Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (huitième chambre)

7 février 2019 *

« Renvoi préjudiciel – Transport – Transports par route – Règlement (CE) nº 561/2006 – Règlement (UE) nº 165/2014 – Obligation d'utiliser un tachygraphe – Dérogation pour les véhicules utilisés pour le transport d'animaux vivants des fermes aux marchés locaux et vice versa, ou des marchés aux abattoirs locaux »

Dans l'affaire C-231/18,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par l'Oberlandesgericht Oldenburg (tribunal régional supérieur d'Oldenbourg, Allemagne), par décision du 5 mars 2018, parvenue à la Cour le 3 avril 2018, dans la procédure contre

NK,

en présence de :

Staatsanwaltschaft Oldenburg,

Staatliches Gewerbeaufsichtsamt Oldenburg,

LA COUR (huitième chambre),

composée de M. F. Biltgen, président de chambre, M. C. G. Fernlund et M^me^ L. S. Rossi (rapporteure), juges,

avocat général : M. N. Wahl,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

– pour le gouvernement norvégien, par M^mes^ E. Sawkins Eikeland et K. H. Aarvik ainsi que par M. C. Anker, en qualité d'agents,

– pour la Commission européenne, par M^mes^ B. Eggers et J. Hottiaux, en qualité d'agents,

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

rend le présent

* Langue de procédure : l'allemand.

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 13, paragraphe 1, sous p), du règlement (CE) nº 561/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) nº 3821/85 et (CE) nº 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) nº 3820/85 du Conseil (JO 2006, L 102, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE) nº 165/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 4 février 2014 (JO 2014, L 60, p. 1) (ci-après le « règlement nº 561/2006 »).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre de la procédure engagée contre NK, un négociant de bétail en gros établi en Basse-Saxe (Allemagne), pour avoir autorisé un de ses chauffeurs à transporter du bétail d'une exploitation agricole directement à un abattoir, sans carte de conducteur.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 L'article 1er du règlement nº 561/2006 dispose :

« Le présent règlement fixe les règles relatives aux durées de conduite, aux pauses et aux temps de repos qui doivent être observés par les conducteurs assurant le transport de marchandises et de voyageurs par route afin d'harmoniser les conditions de concurrence entre les modes de transport terrestre, en particulier en ce qui concerne le secteur routier, et d'améliorer des conditions de travail et la sécurité routière. [...] »

4 L'article 2, paragraphe 1, sous a), de ce règlement énonce :

« Le présent règlement s'applique au transport routier :

a) de marchandises par des véhicules, y compris des véhicules à remorque ou à semi-remorque, dont la masse maximale autorisée dépasse 3,5 tonnes ; [...] »

5 L'article 13, paragraphe 1, dudit règlement prévoit :

« Pour autant que cela ne soit pas préjudiciable aux objectifs visés à l'article 1er, chaque État membre peut accorder des dérogations aux articles 5 à 9 et subordonner ces dérogations à des conditions particulières sur son territoire [...], applicables aux transports effectués par les véhicules suivants :

[...]

p) véhicules utilisés pour le transport d'animaux vivants des fermes aux marchés locaux et vice versa, ou des marchés aux abattoirs locaux dans un rayon d'au plus 100 kilomètres. »

6 Le règlement nº 165/2014 fixe, notamment, les obligations et les prescriptions applicables à la construction, à l'installation, à l'utilisation, aux essais et au contrôle des tachygraphes utilisés dans le domaine des transports routiers.

7 Le considérant 3 de ce règlement énonce :

« Certains véhicules sont exemptés des dispositions du règlement [...] nº 561/2006 [...]. Par souci de cohérence, il conviendrait de pouvoir également exclure ces véhicules du champ d'application du présent règlement. »

8 L'article 2, paragraphe 2, du règlement nº 165/2014 prévoit :

« Outre les définitions visées au paragraphe 1, aux fins du présent règlement, on entend par :

a) "tachygraphe" ou "appareil de contrôle", le dispositif destiné à être installé à bord des véhicules routiers pour indiquer, enregistrer, imprimer, stocker et fournir d'une manière automatique ou semi-automatique des données sur la marche de ces véhicules, y compris leur vitesse, conformément à l'article 4, paragraphe 3, et des données sur certaines périodes d'activité de leurs conducteurs ;

[...]

