Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^ME ELEANOR SHARPSTON
présentées le 13 septembre 2016 [1]

Affaire C-141/15

Doux SA,
maître Sophie Gautier, agissant ès-qualité d'administrateur au redressement judiciaire de Doux SA
et
SCP Valliot-Le Guenevé-Abittbol, prise en la personne de maître Valliot, ès-qualité d'administrateur au redressement judiciaire de Doux SA
contre
Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)

[demande de décision préjudicielle formée par le tribunal administratif de Rennes (France)]

«Conditions d'octroi de restitutions à l'exportation — Interprétation de l'article 28, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 612/2009 — Produits de qualité saine, loyale et marchande — Signification des termes commercialisés sur le territoire de l'Union dans "des conditions normales" — Seuils réglementaires de teneur en eau dans la viande de volaille congelée — Éventuelle obsolescence des seuils réglementaires — Droits de l'exportateur en ce qui concerne les contrôles de la teneur en eau et les demandes d'analyse contradictoire des résultats des contrôles»

1. Les méthodes de réfrigération utilisées pour produire de la viande de volaille congelée impliquent une absorption d'eau par le produit final. La réglementation de l'Union fixe les limites de la teneur totale en eau (c'est-à-dire de la quantité naturelle d'eau physiologique et de la quantité d'eau supplémentaire absorbée) qui sont considérées comme admissibles. Par sa demande de décision préjudicielle, le tribunal administratif de Rennes (France) interroge la Cour sur l'interprétation de ces règles ainsi que des mesures adoptées par l'Union européenne en ce qui concerne le paiement des restitutions à l'exportation.

2. La politique agricole commune offre à l'Union un certain nombre d'instruments permettant à celle-ci de soutenir les prix obtenus pour des marchandises qui, produites par des opérateurs économiques sur son territoire, sont exportées vers des pays tiers. Un outil particulièrement pertinent dans les présentes conclusions est la restitution à l'exportation versée aux producteurs de viande de volaille afin de leur permettre d'écouler de la volaille européenne (y compris congelée) de façon rentable sur le marché mondial, où les prix sont moins élevés que sur le marché interne de l'Union. La juridiction de renvoi éprouve une incertitude quant au point de savoir si les dispositions du règlement (CE) nº 543/2008 [2] relatives aux normes de commercialisation de la viande de volaille et, plus particulièrement, celles qui fixent les seuils de teneur en eau doivent être respectées pour que soient réunies les conditions d'octroi des restitutions à l'exportation arrêtées dans le règlement (CE)

1 — Langue originale : l'anglais.

2 — Règlement de la Commission du 16 juin 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) nº 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les normes de commercialisation pour la viande de volaille (JO 2008, L 157, p. 46). Ce règlement a abrogé le règlement (CEE) nº 1538/91 de la Commission, du 5 juin 1991, portant modalités d'application du règlement (CEE) nº 1906/90 du Conseil établissant des normes de commercialisation pour les volailles (JO 1991, L 143, p. 11). Voir également note 5 ci-dessous.

n° 612/2009, lequel régit le système des restitutions pour de tels produits [3]. Elle souhaite également savoir si les méthodes d'analyse appliquées pour déterminer si la teneur en eau de carcasses de volaille congelée dépasse ces seuils sont valides. Enfin, elle interroge la Cour sur le point de savoir si les dispositions du règlement n° 543/2008 sont suffisamment précises pour permettre aux autorités nationales compétentes de réaliser des contrôles afin de vérifier la teneur en eau de la viande de volaille congelée et si les procédures auxquelles les opérateurs économiques peuvent recourir pour demander des analyses contradictoires des résultats des contrôles en abattoirs sont conformes au droit fondamental à une bonne administration garanti par l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [4].

Réglementation

Règlement n° 1234/2007

3. Le règlement n° 1234/2007 [5] contenait des dispositions régissant, notamment, l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de volaille. En vertu de l'annexe XIV, partie B, point 2, dudit règlement, les normes de commercialisation prescrites par celui-ci n'étaient pas applicables à la viande de volaille destinée à l'exportation hors de l'Union [6].

4. L'article 121, sous e), du règlement donnait à la Commission européenne le pouvoir d'arrêter les modalités d'application des normes de commercialisation de la viande de volaille, notamment. Ces mesures concernaient « les règles à appliquer en ce qui concerne les pourcentages d'absorption d'eau pendant la préparation des carcasses fraîches, congelées et surgelées et des morceaux de carcasses ainsi que les indications à faire figurer à cet égard » [article 121, sous e), vii)].

Règlement n° 543/2008

5. Selon les termes de l'article 7, paragraphe 1, de ce règlement, la viande de volaille peut être admise dans la classe « A » ou « B ». Pour être classées dans l'une ou l'autre catégorie en vertu de cette disposition, les carcasses de volaille doivent réunir les conditions minimales qui y sont énumérées, c'est-à-dire qu'elles doivent être : a) intactes ; b) propres, exemptes de toute matière étrangère visible, souillure ou sang ; c) exemptes de toute odeur étrangère ; d) exemptes de taches visibles de sang, les taches peu étendues et peu perceptibles étant tolérées ; e) exemptes de fractures ouvertes, et f) exemptes d'ecchymoses graves. Certains critères supplémentaires (prévus à l'article 7, paragraphe 2) doivent être respectés pour que la viande de volaille soit admise dans la classe A [7].

3 — Règlement de la Commission du 7 juillet 2009 portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles (JO 2009, L 186, p. 1).

4 — JO 2010, C 83, p. 389.

5 — Règlement du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement OCM unique) (JO 2007, L 299, p. 1). Ce règlement a abrogé le règlement n° 1906/90 du Conseil, du 26 juin 1990, établissant des normes de commercialisation pour les volailles (JO 1990, L 173, p. 1). Si le règlement n° 1234/2007 était l'instrument législatif en vigueur à l'époque des faits qui ont donné lieu à la procédure au fond, il a entre-temps été abrogé par le règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, portant organisation commune des marchés des produits agricoles (JO 2013, L 347, p. 671).

6 — Voir aussi l'article 116 du règlement n° 1234/2007. La disposition contenue à l'annexe XIV, partie B, point 2, dudit règlement se trouvait auparavant à l'article 1^er^, paragraphe 3, premier tiret, du règlement n° 1906/90.

7 — L'admission dans la classe A ou B repose sur des contrôles effectués sur échantillon et dépend du nombre de défauts que présente un lot contrôlé particulier. Un tableau indiquant le nombre toléré d'unités non conformes dans un lot particulier figure à l'article 8, paragraphe 2. Pour les poulets de classe B, le nombre toléré d'unités non conformes est le double de celui qui est admis pour les poulets de classe A (voir article 8, paragraphe 4). En ce qui concerne la volaille produite dans l'Union, les autorités nationales compétentes sont tenues d'interdire la commercialisation de lots présentant un nombre de défauts plus élevé que celui qui est admis pour la volaille de classe B (voir article 8, paragraphe 5).

6. L'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 543/2008 dispose que, « [s]ans préjudice des dispositions de l'article 16, paragraphe 5, […] les poulets congelés et surgelés, lorsqu'ils sont l'objet d'un commerce ou d'une profession ne peuvent être commercialisés à l'intérieur de [l'Union] que si la teneur en eau ne dépasse pas les valeurs techniques inévitables constatées selon la méthode d'analyse décrite à l'annexe VI (test d'égouttage) ou celle de l'annexe VII (test chimique)» [8]. Les autorités compétentes désignées des États membres doivent veiller à ce que les abattoirs adoptent toutes les mesures nécessaires au respect de cette disposition [9].

7. La procédure de vérification de l'absorption d'eau dans l'établissement de production (test dit « d'abattoir ») est prévue à l'annexe IX. Les seuils de teneur en eau étrangère tels que prévus au point 10 de cette annexe sont les suivants : i) 0 % en cas de refroidissement à l'air, ii) 2 % en cas de refroidissement par aspersion ventilée et iii) 4,5 % en cas de refroidissement par immersion.

8. L'article 16 est rédigé comme suit :

« 1. L'absorption d'eau doit être vérifiée régulièrement, conformément aux indications figurant à l'annexe IX, ou conformément aux indications figurant à l'annexe VI dans les abattoirs, au moins une fois par période de travail de huit heures.

Lorsque ces vérifications révèlent que la quantité d'eau absorbée est supérieure à celle compatible, compte tenu de l'absorption d'eau intervenant dans les phases de la préparation des carcasses de volailles qui ne sont pas couvertes par le contrôle, avec la teneur totale en eau admise par le présent règlement et, en tout état de cause, lorsque l'absorption d'eau est supérieure aux valeurs visées à l'annexe IX, point 10, ou à l'annexe VI, point 7, les abattoirs prennent immédiatement les mesures techniques indispensables au système de préparation.

