne s'appliquent pas aux transports ferroviaires.

17 Selon le Finanzgericht Hamburg, la solution du litige au principal dépend du point de savoir si Viamex a enfreint les règles énoncées au chapitre VII, point 48, paragraphe 5,

de l'annexe de la directive 91/628, selon lesquelles, après la durée de voyage fixée, les animaux doivent être déchargés, alimentés, abreuvés et bénéficier d'un temps de repos minimal de 24 heures. Cette juridiction se demande s'il est possible de déduire de la position systématique de cette disposition que celle-ci ne s'applique qu'au transport par route.

18 Par ailleurs, la juridiction de renvoi souhaite savoir si, dans des cas tels que celui de l'affaire au principal, elle est tenue de contrôler si l'autorité compétente nationale a appliqué la disposition de l'article 5, paragraphe 3, du règlement nº 615/98 de manière conforme au principe de proportionnalité. À cet égard, elle est d'avis qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour que certaines violations, notamment celles qui n'entraînent pas la mort des animaux, ne débouchent pas automatiquement sur la perte du droit à la restitution à l'exportation, de sorte que l'autorité compétente doit statuer sur le maintien, la réduction ou le refus d'une telle restitution dans le respect dudit principe.

19 C'est dans ces conditions que le Finanzgericht Hamburg a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Le point 48, [paragraphe 5], du chapitre VII de l'annexe de la directive 91/628 […] s'applique-t-il aux transports ferroviaires?

2) Lorsqu'elle est saisie de cas dans lesquels la violation de la directive 91/628 […] n'a pas entraîné la mort des animaux, la juridiction est-elle tenue, d'une manière générale, d'examiner si l'autorité compétente de l'État membre a appliqué l'article 5, paragraphe 3, du règlement [nº 615/98] d'une manière conforme au principe de proportionnalité?»

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

20 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, à la Cour si le chapitre VII, point 48, paragraphe 5, de l'annexe de la directive 91/628 est applicable aux transports ferroviaires.

21 Viamex se fonde sur une interprétation systématique dudit chapitre pour considérer que le paragraphe 5 de son point 48 n'est pas applicable à ce type de transports. Selon elle, suivant cette méthode d'interprétation, ce point vise, à ses paragraphes 2 à 5, le transport par camion, à ses paragraphes 6 et 7 respectivement les transports ferroviaire et maritime, ainsi qu'à ses paragraphes 8 et 9 tout moyen de transport.

22 À cet égard, force est de constater que le chapitre VII, point 48, paragraphe 5, de l'annexe de la directive 91/628 dispose dans des termes généraux que, après la durée de voyage fixée, les animaux doivent être déchargés, alimentés, abreuvés et bénéficier d'un temps de repos minimal de 24 heures.

23 Rien dans ce paragraphe 5 ni dans une autre disposition de la directive 91/628 ne laisse entendre que le législateur de l'Union a voulu limiter le champ d'application dudit paragraphe au seul transport routier.

24 En effet, il ressort des libellés de différents paragraphes du chapitre VII, point 48, de l'annexe de la directive 91/628 que ceux dont le champ d'application est limité à un moyen de transport concret contiennent une précision expresse à cet égard. Ainsi, il découle des libellés des paragraphes 4, 6 et 7 de ce point 48 que ceux-ci s'appliquent respectivement aux transports routier, ferroviaire et maritime. Le paragraphe 5 de ce point ne contenant pas de telle précision, il convient de considérer qu'il vise tous les moyens de transport.

25 Dans ces conditions, il convient de considérer que le chapitre VII, point 48, paragraphe 5, de l'annexe de ladite directive, s'applique également au transport ferroviaire.

26 D'une part, cette interprétation trouve une confirmation dans l'économie des dispositions de la directive 91/628. En effet, il découle des définitions données aux notions de «transport» et de «durée de repos» figurant à l'article 2, paragraphe 2 de cette directive que les périodes situées entre le chargement des animaux sur un moyen de transport et leur déchargement de celui-ci relèvent toutes deux nécessairement soit du transport, soit du repos. Or, dans la mesure où il est constant que les règles relatives à la durée de voyage maximale, prévues aux paragraphes 2 et 3 du point 48 du chapitre VII de l'annexe de la directive 91/628, s'appliquent, notamment, au transport ferroviaire, il convient de considérer que les règles relatives à la durée de repos postérieure au temps de transport sont elles aussi applicables à ce moyen de transport.