d) "carte tachygraphique", une carte à mémoire destinée à être utilisée sur le tachygraphe, qui permet l'identification, par le tachygraphe, du détenteur de la carte et qui permet le transfert et le stockage de données ;

[...]

f) "carte de conducteur", une carte tachygraphique délivrée par les autorités d'un État membre à un conducteur. La carte tachygraphique permet l'identification du conducteur et le stockage des données relatives à son activité ;

[...] »

9 L'article 3, paragraphe 2, de ce règlement dispose :

« Les États membres peuvent dispenser de l'application du présent règlement les véhicules visés à l'article 13, paragraphes 1 et 3, du règlement [...] nº 561/2006. »

Le droit allemand

10 L'article 8 du Fahrpersonalgesetz (loi relative aux équipages des transports routiers) dispose :

« (1). Commet une infraction, quiconque enfreint intentionnellement ou par négligence,

1. en tant qu'entrepreneur,

[...]

b) une disposition [...] du règlement [...] nº 165/2014 [...]

(2). L'infraction peut être sanctionnée dans les cas du paragraphe 1, points 1 et 3, par une amende pouvant aller jusqu'à 30 000 euros [...] »

11 L'article 18, paragraphe 1, point 16, de la Fahrpersonalverordnung (règlement relatif aux équipages des transports routiers) prévoit :

« (1) En vertu de l'article 13, paragraphe 1, du règlement [...] nº 561/2006 et de l'article 3, paragraphe 2, du règlement [...] nº 165/2014, les catégories suivantes de véhicules sont exclues [...] de l'application des articles 5 à 9 du règlement [...] nº 561/2006 et de l'application du règlement [...] nº 165/2014 :

[...]

16. Les véhicules utilisés, dans un rayon allant jusqu'à 100 km autour du lieu d'établissement de l'entreprise, pour le transport d'animaux vivants des exploitations agricoles aux marchés locaux et vice versa, ou des marchés aux abattoirs locaux. »

12 L'article 23, paragraphe 1, point 2, du règlement relatif aux équipages des transports routiers précise :

« (1) Commet une infraction au sens de l'article 8, paragraphe 1, point 1, sous b), de la loi relative aux équipages des transports routiers, quiconque enfreint, intentionnellement ou par négligence, en tant qu'entrepreneur, le règlement [...] nº 165/2014 [...], en

[...]

2. ne veillant pas au bon fonctionnement du tachygraphe ou à l'utilisation correcte du tachygraphe, de la carte de conducteur ou de la feuille d'enregistrement [...] »

Le litige au principal et la question préjudicielle

13 NK est un négociant de bétail en gros, établi en Basse-Saxe, qui achète des animaux auprès d'agriculteurs, puis les transporte jusqu'aux abattoirs, auxquels il revend ces animaux.

14 Au mois de novembre 2016, NK a acheté des porcs d'engraissement auprès d'un agriculteur de l'arrondissement de Cloppenbourg, en Basse-Saxe, et les a fait transporter, dans l'une de ses bétaillères, de l'exploitation agricole jusqu'à l'abattoir. À l'occasion d'un contrôle routier, il a été constaté que le chauffeur du véhicule n'avait pas inséré sa carte de conducteur. En application de la loi et du règlement relatifs aux équipages de transport routiers, NK a été astreint d'acquitter une amende de 750 euros pour avoir autorisé et ordonné un trajet sans carte de conducteur, amende qui a été confirmée par décision de l'Amtsgericht Oldenburg (tribunal de district d'Oldenbourg, Allemagne).

15 NK a introduit un recours contre cette décision devant l'Oberlandesgericht Oldenburg (tribunal régional supérieur d'Oldenbourg, Allemagne), en invoquant l'application de la dérogation prévue à l'article 13, paragraphe 1, sous p), du règlement nº 561/2006 à laquelle renvoie l'article 3, paragraphe 2, du règlement nº 165/2014, et qui est transposée en droit allemand par l'article 18, paragraphe 1, point 16, du règlement relatif aux équipages des transports routiers.