2. Dans tous les cas visés au paragraphe 1, deuxième alinéa, et, en tout cas, au moins une fois tous les deux mois, les vérifications de la teneur en eau des poulets congelés et surgelés visée à l'article 15, paragraphe 1, sont effectuées par sondage, pour chaque abattoir, conformément aux indications figurant aux annexes VI ou VII, au choix des autorités compétentes de l'État membre. Ces contrôles ne doivent pas être effectués en ce qui concerne les carcasses pour lesquelles la preuve est apportée, à la satisfaction de l'autorité compétente, qu'elles sont destinées exclusivement à l'exportation.

[…]

5. Si le résultat des contrôles visés au paragraphe 2 dépasse les limites admises, le lot concerné est considéré comme non conforme au présent règlement. Dans ce cas, l'abattoir concerné peut cependant demander la réalisation d'une analyse contradictoire dans le laboratoire de référence de l'État membre, selon une méthode choisie par l'autorité compétente de cet État membre. Les frais de cette analyse contradictoire sont assumés par le détenteur du lot.

8 — Les seuils de teneur en eau (ci-après les « seuils réglementaires ») sont fixés dans les annexes VI [« Détermination de la perte d'eau au dégel (Test d'égouttage) »] et VII [« Détermination de la teneur totale en eau des poulets (Test chimique) »]. Le « test d'égouttage » est la technique utilisée pour déterminer la quantité d'eau résultant du dégel de poulets congelés ou surgelés (dans les présentes conclusions, « poulet congelé » s'entend comme comprenant aussi le poulet surgelé). Lorsque les seuils qui suivent sont dépassés, l'on considère qu'une quantité excessive d'eau a été absorbée pendant le traitement : i) 1,5 % en cas de refroidissement à l'air, ii) 3,3 % en cas de refroidissement par aspersion ventilée et iii) 5,1 % en cas de refroidissement par immersion (annexe VI, point 7). Le « test chimique » est utilisé pour déterminer la teneur totale en eau des poulets congelés. Ce test implique la détermination des teneurs en eau et en protéines d'échantillons provenant de carcasses de volaille homogénéisées. Les coefficients de réponse doivent être calculés en conformité avec les règles arrêtées à l'annexe VII, point 6, qui prévoit certaines formules applicables à cette fin. Le point 6.5 dispose que, si la valeur moyenne de la teneur en eau de sept carcasses (telle qu'elle est déterminée au point 6.2) n'est pas supérieure aux limites prévues au point 6.4 (qui contient les formules destinées à déterminer les valeurs techniques inévitables en eau résultant des procédés de refroidissement à l'air, par aspersion ventilée et par immersion), la quantité de volaille soumise au contrôle est considérée comme conforme.

9 — Voir article 15, paragraphe 2.

6. Lorsque, le cas échéant après analyse contradictoire, le lot en question est considéré comme non conforme au présent règlement, l'autorité compétente prend les mesures appropriées visant à permettre que ledit lot soit commercialisé comme tel dans [l'Union], à la seule condition que les emballages individuels comme les emballages collectifs des carcasses concernées soient pourvus, par l'abattoir, sous le contrôle de l'autorité compétente, d'une banderole ou d'une étiquette portant, en lettres capitales rouges, au moins l'une des mentions figurant à l'annexe X.

Le lot visé au premier alinéa reste sous le contrôle de l'autorité compétente jusqu'à ce qu'il soit traité conformément aux dispositions du présent paragraphe ou qu'il en soit disposé autrement. S'il est certifié à l'autorité compétente que le lot visé au premier alinéa est destiné à être exporté, l'autorité compétente prend toute mesure utile pour éviter que le lot concerné soit commercialisé à l'intérieur de [l'Union].

Les mentions indiquées au premier alinéa sont placées à un endroit apparent pour qu'elles soient bien visibles, très lisibles et indélébiles. Elles ne doivent en aucune façon être cachées, marquées ou coupées par une autre inscription ou un autre motif. Les lettres doivent avoir au moins un centimètre de haut sur les emballages individuels et deux centimètres sur les emballages collectifs» [10].

9. En vertu de l'article 18, paragraphe 2, les États membres doivent arrêter « les modalités pratiques des contrôles prévus aux articles 15, 16 […] à tous les stades de commercialisation, y compris les contrôles des importations en provenance des pays tiers au moment du dédouanement conformément aux annexes VI et VII. Ils communiquent lesdites modalités aux autres États membres et à la Commission. […] »

Règlement n° 612/2009

10. L'article 28, paragraphe 1, du règlement n° 612/2009 [11] dispose comme suit :

« Aucune restitution n'est octroyée lorsque les produits ne sont pas de qualité saine, loyale et marchande le jour d'acceptation de la déclaration d'exportation.

Les produits satisfont à l'exigence du premier alinéa lorsqu'ils peuvent être commercialisés sur le territoire de [l'Union] dans des conditions normales et sous la désignation apparaissant sur la demande d'octroi de la restitution et que, lorsque ces produits sont destinés à la consommation humaine, leur utilisation à cette fin n'est pas exclue ou considérablement diminuée en raison de leurs caractéristiques ou de leur état.

La conformité des produits aux exigences visées au premier alinéa doit être examinée conformément aux normes ou aux usages en vigueur au sein de [l'Union].

Toutefois, la restitution est également octroyée lorsque, dans le pays de destination, les produits exportés sont soumis à des conditions particulières obligatoires, notamment sanitaires ou hygiéniques, qui ne correspondent pas aux normes ou aux usages en vigueur au sein de [l'Union]. Il appartient à l'exportateur de démontrer, sur demande de l'autorité compétente, que les produits sont conformes auxdites conditions obligatoires dans le pays tiers de destination.

En outre, des dispositions particulières peuvent être arrêtées pour certains produits. »

10 — Selon les termes de l'annexe X, la mention en langue française devant figurer sur l'étiquetage visé à l'article 16, paragraphe 6, premier alinéa, est « Teneur en eau supérieure à la limite [UE] ».

11 — Le règlement n° 612/2009 a abrogé et remplacé le règlement (CE) n° 800/1999 de la Commission, du 15 avril 1999 (JO 1999, L 102, p. 11). Ce règlement avait, à son tour, abrogé et remplacé le règlement (CEE) n° 3665/87 de la Commission, du 27 novembre 1987 (JO 1987, L 351, p. 1).

Code des douanes

11. À l'époque des faits, l'examen des marchandises destinées à l'exportation était régi par le règlement (CE) n° 450/2008 [12]. La personne effectuant une déclaration en douane (ci-après un « déclarant ») avait le droit d'assister ou d'être représentée à l'examen des marchandises ou au prélèvement d'échantillons (article 118, paragraphe 2). Le déclarant pouvait également demander un examen ou un échantillonnage supplémentaire des marchandises lorsqu'il estimait que les résultats obtenus par les autorités compétentes n'étaient pas valables (article 119, paragraphe 1, deuxième alinéa).

Règlement n° 1276/2008

12. L'article 1er du règlement (CE) n° 1276/2008 [13] prévoit que ledit règlement fixe certaines modalités de contrôle de la régularité des opérations donnant droit au paiement des restitutions à l'exportation. L'article 5, paragraphe 4, dispose que, lorsque la qualité saine, loyale et marchande d'un produit fait l'objet de suspicions concrètes, il est du devoir du bureau de douane d'exportation de vérifier la conformité du produit avec les dispositions de droit de l'Union applicables.

Les faits, la procédure et les questions préjudicielles posées

13. Doux SA est un opérateur économique qui produit de la viande de volaille dans l'Union. Ses activités comprennent l'exportation de poulet congelé vers des pays tiers. La société Doux a reçu des restitutions à l'exportation sous le régime de droit de l'Union qui gouverne l'organisation commune du secteur de la viande de volaille. Afin de recevoir ces restitutions, la société Doux doit constituer des garanties afin de répondre du respect des obligations qu'implique l'exportation de viande de volaille congelée. Ces obligations comprennent celle de faire en sorte que les produits exportés soient « de qualité saine, loyale et marchande » conformément à l'article 28, paragraphe 1, du règlement n° 612/2009.

14. L'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer, France) a effectué des contrôles sur la viande de volaille de la société Doux destinée à l'exportation et constaté que la teneur en eau des produits dépassait les seuils réglementaires prévus dans les annexes VI et VII du règlement n° 543/2008. En conséquence, FranceAgriMer a, le 22 juillet 2013, adopté une décision par laquelle elle a suspendu la libération des garanties liées aux demandes de restitutions à l'exportation correspondant aux dossiers reçus après le 21 avril 2013 (ci-après « la décision litigieuse ») [14]. La société Doux a introduit une action devant la juridiction de renvoi afin d'obtenir l'annulation de cette décision.