27 D'autre part, cette interprétation est corroborée par l'objectif de la directive 91/628 qui est, selon son neuvième considérant, de garantir une protection plus efficace des animaux en cours de transport.

28 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la première question que le chapitre VII, point 48, paragraphe 5, de l'annexe de la directive 91/628 s'applique, notamment, aux transports ferroviaires.

Sur la seconde question

29 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si, dans l'hypothèse où la violation de la directive 91/628 n'a pas entraîné la mort des animaux transportés, les autorités compétentes des États membres et les juridictions de ceux-ci, dans l'exercice de leur contrôle, sont tenues d'appliquer l'article 5, paragraphe 3, du règlement nº 615/98 d'une manière conforme au principe de proportionnalité.

30 À titre liminaire, il convient de rappeler que la Cour a jugé, au point 38 de l'arrêt du 17 janvier 2008, Viamex Agrar Handel et ZVK (C-37/06 et C-58/06, Rec. p. I-69), dans le cadre d'une affaire ayant opposé les mêmes parties, que les autorités compétentes des États membres ne peuvent décider du montant de la restitution à l'exportation qu'en vertu des deux cas de figure bien distincts prévus à l'article 5, paragraphe 3, du règlement nº 615/98. Dans le premier cas, lorsque la mort des animaux est imputable au non-respect des dispositions de la directive 91/628, le législateur de l'Union n'octroie aucune marge d'appréciation à l'autorité compétente dès lors qu'il prévoit expressément que la restitution n'est pas payée. En revanche, dans le second cas, lorsque ladite autorité estime que cette même directive n'a pas été respectée sans, toutefois, que ce non-respect ait entraîné la mort des animaux, le législateur de l'Union accorde une certaine marge d'appréciation à l'autorité compétente pour décider si le non-respect d'une disposition de cette directive est susceptible d'entraîner la perte, la réduction ou le maintien de la restitution à l'exportation.

31 S'agissant de ce second cas, la Cour a précisé qu'il appartient à l'autorité compétente d'apprécier si la méconnaissance d'une disposition de la directive 91/628 a eu une incidence sur le bien-être des animaux (voir, en ce sens, arrêts Viamex Agrar Handel et ZVK, précité, point 44, ainsi que du 13 mars 2008, Viamex Agrar Handel, C-96/06, Rec. p. I-1413, point 51).

32 À cet égard, la Cour a considéré que le non-respect de la directive 91/628, susceptible d'entraîner une réduction ou une perte de la restitution à l'exportation, ne vise que les dispositions de cette directive ayant une incidence sur le bien-être des animaux, c'est-à-dire leur état physique et/ou leur santé, et non celles desdites dispositions qui n'ont pas, en principe, une telle incidence (arrêt Viamex Agrar Handel et ZVK, précité, point 42).

33 Par ailleurs, la Cour a jugé qu'il incombe à l'autorité compétente d'apprécier si la méconnaissance d'une disposition de la directive 91/628 peut être rectifiée et si cette méconnaissance doit entraîner la perte, la réduction ou le maintien de la restitution à l'exportation. Il appartient également à cette même autorité de décider s'il y a lieu de réduire la restitution à l'exportation au prorata du nombre d'animaux susceptibles d'avoir, selon elle, souffert du non-respect de la directive 91/628 ou s'il convient de ne pas payer cette restitution dans la mesure où ce non-respect a inévitablement eu des incidences sur le bien-être de l'ensemble des animaux (voir, en ce sens, arrêts Viamex Agrar Handel et ZVK, précité, point 44, ainsi que Viamex Agrar Handel, précité, point 51).