16 Estimant que l'interprétation de la notion de « marché », au sens du règlement nº 561/2006, n'était pas évidente, l'Oberlandesgericht Oldenburg (tribunal régional supérieur d'Oldenbourg) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« Un négociant de bétail en gros, qui fait l'acquisition d'animaux vivants auprès d'un agriculteur et les transporte à un abattoir situé à une distance d'au plus 100 km, à qui il vend les animaux, peut-il se prévaloir de l'exception prévue à l'article 13, paragraphe 1, sous p), du règlement nº 561/2006 [...] – "véhicules utilisés pour le transport d'animaux vivants des fermes aux marchés locaux et vice versa, ou

des marchés aux abattoirs locaux dans un rayon d'au plus 100 km" –, parce que l'acquisition auprès d'un agriculteur constitue un "marché" au sens de cette disposition ou bien parce que l'entreprise de commerce de bétail doit elle-même être considérée comme un marché ?

Au cas où il ne s'agirait pas d'un "marché" au sens de ladite disposition :

Le négociant de bétail en gros, qui fait l'acquisition d'animaux vivants auprès d'un agriculteur et les transporte à un abattoir situé dans un rayon d'au plus 100 km, à qui il vend les animaux, peut-il invoquer cette exception par une application mutatis mutandis ? »

Sur la question préjudicielle

17 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si le terme « marché », figurant à l'article 13, paragraphe 1, sous p), du règlement nº 561/2006, doit être interprété en ce sens qu'il désigne soit la transaction opérée entre un négociant en gros de bétail et un exploitant agricole, soit le négociant en gros de bétail lui-même, ou bien s'il est envisageable d'étendre la dérogation prévue à cette disposition aux véhicules qui transportent des animaux vivants des fermes aux abattoirs locaux.

18 À titre liminaire, il convient de rappeler que, conformément, notamment, à son article 1er, le règlement nº 561/2006 a pour objectifs d'harmoniser les conditions de concurrence en ce qui concerne le secteur routier et d'améliorer les conditions de travail ainsi que la sécurité routière, ces objectifs se traduisant notamment par l'obligation de munir, en principe, les véhicules de transport par route d'un tachygraphe agréé permettant de contrôler le respect des temps de conduite et de repos des conducteurs (arrêt du 13 mars 2014, A. Karuse, C-222/12, EU:C:2014:142, point 29 et jurisprudence citée).

19 En vertu, en particulier, de l'article 3, paragraphe 2, du règlement nº 165/2014, les États membres sont cependant autorisés à dispenser de l'installation et/ou de l'usage de tachygraphe les véhicules énumérés, notamment, à l'article 13, paragraphe 1, du règlement nº 561/2006, dont ceux mentionnés au point p) de cette disposition, à savoir les « véhicules utilisés pour le transport d'animaux vivants des fermes aux marchés locaux et vice versa, ou des marchés aux abattoirs locaux dans un rayon d'au plus 100 kilomètres ».

20 La République fédérale d'Allemagne ayant exercé la faculté accordée par l'article 3, paragraphe 2, du règlement nº 165/2014, il importe donc de déterminer la portée de la dérogation prévue à l'article 13, paragraphe 1, sous p), du règlement nº 561/2006.

21 À cet égard, il y a lieu de souligner que, en tant que dérogation aux articles 5 à 9 du règlement nº 561/2006, les conditions d'application de l'article 13, paragraphe 1, sous p), de ce règlement sont d'interprétation stricte [voir, par analogie, s'agissant de l'article 13, paragraphe 1, sous d), dudit règlement, arrêt du 28 juillet 2011, Seeger, C-554/09, EU:C:2011:523, point 33]. Par ailleurs, la portée de cette dérogation doit être déterminée en tenant compte des finalités de la réglementation en cause (voir, en ce sens, arrêt du 13 mars 2014, A. Karuse, C-222/12, EU:C:2014:142, point 28 et jurisprudence citée).

22 S'agissant du libellé de l'article 13, paragraphe 1, sous p), du règlement nº 561/2006, il y a lieu d'observer que cette disposition vise non pas le terme générique de « marchés », mais l'expression plus spécifique de « marchés locaux ». Or, cette expression ne laisse place à aucun doute sur le fait que la dérogation énoncée à ladite disposition est circonscrite en fonction des lieux de départ et de destination du transport d'animaux vivants, les fermes ne se confondant aucunement avec les « marchés locaux » de bestiaux. De même, l'adjectif « locaux » implique nécessairement que les « marchés » dont il est question désignent non pas la réalisation matérielle de transactions ayant pour objet le transport d'animaux vivants, sans égard à l'endroit où ces transactions se déroulent, mais des

lieux précisément déterminés, distincts à la fois, d'une part, des fermes ou des exploitations agricoles et, d'autre part, des abattoirs locaux, tous situés dans le périmètre géographique visé à l'article 13, paragraphe 1, sous p), du règlement nº 561/2006.