15. La société Doux fait valoir que les seuils réglementaires visés à l'article 15 du règlement n° 543/2008 ne sont pas applicables aux exportations et que la décision litigieuse est entachée d'une erreur de droit en ce qu'elle fait dépendre le droit aux restitutions de la teneur en eau de la viande de volaille congelée exportée.

12 — Règlement du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 établissant le code des douanes communautaire (code des douanes modernisé) (JO 2008, L 145, p. 1, ci-après le « code des douanes »). Ce règlement a abrogé le règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992 (JO 1992, L 302, p. 1), auquel la Commission renvoie dans ses observations écrites. Le règlement n° 450/2008 a été abrogé et remplacé par le règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 9 octobre 2013, établissant le code des douanes de l'Union (JO 2013, L 269, p. 1), et ce avec effet au 29 octobre 2013. Voir, en outre, point 14 et note 14 ci-dessous.

13 — Règlement de la Commission du 17 décembre 2008 relatif à la surveillance au moyen de contrôles physiques des exportations de produits agricoles bénéficiant d'une restitution ou d'autres montants (JO 2008, L 339, p. 53).

14 — La décision de renvoi n'indique pas précisément quand ont été effectués les contrôles sur les lots de poulet congelé destiné à l'exportation de la société Doux. Aussi ai-je examiné l'affaire à la lumière de la réglementation de l'Union qui était applicable à la date de la décision litigieuse.

16. FranceAgriMer soutient que, selon les termes de l'article 28, paragraphe 1, du règlement nº 612/2009, des restitutions à l'exportation ne devraient pas être octroyées si les produits en question ne peuvent pas être commercialisés dans des conditions normales à l'intérieur de l'Union et si ces produits ne sont pas « de qualité saine, loyale et marchande » le jour de l'acceptation de la déclaration d'exportation. Une viande de volaille congelée dont la teneur en eau dépasse les seuils réglementaires n'est pas conforme à l'exigence de l'article 28, paragraphe 1, et n'ouvre donc pas droit à une restitution.

17. La juridiction de renvoi a décidé de suspendre la procédure et demande à la Cour de se prononcer par voie de décision préjudicielle sur les questions suivantes :

« 1) Le seuil de teneur en eau fixé par l'article 15 du règlement (CE) nº 543/2008 et ses annexes VI et VII constitue-t-il une exigence de "qualité saine, loyale et marchande" au sens de l'article 28, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 612/2009 de la Commission et de l'arrêt Nowaco Germany GmbH contre Hauptzollamt Hamburg-Jonas du 7 septembre 2006 [15] ?

2) Une volaille congelée dépassant le seuil de teneur en eau fixé par l'article 15 du règlement (CE) nº 543/2008 et ses annexes VI et VII, accompagnée d'un certificat de salubrité délivré par l'autorité compétente, peut-elle être commercialisée au sein de l'Union dans des conditions normales au sens de l'article 28 du règlement (CE) nº 612/2009 et, le cas échéant, dans quelles conditions ?

3) Le fait que le seuil de teneur en eau soit resté fixé à 5,1 % selon l'annexe VI du règlement (CE) nº 543/2008 et non modifié depuis plusieurs décennies en dépit des modifications alléguées dans les pratiques d'élevage et des critiques émises dans certaines études scientifiques sur l'obsolescence de cette valeur limite est-elle ou non conforme avec le droit de l'Union européenne et notamment le principe de sécurité juridique ?

4) Les annexes VI et VII du règlement (CE) nº 543/2008 sont-elles suffisamment précises pour la réalisation des contrôles prévus à l'article 15 du règlement ou la France devait-elle définir les "modalités pratiques des contrôles" "à tous les stades de commercialisation" sauf à rendre inopposables les contrôles réalisés durant la phase d'exportation des produits ?

5) Les demandes d'analyse contradictoire qui s'appliquent, selon les dispositions combinées des paragraphes 2 et 5 de l'article 16 du règlement nº 543/2008, aux résultats des contrôles en abattoirs peuvent-elles être étendues aux contrôles réalisés au stade de la commercialisation des produits exportés, et ce en présence des parties, en application notamment de l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ? »

18. Des observations écrites ont été présentées par la société Doux, par le gouvernement français et par la Commission, lesquelles parties ont toutes également présenté des observations orales à l'audience du 3 mars 2016.

Appréciation

Sur la recevabilité

19. La société Doux, la République française et la Commission font toutes observer que la décision de renvoi ne comporte pas une description suffisante des faits qui sous-tendent la décision litigieuse. On serait donc fondé à avoir un doute sur la recevabilité de la demande de décision préjudicielle.

15 — Arrêt du 7 septembre 2006, Nowaco Germany (C-353/04, EU:C:2006:522).

20. Selon une jurisprudence constante, la nécessité de parvenir à une interprétation du droit de l'Union qui soit utile pour le juge national exige que celui-ci définisse le cadre factuel et réglementaire dans lequel s'insèrent les questions qu'il pose ou que, à tout le moins, il explique les hypothèses factuelles sur lesquelles ces questions sont fondées. Les informations fournies dans les décisions de renvoi doivent non seulement permettre à la Cour de donner des réponses utiles, mais elles doivent également donner aux gouvernements des États membres ainsi qu'aux autres parties intéressées la possibilité de présenter des observations conformément à l'article 20 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne. Afin de s'assurer que les éléments fournis par la juridiction de renvoi dans la présente affaire répondent à ces exigences, il y a lieu de prendre en considération la nature et la portée des questions posées [16].

21. Dans leurs observations écrites, les parties relèvent que la description des faits présente certaines lacunes. D'après la société Doux, le marché mondial du poulet congelé est dominé par deux exportateurs brésiliens représentant à peu près 70 % de ce marché. La société Doux elle-même détient une part d'approximativement 15 % du marché mondial. Elle est le troisième exportateur mondial et le premier exportateur européen. La survie de la société Doux est aujourd'hui menacée par les pénalités qui lui sont imposées par FranceAgriMer [17].

22. Le gouvernement français explique, dans ses observations écrites, que la société Doux a bénéficié de restitutions à l'exportation depuis le milieu des années 70. Entre les mois de mars 2010 et mars 2013, les douanes françaises ont procédé à des contrôles de la teneur en eau du poulet congelé produit par la société Doux pour l'exportation. Dans la majorité des lots inspectés, les seuils réglementaires étaient dépassés. À la suite d'échanges écrits intervenus entre les autorités françaises et la Commission sur le point de savoir si la viande de volaille congelée en question ouvrait un droit à des restitutions à l'exportation, la Commission a engagé une procédure d'apurement des comptes à l'encontre de la République française. De l'avis de la Commission, la viande de volaille congelée ne pouvait entrer en ligne de compte pour des restitutions en vertu de l'article 28, paragraphe 1, du règlement n° 612/2009 que si sa teneur en eau respectait les seuils réglementaires. La Commission a estimé que les autorités françaises n'avaient pas correctement contrôlé la teneur en eau de la viande de poulet en question, de sorte que les restitutions qu'elle avait été amenée à verser étaient indues. Les autorités françaises ont indiqué qu'elles contestaient l'interprétation donnée par la Commission à la réglementation en cause mais elles ont décidé d'adopter la décision litigieuse en attendant que la Cour se prononce sur ce point.

23. À mon avis, même s'il est possible que l'exposé des faits dans la décision de renvoi présente des lacunes, il n'en demeure pas moins que les questions posées soulèvent un problème manifeste d'interprétation. Il est demandé à la Cour de fournir des indications concernant les règles qui régissent les seuils réglementaires de teneur en eau de la volaille congelée, en les interprétant conjointement avec les règles gouvernant les restitutions à l'exportation. Le point de savoir lesquelles parmi les allégations factuelles des parties seront, en définitive, considérées par la juridiction de renvoi comme avérées n'est pas déterminant. C'est pourquoi j'estime que la Cour dispose de suffisamment d'informations pour lui permettre de répondre à ces questions.

16 — Arrêt du 17 juillet 2008, Raccanelli (C-94/07, EU:C:2008:425, points 24 à 27 et jurisprudence citée).

17 — Je présume que la société Doux utilise l'expression « pénalités » pour signifier la valeur des garanties liées aux demandes de restitutions dont la libération a été suspendue. Cette valeur s'élève à 52 106 394,36 euros.

Sur le fond

Sur la troisième question

24. Je commencerai par examiner la troisième question, où la juridiction de renvoi demande si le fait que les seuils réglementaires prévus au point 7 de l'annexe VI du règlement nº 543/2008 n'aient pas été modifiés depuis plusieurs décennies, en dépit du fait que certaines études scientifiques considèrent qu'ils sont devenus obsolètes, est conforme au droit de l'Union et, en particulier, au principe de la sécurité juridique. Si l'application de ces seuils devait être considérée comme contraire au droit de l'Union, il serait inutile de répondre aux autres questions posées.