34 Viamex estime qu'il résulte de la jurisprudence précédemment citée que l'application du principe de proportionnalité a pour effet que les autorités compétentes des États membres et les juridictions de ceux-ci doivent mettre en œuvre un système de sanctions échelonnées en faisant dépendre l'octroi de la restitution à l'exportation de l'absence d'atteinte réelle au bien-être des animaux lors du transport.

35 Cette argumentation ne saurait être accueillie.

36 En effet, la Cour a jugé au point 47 de l'arrêt Viamex Agrar Handel, précité, qu'il ressort clairement du libellé de l'article 5, paragraphe 3, du règlement nº 615/98 que le législateur de l'Union a subordonné le paiement des restitutions à l'exportation au respect des dispositions de la directive 91/628, indépendamment de tout constat d'un préjudice concret subi par les animaux lors de leur transport.

37 En ce sens, le bien-être des animaux 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 leur santé ne sont plus respectées. De même, en pratique, il n'est pas toujours possible, pour l'autorité compétente, de constater que les animaux ont concrètement souffert ou ont été blessés en raison du non-respect desdites dispositions (voir, en ce sens, arrêt Viamex Agrar Handel, précité, points 48 et 49).

38 Il découle de la jurisprudence citée aux points 32 et 33 ainsi que 36 et 37 du présent arrêt que l'examen de l'autorité compétente devrait, en premier lieu, s'étendre à la question de savoir si la disposition de la directive 91/628 qui n'a pas été respectée concerne le bien-être des animaux. Si tel est le cas, il convient, en deuxième lieu, de déterminer si un tel non-respect concernait le bien-être de l'ensemble des animaux transportés ou uniquement un nombre limité de ceux à l'égard desquels la restitution à l'exportation a été demandée. En troisième lieu, l'autorité compétente devrait vérifier si le non-respect constaté peut être rectifié. C'est sur la base de ces éléments que ladite autorité décide si la méconnaissance d'une disposition de la directive 91/628 doit entraîner la perte, la réduction ou le maintien de la restitution à l'exportation.

39 Dans l'hypothèse où ladite autorité parviendrait à la constatation que la violation des dispositions de la directive 91/628 concernait le bien-être de l'ensemble des animaux transportés, il lui appartient de refuser la restitution à l'exportation, sans qu'il soit spécialement démontré que les animaux ont subi un préjudice concret lors de leur transport.

40 En revanche, si la violation des dispositions de la directive 91/628 ne concerne qu'une partie de ces animaux, il incombera à l'autorité compétente de décider s'il y a lieu de réduire la restitution à l'exportation au prorata du nombre d'animaux susceptibles d'avoir été affectés par cette violation. En tout état de cause, ladite restitution n'est pas accordée s'agissant des animaux pour lesquels les dispositions de la directive 91/628 n'ont pas été respectées.

41 Il convient, dès lors, de répondre à la seconde question en ce sens que, dans l'hypothèse où la violation de la directive 91/628 n'a pas entraîné la mort des animaux transportés, les autorités compétentes des États membres et les juridictions de ceux-ci, dans l'exercice de leur contrôle, sont tenues d'appliquer l'article 5, paragraphe 3, du règlement nº 615/98 de manière conforme au principe de proportionnalité, en refusant le paiement de la restitution à l'exportation s'agissant des animaux pour lesquels les dispositions de ladite directive concernant leur bien-être n'ont pas été respectées.

Sur les dépens

42 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (sixième chambre) dit pour droit:

1) **Le chapitre VII, point 48, paragraphe 5, 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 90/425/CEE et 91/496/CEE, telle que modifiée par la directive 95/29/CE du Conseil, du 29 juin 1995, s'applique, notamment, aux transports ferroviaires.**

2) **Dans l'hypothèse où la violation de la directive 91/628, telle que modifiée par la directive 95/29, n'a pas entraîné la mort des animaux transportés, les autorités compétentes des États membres et les juridictions de ceux-ci, dans l'exercice de leur contrôle, sont tenues d'appliquer l'article 5, paragraphe 3,**

du 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, de manière conforme au principe de proportionnalité, en refusant le paiement de la restitution à l'exportation s'agissant des animaux pour lesquels les dispositions de ladite directive concernant leur bien-être n'ont pas été respectées.

Signatures