25. La société Doux soutient que les seuils réglementaires sont obsolètes car ils ne reflètent pas l'état actuel des connaissances scientifiques [18]. Les seuils contreviendraient ainsi i) au règlement nº 1234/2007, lequel inclut les dispositions du règlement nº 1906/90, y compris la règle selon laquelle il y a lieu de modifier les seuils réglementaires fréquemment en raison de leur caractère technique [19], et ii) au principe selon lequel les normes doivent être en adéquation avec le contexte dans lequel elles doivent produire leurs effets. La société Doux fait également valoir que les seuils réglementaires portent atteinte à la sécurité juridique.

26. Le gouvernement français estime, quant à lui, qu'une réponse à la troisième question n'est nécessaire que si la Cour répond négativement aux première et deuxième questions. Pour ce qui est de la Commission, celle-ci maintient que les seuils réglementaires du point 7 de l'annexe VI du règlement nº 543/2008 sont valides.

27. J'approuve l'avis exprimé par l'avocat général Mischo dans ses conclusions dans l'affaire National Farmers' Union [20], selon lequel rien n'est immuable dans le domaine juridique et tout législateur a le devoir de vérifier, « sinon en permanence du moins périodiquement, que les règles qu'il a posées répondent encore aux besoins de la société et, d'autre part, de modifier ou même d'abroger les règles qui ont perdu toute justification et en sont arrivées à n'être plus en adéquation avec le contexte nouveau dans lequel elles doivent produire leurs effets ».

28. Or, les seuils réglementaires actuels ne sont, à mon avis, pas incompatibles avec le droit de l'Union, et ce pour les raisons qui suivent.

29. Tout d'abord, en application de l'article 121, sous e), du règlement nº 1234/2007, la Commission a, il y a huit ans, arrêté des modalités d'application concernant la commercialisation de la viande de volaille en adoptant le règlement nº 543/2008 [21]. S'il est vrai que les seuils prévus aux annexes VI et VII de ce règlement sont les mêmes que ceux qui l'étaient antérieurement dans le règlement (CE) nº 2891/93 de la Commission, du 21 octobre 1993 (JO 1993, L 263, p. 12), le seul écoulement du temps ne suffit pas à rendre ces limites (qui sont demeurées inchangées) obsolètes. Dans ses observations écrites, la Commission explique qu'elle est en train de faire réaliser de nouvelles études

18 — D'après la société Doux, des études scientifiques montrent que les développements dans les races de volailles, et dans l'âge et le poids des volailles à l'abattage peuvent avoir induit des changements dans la teneur en eau physiologique (c'est-à-dire l'eau qui est naturellement présente dans le poulet, par exemple) de la volaille produite dans l'Union qui justifient une révision périodique des seuils réglementaires. Ainsi, la teneur en eau physiologique est plus élevée dans les volailles d'aujourd'hui que dans celles qui étaient élevées lorsque les seuils réglementaires ont été arrêtés en 1993. Tant les races utilisées pour la production de viande que les techniques d'élevage ont depuis lors changé. Ainsi, la viande provient, de nos jours, d'oiseaux qui, par rapport à la volaille élevée dans le passé, sont non seulement plus jeunes mais ont aussi une teneur en eau physiologique plus élevée et une moindre teneur en protéines.

19 — La société Doux s'appuie sur le septième considérant du règlement nº 1906/90, qui indiquait que les règles plus détaillées concernant l'application dudit règlement nécessiteraient probablement d'introduire fréquemment des modifications, vu le caractère technique des problèmes posés.

20 — C-241/01, EU:C:2002:415, point 51 des conclusions.

21 — Les seuils prévus aux annexes VI et VII de ce règlement sont des règles à appliquer en ce qui concerne les pourcentages d'absorption d'eau pendant la préparation des carcasses fraîches, congelées et surgelées, adoptées en vertu de l'article 121, sous e), vii), du règlement nº 1234/2007.

scientifiques et elle se réfère particulièrement, à cet égard, à une étude qui est également citée par la société Doux [22]. Il serait donc, selon moi, excessivement simpliste de prétendre que la Commission a failli à son obligation de vérifier si les seuils réglementaires actuels sont adéquats. La Commission est, en fait, en train de suivre cette question. Considérant que la décision de laisser les seuils de l'année 1993 inchangés a été prise en 2008, qu'il existe des données scientifiques complémentaires devant faire l'objet d'une appréciation et que nous nous trouvons maintenant au milieu de l'année 2016, on peut raisonnablement s'attendre à ce que la Commission, agissant avec la diligence administrative qui s'impose, décidera dans un avenir assez proche s'il y a lieu ou non de réviser les seuils. Il ne s'ensuit pas nécessairement qu'un réexamen des seuils réglementaires au regard des connaissances scientifiques actuelles impliquerait automatiquement une augmentation des seuils de teneur en eau ni que, en cas d'augmentation, celle-ci aurait lieu à hauteur d'un certain pourcentage. Une telle décision relève, en principe, du pouvoir d'appréciation qui appartient au législateur de l'Union.

30. Pour justifier sa conclusion que les seuils réglementaires de teneur en eau doivent être révisés périodiquement par la Commission, la société Doux cherche à s'appuyer sur l'intégration dans le règlement n° 1234/2007 des dispositions du règlement n° 1906/90. Or, il n'existe aucune disposition dans le règlement n° 1234/2007 qui impose spécifiquement une telle obligation. Les considérants 52 et 105 dudit règlement ne font qu'indiquer que la nouvelle réglementation intègre un certain nombre d'actes antérieurs, parmi lesquels le règlement n° 1906/90, que le règlement n° 1234/2007 a dûment abrogé.

31. Le recours au principe de la sécurité juridique ne présente pas davantage d'utilité pour l'argumentation de la société Doux. Ce principe exige qu'une réglementation de l'Union permette aux intéressés de connaître avec exactitude l'étendue des obligations qu'elle leur impose et que ces derniers puissent connaître sans ambiguïté leurs droits et leurs obligations et prendre leurs dispositions en conséquence [23]. Les règles actuelles sont conformes à ce principe dans la mesure où les seuils réglementaires, en ce qui concerne particulièrement le test d'égouttage visé au point 7 de l'annexe VI, sont clairs quant à leur contenu et leur portée. Il n'y aurait pas de sécurité juridique en l'absence de ces règles.

32. Dès lors, je conclue que les seuils réglementaires concernant la teneur en eau du poulet congelé prévus au point 7 de l'annexe VI du règlement n° 543/2008 sont conformes au droit de l'Union.

Sur les première et deuxième questions

33. Par ses première et deuxième questions, la juridiction de renvoi interroge la Cour sur l'interprétation de l'article 28, paragraphe 1, du règlement n° 612/2009 et, en particulier, de l'exigence selon laquelle les restitutions à l'exportation ne sont octroyées que lorsque les produits sont « de qualité saine, loyale et marchande ». Cette condition est-elle remplie lorsque la teneur en eau de la viande de volaille destinée à l'exportation dépasse le seuil fixé à l'article 15 du règlement n° 543/2008 ? Plus particulièrement, la juridiction de renvoi demande si un tel produit est considéré comme commercialisé « dans des conditions normales » aux fins de l'application des règles relatives au paiement des restitutions à l'exportation.

22 — Une étude récente commandée par la Commission est la *Study of physiological water content of poultry reared in the EU* (*Étude de la teneur en eau physiologique de la volaille élevée dans l'Union européenne*), rapport final (rapport LGC/CPFC/2012/492). Cette étude repose sur l'analyse de troupeaux échantillonnés dans sept États membres et représentant, en tout, plus de 70 % de la production totale de volaille dans l'Union selon les chiffres publiés en 2009. Elle a conclu que les volailles jeunes avaient une teneur en eau légèrement supérieure et une teneur en protéines légèrement inférieure aux valeurs constatées dans une étude antérieure (datant de l'année 1993) et qu'il existait des raisons solides de modifier les seuils dans la réglementation de l'Union afin que ceux-ci reflètent la réalité en ce qui concerne les poulets élevés dans l'Union en 2012 (voir p. 8).

23 — Voir, notamment, arrêt du 29 mars 2011, ArcelorMittal Luxembourg/Commission et Commission/ArcelorMittal Luxembourg e.a. (C-201/09 P et C-216/09 P, EU:C:2011:190, point 68), ainsi que, plus récemment, arrêt du 10 septembre 2015, Nannoka Vulcanus Industries (C-81/14, EU:C:2015:575, point 61).

34. La Commission interprète l'article 15 du règlement n° 543/2008 et l'article 28 du règlement n° 612/2009 en ce sens que la viande de volaille congelée doit respecter les seuils réglementaires pour ouvrir un droit à l'octroi de restitutions à l'exportation. La société Doux et le gouvernement français ne partagent pas ce point de vue.

35. Pour ce qui me concerne, je ne me rallie pas davantage à l'interprétation de la réglementation en cause que fait la Commission.

– Observations liminaires – l'arrêt Nowaco Germany

36. La Cour s'est penchée sur la signification de l'exigence que les produits soient « de qualité saine, loyale et marchande » dans son arrêt Nowaco Germany. Après avoir contrôlé deux envois de poulets congelés, les autorités compétentes allemandes avaient conclu que certains des produits comportaient des défauts, plus particulièrement que certaines carcasses prélevées comme échantillons présentaient des fractures ouvertes. En conséquence, la restitution à l'exportation pour ces envois a été fixée par lesdites autorités à 0 mark (DEM) [un montant que le Finanzgericht (tribunal des finances, Allemagne) a, par la suite, rajusté à la moitié de la restitution à l'exportation due]. Nowaco a soutenu qu'il ressortait de l'article 1^er, paragraphe 3, premier tiret, du règlement n° 1906/90 [24] que les normes de commercialisation qui y figuraient n'étaient pas applicables à l'exportation de viande de volaille et que, partant, elle pouvait prétendre au montant total de la restitution.

37. La Cour a rejeté l'argument de Nowaco. Il est utile de s'attarder sur le détail de sa motivation.

38. Tout d'abord, la Cour a rappelé qu'elle avait déjà jugé, dans un contexte analogue, que « l'exigence d'une "qualité saine, loyale et marchande" est une condition générale et objective pour l'octroi d'une restitution et qu'un produit qui ne pourrait pas être commercialisé sur le territoire de [l'Union] "dans des conditions normales" ne remplirait pas ces exigences de qualité» [25]. La Cour a relevé que « le fait que le caractère commercialisable d'un produit "dans des conditions normales" est un élément inhérent à la notion de "qualité saine, loyale et marchande" ressort clairement de la réglementation relative aux restitutions à l'exportation pour les produits agricoles, dans la mesure où, depuis le règlement n° 1041/67 [[26]], tous les règlements pertinents ont repris, pour qu'un produit puisse donner lieu à une restitution à l'exportation, tant la notion de "qualité saine, loyale et marchande" que le critère du caractère commercialisable du produit "dans des conditions normales" » [27]. Il s'ensuivait que, « pour être considéré comme étant de "qualité saine, loyale et marchande" et ouvrir ainsi droit à des restitutions à l'exportation, un produit exporté de [l'Union] vers un pays tiers doit pouvoir être commercialisé sur le territoire de [l'Union] "dans des conditions normales" et que ce produit doit donc satisfaire aux normes de qualité auxquelles sa commercialisation dans [l'Union] en vue de la consommation humaine se trouve subordonnée» [28].

39. Puis, la Cour a confirmé que les règles de l'Union ne déterminaient pas de critères d'exportabilité en tant que tels. Même si un produit ne satisfaisait pas aux normes de qualité nécessaires pour être commercialisé dans l'Union dans des conditions normales (telles qu'établies, à l'époque, par les articles 6 et 7 du règlement n° 1538/91), il pouvait en principe être exporté [29]. Ces normes n'étaient pas applicables aux opérations d'exportation proprement dites : elles servaient uniquement à établir le

24 — L'article 1^er, paragraphe 3, initio et premier tiret, du règlement n° 1906/90 était rédigé ainsi : « Les dispositions du présent règlement ne s'appliquent pas […] à la viande de volaille destinée à l'exportation hors de [l'Union] ». Une disposition comparable existait, à l'époque concernée par la présente procédure, dans l'annexe XIV, partie B, I, point 2 a), du règlement n° 1234/2007.

25 — Point 27 et jurisprudence citée.

26 — Règlement n° 1041/67/CEE de la Commission, du 21 décembre 1967, portant modalités d'application des restitutions à l'exportation dans le secteur des produits soumis à un régime de prix unique (JO 1967, 314, p. 9).

27 — Point 28.

28 — Point 30.

29 — Point 35.

droit à une subvention financière accordée par l'Union [30]. Une interprétation qui permettait de subventionner les exportations de produits ne répondant pas aux conditions de commercialisation à l'intérieur de l'Union aurait démontré une incohérence du système prévu par celui-ci en ce qui concerne les restitutions à l'exportation [31].

40. Un passage crucial de l'arrêt est, ensuite, celui où la Cour a (au point 38) distingué deux types de conditions. Le premier type comprenait « les conditions minimales prévues à l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 1538/91 (telles que, entre autres, l'exemption de toute matière ou odeur étrangères et de taches visibles de sang) ». Celles-ci étaient décrites comme des « exigences qui concernent directement la qualité des produits ». Cela signifiait donc que, si ces conditions n'étaient pas réunies, le produit ne satisferait pas aux normes de commercialisation applicables à l'intérieur de l'Union. Le second type de conditions était décrit comme incluant les « autres dispositions du même règlement n'ayant pas trait à cette qualité (par exemple celles relatives à la dénomination et à l'étiquetage des produits), qui ont pour objectif d'informer le consommateur et les opérateurs économiques ». En ce qui concerne *ces dernières* conditions, la Cour a dit qu'elles « ne sauraient être invoquées aux fins de l'application de l'article 13 du règlement nº 3665/87 » (c'est-à-dire la disposition qui régissait l'admissibilité à l'octroi de restitutions à l'époque).

41. À mon avis, les principes énoncés dans l'arrêt Nowaco Germany sont également applicables ici.

42. Cependant, il est aussi important de relever que, dans l'affaire Nowaco Germany, le contenu de la notion de « qualité saine, loyale et marchande » a été déterminé par référence directement aux modalités d'application, au titre du marché intérieur, des normes de commercialisation à l'intérieur de l'Union, à savoir les articles 6 et 7 du règlement nº 1538/91. Dans la présente affaire, la Cour se trouve en présence de *deux* catégories de dispositions dont elle doit considérer les relations réciproques. Premièrement, il y a les normes de commercialisation actuellement applicables à l'intérieur de l'Union. Pour ce qui nous concerne ici, les normes pertinentes sont celles de l'article 15 *ainsi que* de l'article 16 du règlement nº 543/2008 [32]. Deuxièmement, il y a l'article 28, paragraphe 1, du règlement nº 612/2009, qui détermine les circonstances dans lesquelles les restitutions à l'exportation doivent être versées et qui contient une disposition importante quant au point de savoir quand les produits satisfont à l'exigence d'une qualité saine, loyale et marchande [33].

– Analyse

43. Je commencerai par rappeler la genèse des règles gouvernant respectivement le classement de la viande de volaille considérée comme propre à la consommation humaine et sa teneur en eau. Les règles de classement ont été introduites par le règlement nº 1538/91 (l'acte ayant précédé le règlement nº 543/2008), lequel prévoyait que la viande de volaille devait être rangée en deux classes, « A » et « B ». S'il est vrai que la viande classée « A » est de meilleure qualité que celle classée « B », les deux catégories n'en sont pas moins considérées comme tout à fait commercialisables sur le marché intérieur. Deux ans après, les règles fixant les seuils de teneur en eau de la volaille congelée ont été introduites dans le règlement nº 1538/91 par le règlement nº 2891/93 [34]. Ces règles sont essentiellement restées les mêmes et se retrouvent actuellement aux articles 15 et 16 du règlement nº 543/2008.

30 — Point 36.

31 — Point 37 et jurisprudence citée.

32 — Ces dispositions se trouvaient auparavant dans l'article 14 bis, paragraphe 1, du règlement nº 1538/91, tel que modifié par le règlement nº 2891/93, article 1^er^, sous 7).

33 — Cette disposition a, tout d'abord, été introduite dans l'article 21 du règlement nº 800/1999. La Cour a dit qu'elle confirmait la situation juridique qui existait à l'époque où elle est entrée en vigueur (voir arrêt Nowaco Germany, point 29 et jurisprudence citée).

34 — Note sans objet pour la version en langue française des présentes conclusions.

44. Pour ce qui concerne ensuite les dispositions relatives à la teneur en eau, la règle de principe de l'article 15 est que les poulets congelés, lorsqu'ils sont l'objet d'un commerce ou d'une profession, ne peuvent être commercialisés que si la teneur en eau ne dépasse pas les seuils réglementaires constatés par application du test d'égouttage ou du test chimique [35]. Toutefois, le premier alinéa de l'article 16, paragraphe 6, contient une *autorisation spéciale* grâce à laquelle du poulet dont la teneur en eau dépasse les seuils admissibles peut néanmoins être commercialisé (« l'autorité compétente prend les mesures appropriées *visant à permettre que ledit lot soit commercialisé comme tel dans* [*l'Union*] ») encore qu'à des conditions strictes d'étiquetage (« à la seule condition que les emballages individuels comme les emballages collectifs des carcasses concernées soient pourvus, par l'abattoir, sous le contrôle de l'autorité compétente, d'une banderole ou d'une étiquette portant, en lettres capitales rouges, au moins l'une des mentions figurant à l'annexe X »). Les deuxième et troisième alinéas de l'article 16, paragraphe 6, imposent des précautions supplémentaires visant à garantir que, si le poulet est commercialisé dans l'Union – et il est clair qu'il *peut* légalement l'être –, il portera l'étiquetage approprié, placé à un endroit apparent.

45. Une seule exception à ces exigences en matière d'étiquetage est prévue, au deuxième alinéa, dernière phrase, de l'article 16, paragraphe 6 : « S'il est certifié à l'autorité compétente que le lot visé […] est destiné à être exporté, l'autorité compétente prend toute mesure utile pour éviter que le lot concerné soit commercialisé à l'intérieur de [l'Union] ».

46. On peut – cela va de soi – affirmer que le poulet ainsi étiqueté est présenté différemment au consommateur (ou à l'opérateur économique qui l'achète en gros en vue d'opérations supplémentaires) par rapport au poulet dont la teneur en eau ne dépasse pas les seuils prévus par le règlement n° 543/2008. Là est, en effet, tout l'intérêt de ces règles. Les modalités d'application contenues à l'article 16 garantissent que, grâce au régime d'étiquetage strict, l'attention de l'acheteur sera attirée sur le fait que le poulet ainsi étiqueté a une teneur en eau plus élevée. Il n'est pas difficile de s'imaginer qu'il s'attendra, par conséquent, à payer un prix moins élevé pour cet article que celui qu'impliquerait un poulet qui *n'est pas* étiqueté de la sorte. Toutefois, l'un et l'autre produits sont de la viande de poulet commercialisable en toute légalité à l'intérieur du marché de l'Union. En fait, on pourrait raisonnablement supposer que ces produits sont en concurrence l'un avec l'autre.

47. À ce stade, il me paraît pertinent de rappeler la distinction faite par la Cour dans son arrêt Nowaco Germany (C-353/04, EU:C:2006:522) entre les « exigences qui concernent directement la qualité des produits » et les « autres dispositions […] n'ayant pas trait à cette qualité (par exemple celles relatives à la dénomination et à l'étiquetage des produits) ». À première vue, l'exigence formulée à l'article 16, paragraphe 6, semble être une condition d'étiquetage qui, si elle est respectée, permet au produit ainsi étiqueté d'être mis sur le marché de l'Union comme *n'importe quel autre poulet qui remplit toutes les autres exigences en matière de qualité*. Je reviendrai à cette question plus loin lorsque j'examinerai plus en détail la notion exprimée par les mots « dans des conditions normales» [36].

48. J'attire l'attention sur le fait qu'il appartient exclusivement à la juridiction de renvoi, en tant que seul juge des faits, d'effectuer les constatations nécessaires quant au point de savoir si le poulet congelé pour lequel la société Doux a demandé des restitutions à l'exportation réunissait ou non toutes les autres exigences concernant la qualité du produit. La question de principe qui se pose ici est celle de savoir si du poulet avec une teneur en eau dépassant les seuils réglementaires peut être légalement commercialisé à l'intérieur de l'Union. Il semble que cette question de principe doive recevoir une réponse affirmative.

35 — Voir note 8 ci-dessus.

36 — Voir points 62 à 65 ci-dessous.

49. J'aborde maintenant la règle particulière dont dépend le droit à une restitution à l'exportation, telle qu'elle apparaît à l'article 28, paragraphe 1, du règlement n° 612/2009. Les produits en cause au principal étaient-il de « qualité saine, loyale et marchande », satisfaisant ainsi à la condition prévue au premier alinéa de cette disposition ?

50. L'article 28, paragraphe 1, deuxième alinéa, dudit règlement prévoit que les produits satisfont à l'exigence d'une qualité saine, loyale et marchande i) s'ils peuvent être commercialisés sur le territoire de l'Union « dans des conditions normales et sous la désignation apparaissant sur la demande d'octroi de la restitution» [37] et ii) si, « lorsque ces produits sont destinés à la consommation humaine, leur utilisation à cette fin n'est pas exclue ou considérablement diminuée en raison de leurs caractéristiques ou de leur état ».

51. La seconde de ces conditions est d'un abord relativement facile.

52. La société Doux a produit des exemples de certificats sanitaires émis par les autorités françaises, qui indiquent que la viande de volaille en question était considérée comme « saine » dans la mesure où, notamment, elle était exempte de signes de maladies contagieuses et avait été préparée selon les règles d'hygiène alimentaire de l'Union, et qu'elle était propre à la consommation humaine.

53. D'une part, même si le règlement n° 543/2008 ne contient pas de disposition imposant l'émission d'un certificat de salubrité pour la viande de volaille dont la teneur en eau dépasse les seuils réglementaires, l'existence d'un tel certificat est une circonstance qu'il serait permis à la juridiction de renvoi de prendre en considération lorsqu'elle examine si la seconde condition formulée à l'article 28, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 612/2009 est respectée.

54. D'autre part, il n'est pas nécessaire que la volaille en question relève de la classe A au sens de l'article 7 du règlement n° 543/2008 : la viande de volaille de classe B satisfait également à cette condition [38]. Ainsi, la qualité de la viande de volaille exportée qui est destinée à la consommation humaine doit être *adaptée à cette destination*, mais il n'y a pas lieu de prouver qu'il s'agit de la meilleure viande produite dans l'Union.

55. Cela étant dit, si le fait de remplir la seconde condition est effectivement nécessaire, cela ne suffit pas pour obtenir une restitution. Ce n'est pas parce que les produits en question satisfont aux critères de salubrité et font l'objet d'une transaction commerciale qu'ils doivent être considérés comme ayant un caractère commercialisable dans des conditions normales et, partant, comme étant de qualité saine, loyale et marchande [39].

56. Qu'en est-il, dès lors, de la première condition, selon laquelle la viande de volaille en question doit pouvoir être commercialisée « dans des conditions normales » ?

57. À ce sujet, il s'impose d'emblée d'examiner deux affaires dans lesquelles la Cour a jugé que les produits *n'étaient pas* commercialisables dans des conditions normales.

58. Dans l'arrêt SEPA (C-409/03, EU:C:2005:319), l'opérateur économique en cause exportait vers des pays tiers de la viande provenant d'animaux qui avaient été abattus dans des abattoirs spéciaux (dits « abattoirs isolés ») en application de dispositions de droit interne allemand régissant la salubrité des viandes et l'abattage des animaux en cas de maladie ou dans des cas d'urgence particuliers (tels que des accidents). L'opérateur économique s'est vu octroyer des restitutions à l'exportation pour la viande

37 — Le caractère commercialisable d'un produit « dans des conditions normales » est un élément inhérent à la notion de « qualité saine, loyale et marchande » dudit produit : voir arrêt du 1^er^ décembre 2005, Fleisch-Winter (C-309/04, EU:C:2005:732, point 21).

38 — Seule la volaille dont la qualité est inférieure aux exigences de la classe B ne peut pas être commercialisée à l'intérieur de l'Union : voir note 7 ci-dessus.

39 — Arrêt du 26 mai 2005, SEPA (C-409/03, EU:C:2005:319, point 30).

provenant de tels animaux jusqu'au mois d'octobre 1997. Au mois de novembre 1997, une demande de restitutions concernant un envoi de viande bovine congelée provenant d'animaux abattus dans le cadre de mesures d'urgence (à la suite d'un accident, par exemple) a été rejetée par l'autorité nationale compétente pour le motif que ces produits n'étaient pas de « qualité saine, loyale et marchande ». Même si la viande était certifiée propre à la consommation humaine, elle était soumise à des restrictions considérables en droit allemand. Ces restrictions en affectaient la production, le traitement et la distribution. En particulier, la viande en question ne pouvait être vendue que dans certains points de vente dépendant des abattoirs isolés, qui devaient être agréés et contrôlés par les autorités compétentes. En outre, la circulation de cette viande faisait l'objet de restrictions à l'intérieur de la Communauté (comme elle s'appelait alors) puisqu'elle ne pouvait être écoulée que sur le marché local. La Cour a jugé que des produits soumis à de telles restrictions ne pouvaient pas être considérés comme commercialisables dans des conditions normales.

59. Il me paraît que ces circonstances sont très différentes de celles qui sont envisagées à l'article 16, paragraphe 6, du règlement nº 543/2008. En vertu des premier et troisième alinéas de cette disposition, et *à la condition que* les produits du lot concerné soient étiquetés de façon adéquate, « l'autorité compétente prend les mesures appropriées visant à permettre que ledit lot soit commercialisé comme tel dans [l'Union] ».

60. L'arrêt Fleisch-Winter (C-309/04, EU:C:2005:732) concernait également le rejet d'une demande de restitutions à l'exportation pour de la viande bovine congelée. L'on craignait que la viande en question ait été produite au Royaume-Uni et introduite en Belgique en violation de l'interdiction d'exportation édictée dans le cadre des mesures de protection prises contre l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) [40].

61. Il est évident que des produits frappés d'une interdiction d'exportation sur le territoire de l'Union ainsi que vers les pays tiers, édictée pour réagir à une situation telle que la crise de l'ESB, ne peuvent pas être considérés comme commercialisables dans des conditions normales. Ici encore, il me paraît que les circonstances de la présente affaire sont très différentes.

62. L'article 16, paragraphe 6, du règlement nº 543/2008 est une disposition d'autorisation. Loin d'interdire la vente de viande de volaille dont la teneur en eau dépasse les seuils réglementaires, l'article 16, paragraphe 6, permet expressément sa commercialisation à la condition qu'elle soit pourvue d'un certain étiquetage à un endroit apparent [41].

63. Il semble donc raisonnable d'inférer de cette disposition que le législateur de l'Union a admis que les poulets dont la viande est, par ailleurs, adaptée à sa destination peuvent, « lorsqu'ils sont l'objet d'un commerce ou d'une profession [,…] être commercialisés à l'intérieur de [l'Union] » même si leur teneur en eau dépasse les seuils réglementaires, à la seule condition d'être munis de l'étiquetage adéquat.

64. Une telle condition d'étiquetage ne restreint pas la production, le traitement et la distribution des produits de façon considérable par rapport à la viande de volaille qui respecte les seuils réglementaires. Ainsi (par exemple), il n'est pas exigé que le poulet dont la teneur en eau dépasse ceux-ci soit produit à des endroits particuliers, qu'il soit distribué dans des points de vente différents de ceux où l'on vend du poulet qui respecte lesdits seuils, ou qu'il ne soit utilisé qu'en vue de certaines opérations ou à certaines fins.

40 — Voir décision 96/239/CE de la Commission, du 27 mars 1996, relative à certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine (JO 1996, L 78, p. 47), telle que modifiée par la décision 96/362/CE de la Commission, du 11 juin 1996 (JO 1996, L 139, p. 17), dont l'article 1er interdisait au Royaume-Uni d'expédier vers les autres États membres et vers les pays tiers de la viande de bovins abattus sur son territoire.

41 — Selon les termes de l'article 16, paragraphe 6, troisième alinéa, l'étiquetage doit se trouver à un endroit apparent, et les lettres doivent avoir au moins un centimètre de haut sur les emballages individuels et deux centimètres sur les emballages collectifs.

65. Il me semble, par conséquent, que, en l'absence de mesures qui limitent la circulation de la viande de volaille concernée sur le territoire de l'Union, ou qui en restreignent la production, le traitement et la distribution de façon considérable dans les États membres où la volaille est élevée, l'exigence d'un étiquetage conforme à l'article 16, paragraphe 6, du règlement n° 543/2008 ne suffit pas en soi pour pouvoir conclure que la viande n'est pas commercialisée sur le territoire de l'Union « dans des conditions normales ».

66. Je rappelle également que, dans l'arrêt Nowaco Germany (C-353/04, EU:C:2006:522), la Cour a expressément dit que « d'autres dispositions du même règlement n'ayant pas trait à cette qualité (par exemple celles relatives *à la dénomination et à l'étiquetage* des produits), qui ont pour objectif d'*informer* le consommateur et les opérateurs économiques, *ne sauraient être* invoquées aux fins de refuser une restitution » (voir point 38 de l'arrêt, les passages en italique étant mis en évidence par mes soins) [42]. Il me semble que l'étiquette apposée conformément à l'article 16, paragraphe 6, du règlement n° 543/2008 désigne le produit comme étant du poulet avec une « teneur en eau supérieure à la limite [UE] » et, en ce sens, l'*étiquette* donne au produit une *dénomination* différente de celle du « poulet de qualité normale» [43]. L'on s'attendrait à ce que le poulet contenant un excédent d'eau soit commercialisé à un prix inférieur à celui du poulet respectant les seuils. En outre, l'objectif de l'étiquetage est, précisément, d'*informer* les consommateurs et les opérateurs économiques.

67. J'ajouterais enfin, pour le bon ordre, que l'article 28, paragraphe 1, quatrième alinéa, du règlement n° 612/2009 prévoit que la restitution « est également octroyée lorsque, dans le pays de destination, les produits exportés sont soumis à des conditions particulières obligatoires, notamment sanitaires ou hygiéniques, qui ne correspondent pas aux normes ou aux usages en vigueur au sein de [l'Union]» [44]. On peut supposer que de telles règles offriraient une protection du consommateur et/ou une information sur le produit dans une mesure considérée comme appropriée par les autorités compétentes du pays tiers en question. Du moins cela semble-t-il être l'approche expressément suivie par le législateur de l'Union lorsque celui-ci prévoit que, dans de telles circonstances, la restitution « *est* […] octroyée » (mot mis en italique par mes soins). La Cour ne dispose d'aucune information indiquant si les produits en cause relèvent ou pourraient relever de cette disposition. Il s'agit également là d'une question qu'il appartiendra à la juridiction de renvoi de résoudre, si nécessaire.

– Considérations sous-jacentes

68. La Commission fait valoir qu'il est nécessaire de garder à l'esprit que le but du régime des restitutions à l'exportation est de fournir des subventions financières pour des produits exportés sur le marché mondial et d'éliminer l'excédent de l'offre de ces produits sur le marché interne, lequel aboutirait à des prix plus bas et à des bénéfices réduits pour les opérateurs économiques [45]. La viande de volaille dont la teneur en eau dépasse les seuils réglementaires ne devrait pas entrer en ligne de compte pour l'octroi de restitutions à l'exportation car elle ne se trouve pas en concurrence avec la viande qui respecte ces seuils. L'exportation de poulet congelé de mauvaise qualité nuit à l'image de la production agricole de l'Union et ne mérite donc pas d'être subventionnée.

69. Ce point de vue ne me convainc pas.

70. Premièrement, la décision de renvoi ne donne pas à la Cour d'informations indiquant comment la viande de volaille qui respecte les seuils réglementaires et celle qui les dépasse sont distribuées à l'intérieur de l'Union. Les deux types de poulet congelé peuvent ou non être vendus au même stade de la chaîne de distribution, au même type d'acheteur et aux mêmes fins. Deuxièmement, il n'y a pas

42 — Voir point 40 ci-dessus.

43 — De fait, l'annexe X du règlement n° 543/2008 détermine le libellé de l'étiquetage utilisé dans le processus de dénomination.

44 — Voir point 10 ci-dessus.

45 — D'après la Commission, cette politique est aujourd'hui modifiée et la position nouvelle est reflétée dans le règlement n° 1308/2013.

d'indication quant au point de savoir si la viande de volaille en cause a été certifiée comme étant destinée à l'exportation, au sens de l'article 16, paragraphe 6, deuxième alinéa, du règlement n° 543/2008 [46]. Si cela avait été le cas, l'autorité compétente aurait été obligée de prendre les mesures utiles pour éviter que la viande de volaille dépassant les seuils réglementaires soit commercialisée à l'intérieur de l'Union, et la question de savoir si ladite viande se trouvait en concurrence avec celle qui respectait les seuils pourrait ne pas se poser au vu des circonstances [47]. Troisièmement, il semble, intuitivement, raisonnable de penser que le poulet congelé commercialisé sur le territoire de l'Union en conformité avec la règle d'étiquetage de l'article 16, paragraphe 6, du règlement n° 543/2008 se trouve probablement en concurrence directe, à l'intérieur de l'Union, avec la viande de volaille qui respecte les seuils réglementaires [48]. C'est évidemment à la juridiction nationale qu'il appartiendra d'effectuer, à cet égard, les constatations de fait qui s'avéreront nécessaires. Enfin, il semble un peu tendancieux d'affirmer que l'exportation de poulet congelé « de mauvaise qualité » n'est « pas susceptible d'améliorer » l'image de la production agricole de l'Union alors que ce même produit peut, comme nous l'avons vu, être commercialisé en toute légalité à l'intérieur de l'Union.

71. Je signale également que le point de savoir si le poulet congelé en cause a ou non été effectivement étiqueté, conformément à l'article 16, paragraphe 6, du règlement n° 543/2008, comme contenant un excédent d'eau est sans pertinence lorsqu'il s'agit d'examiner la question de principe de savoir si ce poulet est de « qualité saine, loyale et marchande ». *À supposer* qu'il soit vendu sur le marché intérieur de l'Union, ce poulet doit évidemment être étiqueté. Or, les envois en cause ont – ainsi qu'il ressort des faits – été exportés.

72. Je conclue, par conséquent, que le poulet congelé et surgelé dont la teneur en eau dépasse les seuils réglementaires visés à l'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 543/2008 peut être considéré comme étant de « qualité saine, loyale et marchande » puisque la viande de volaille peut être commercialisée sur le territoire de l'Union « dans des conditions normales » au sens de l'article 28, paragraphe 1, du règlement n° 612/2009, à la condition qu'elle soit étiquetée en conformité avec l'article 16, paragraphe 6, du règlement n° 543/2008 et ne soit pas soumise à des mesures spéciales, en particulier de celles qui limitent sa circulation sur le territoire de l'Union, ou localement sur le territoire d'un État membre, ou qui en restreignent la production, le traitement et la distribution de façon considérable.

Sur la quatrième question

73. Par sa quatrième question, la juridiction de renvoi demande si les méthodes d'analyses permettant de déterminer si la teneur en eau du poulet congelé dépasse les seuils réglementaires sont suffisamment précises ou si les autorités françaises sont, afin de réaliser les contrôles nécessaires sur les produits exportés, tenues d'en définir les modalités en vertu de l'article 18, paragraphe 2, du règlement n° 543/2008.

46 — L'annexe 4 des observations écrites de la société Doux comprend trois exemples de « certificats sanitaires ». L'un d'eux est daté du 31 mai 2013. Les deux autres ne portent aucune date. D'après les indications desdits certificats, les autorités françaises ont attesté que la viande de volaille était *approuvée* en vue de son exportation dans les trois cas. Cependant, on ne voit pas clairement si les certificats ont été obtenus en vue de *certifier* la viande de volaille comme étant destinée à l'exportation, ou même en vue de l'application en général de l'article 16, paragraphe 6, du règlement n° 543/2008.

47 — Voir point 66 ci-dessus.

48 — Il y a lieu d'entendre par là la concurrence directe qui pourrait exister entre les deux variétés de viande de poulet commercialisées à l'intérieur de l'Union en toute légalité et qui permettrait de choisir entre le produit X (poulet dont la teneur en eau ne dépasse pas les seuils réglementaires et dont le prix est plus élevé) et le produit Y (poulet meilleur marché dont la teneur en eau dépasse les seuils).

74. Si les règlements sont, bien sûr, directement applicables en droit interne, il est fait exception à cette règle lorsque les dispositions du règlement concerné *ne sont pas* suffisamment précises [49]. L'article 18, paragraphe 2, du règlement n° 543/2008 tombe sous le coup de cette exception dès lors qu'il oblige expressément les États membres à arrêter les modalités pratiques des contrôles prévus, notamment, aux articles 15 et 16 en ce qui concerne le poulet congelé commercialisé à l'intérieur de l'Union.

75. Cela étant dit, il est question ici du droit des opérateurs économiques à des subventions financières en ce qui concerne du poulet congelé destiné à être exporté vers des pays tiers, et les règles précitées ne sont alors pas applicables. En revanche, la situation est régie par l'article 5, paragraphe 4, du règlement n° 1276/2008 qui dispose que le bureau de douane doit vérifier la qualité saine, loyale et marchande des produits exportés, en conformité avec l'article 28, paragraphe 1, du règlement n° 612/2009. Ce faisant, le bureau de douane doit tenir compte des dispositions de droit de l'Union applicables, y compris de l'article 15 du règlement n° 543/2008 et de toute disposition pertinente relative, par exemple, à la santé animale. L'article 5, paragraphe 4, du règlement n° 1276/2008 n'oblige pas les États membres à adopter des modalités pratiques.

76. Je conclue, par conséquent, que le règlement n° 543/2008 n'oblige pas les États membres à arrêter des modalités pratiques en vue de déterminer si la teneur en eau de poulet congelé destiné à l'exportation dépasse les seuils prévus aux annexes VI et VII de ce règlement.

Sur la cinquième question

77. L'article 16, paragraphe 2, du règlement n° 543/2008 prévoit que des vérifications régulières de la teneur en eau du poulet congelé doivent être effectuées dans les abattoirs au moins une fois tous les deux mois, en conformité avec l'annexe VI ou VII. Si le résultat de ces contrôles indique que la teneur en eau dépasse les seuils réglementaires, les produits sont considérés comme non conformes au règlement n° 543/2008. Cependant, un abattoir peut demander la réalisation d'une analyse contradictoire du résultat d'un contrôle en vertu de l'article 16, paragraphe 5. Dans sa cinquième question, la juridiction de renvoi demande si les exportateurs aussi ont le droit de demander une analyse contradictoire en vertu de ces dispositions en ce qui concerne de la viande de volaille destinée à l'exportation et si de tels contrôles devraient être effectués en présence de l'opérateur économique concerné.

78. Selon moi, cette question appelle une réponse négative.

79. Premièrement, il ressort clairement de l'article 16, paragraphe 2, du règlement n° 543/2008 que les contrôles de la teneur en eau de poulet congelé (tels que visés à l'article 15, paragraphe 1, dudit règlement) ne sont pas requis en ce qui concerne les carcasses destinées exclusivement à l'exportation. Comme je l'ai déjà relevé, la décision de renvoi n'indique pas clairement si les produits en cause étaient *certifiés* comme étant destinés exclusivement à l'exportation (ou, dans le cas contraire, à partir de quel moment précis ils ont été destinés à l'exportation).

80. Deuxièmement, les procédures d'examen des marchandises destinées à l'exportation sont régies par le code des douanes. À ce stade, donc, les règles de l'article 16, paragraphes 2 et 5, du règlement n° 543/2008 concernant le poulet congelé commercialisé sur le territoire de l'Union ne s'appliquent pas. Le code des douanes « prévoit une sorte de coopération entre l'exportateur et l'autorité douanière nationale» [50]. À l'époque des faits, le déclarant (ou l'exportateur, dans le contexte de l'affaire principale)

49 — Arrêt du 7 juillet 2011, Rakvere Piim et Maag Piimatööstus (C-523/09, EU:C:2011:460, points 16 à 18 et jurisprudence citée).

50 — Arrêt du 7 septembre 2006, Nowaco Germany (C-353/04, EU:C:2006:522, point 63).

avait le droit d'assister ou d'être représenté à l'examen des marchandises ou au prélèvement d'échantillons. Il est important de relever qu'il pouvait également demander un examen ou un échantillonnage supplémentaire des marchandises concernées lorsqu'il estimait que les résultats obtenus par les autorités compétentes n'étaient pas valables [51].

81. Troisièmement, en introduisant une demande de restitution, l'exportateur indique expressément ou implicitement que le produit en question est de « qualité saine, loyale et marchande ». En vertu des règles de droit national gouvernant la charge de la preuve, c'est à l'exportateur qu'il incombe de prouver que cette exigence est respectée dans les faits si une déclaration est mise en doute par les autorités nationales. Une telle solution ne semble, à première vue, prêter le flanc à aucune objection. De plus, l'article 41 de la charte des droits fondamentaux concerne exclusivement – ainsi qu'il ressort de son paragraphe 1 – le droit d'une personne « de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union ». Il ne peut donc être pertinent en ce qui concerne les rapports de l'opérateur économique avec les autorités douanières.

82. Enfin, puisque l'article 16, paragraphe 2, du règlement n° 543/2008 n'est pas applicable aux procédures d'analyse du poulet congelé destiné à l'exportation, le droit à une analyse contradictoire prévu à l'article 16, paragraphe 5, du même règlement n'est pas davantage applicable.

Conclusion

83. Compte tenu des considérations qui précèdent, je suis d'avis que la Cour devrait répondre comme suit aux questions posées par le tribunal administratif de Rennes (France).

— Les seuils réglementaires concernant la teneur en eau prévus au point 7 de l'annexe VI du règlement (CE) n° 543/2008 de la Commission, du 16 juin 2008, portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les normes de commercialisation pour la viande de volaille sont conformes au droit de l'Union.

— Le poulet congelé et surgelé dont la teneur en eau dépasse les seuils réglementaires visés à l'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 543/2008 peut être considéré comme étant de « qualité saine, loyale et marchande » puisque la viande de volaille peut être commercialisée sur le territoire de l'Union européenne « dans des conditions normales » au sens de l'article 28, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 612/2009 de la Commission, du 7 juillet 2009, portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles, à la condition qu'elle soit étiquetée en conformité avec l'article 16, paragraphe 6, du règlement n° 543/2008 et ne soit pas soumise à des mesures spéciales, en particulier des mesures qui limitent sa circulation sur le territoire de l'Union, ou localement sur le territoire d'un État membre, ou qui en restreignent la production, le traitement et la distribution de façon considérable.

— Le règlement n° 543/2008 n'oblige pas les États membres à arrêter des modalités pratiques en vue de déterminer si la teneur en eau de poulet congelé destiné à l'exportation dépasse les seuils prévus aux annexes VI et VII de ce règlement.

— L'article 16, paragraphes 2 et 5, du règlement n° 543/2008 n'est pas applicable aux procédures d'analyse du poulet congelé destiné à l'exportation. Les règles pertinentes à cet égard sont celles du règlement (CE) n° 450/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2008, établissant le code des douanes communautaire (code des douanes modernisé).

51 — Voir point 11 ci-dessus.