23 Par conséquent, contrairement à ce que soutient le gouvernement norvégien dans ses observations écrites, il ressort du libellé de l'article 13, paragraphe 1, sous p), du règlement nº 561/2006 qu'un « marché local » ne saurait se confondre avec le lieu d'établissement d'une ferme ou d'une exploitation agricole, ce qui exclut que des animaux vivants puissent être directement transportés par un négociant en gros de bétail depuis cette ferme ou cette exploitation agricole jusqu'à l'abattoir local.

24 Interpréter la dérogation énoncée à l'article 13, paragraphe 1, sous p), du règlement nº 561/2006 dans le sens inverse se heurterait également aux finalités de cette disposition ainsi qu'à celles dudit règlement.

25 À cet égard, il importe de rappeler que, comme la Cour l'a déjà jugé à propos de la dérogation à l'obligation d'utiliser le tachygraphe, prévue à l'article 14 bis, paragraphe 2, sous c), du règlement (CEE) nº 543/69 du Conseil, du 25 mars 1969, relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route (JO 1969, L 77, p. 49), tel que modifié par le règlement (CEE) nº 2827/77 du Conseil, du 12 décembre 1977 (JO 1977, L 334, p. 1) (ci-après le « règlement nº 543/69 »), libellée dans des termes substantiellement analogues à ceux de la dérogation énoncée à l'article 13, paragraphe 1, sous p), du règlement nº 561/2006, cette dérogation vise à favoriser des activités à caractère commercial prévalant sur le transport à proprement dit et ne peut concerner que des transports de courte distance qui sont exécutés dans l'intérêt d'exploitations agricoles individuelles, correspondant aux besoins normaux soit de l'approvisionnement de telles exploitations, soit de l'écoulement de leur production (arrêt du 28 mars 1985, Hackett e.a., 91/84 et 92/84, EU:C:1985:153, points 16 et 19).

26 C'est au regard de cette finalité que la Cour a exclu que soient couverts par la dérogation énoncée à l'article 14 bis, paragraphe 2, sous c), du règlement nº 543/69 les transports qui, précisément, comportent, quant aux distances couvertes, quant à la puissance des véhicules utilisés et quant à l'intensité de l'exploitation de ceux-ci, les caractéristiques qui ont justifié la généralisation de l'usage du tachygraphe, à savoir le risque d'une surexploitation des véhicules et de leurs conducteurs, avec toutes les conséquences indésirables pour la protection sociale des travailleurs des transports, la sécurité routière et le maintien de saines conditions de concurrence dans le secteur considéré (arrêt du 28 mars 1985, Hackett e.a., 91/84 et 92/84, EU:C:1985:153, point 21).

27 Certes, la dérogation énoncée à l'article 13, paragraphe 1, sous p), du règlement nº 561/2006 comporte, contrairement à celle qui était prévue à l'article 14 bis, paragraphe 2, sous c), du règlement nº 543/69, une condition supplémentaire relative au rayon géographique dans lequel elle s'applique.

28 Il n'en demeure pas moins qu'interpréter de manière large ladite dérogation de telle sorte qu'elle autoriserait que soient dispensés de l'usage du tachygraphe des véhicules qui effectuent le transport d'animaux vivants directement de la ferme aux abattoirs locaux présenterait le risque d'inciter des opérateurs économiques, tels que des négociants en gros de bétail, à exploiter outre mesure des véhicules de forte puissance qui transporteraient quotidiennement, pendant plusieurs heures et sans interruption, des animaux vivants provenant de différentes fermes jusqu'aux abattoirs locaux, au mépris, notamment, des objectifs de protection sociale des conducteurs et de sécurité routière poursuivis par le règlement nº 561/2006. Ainsi que la Commission européenne l'a d'ailleurs fait valoir dans ses observations écrites, la matérialisation d'un tel risque est d'autant plus plausible lorsque la région concernée est caractérisée, comme dans l'affaire au principal, par une forte densité d'exploitations d'animaux d'élevage et de centres de transformation de produits animaux.

29 Cette interprétation ne saurait être infirmée par les arguments exposés par le gouvernement norvégien, tirés, d'une part, de la circonstance d'une diminution régulière du nombre de marchés locaux de bestiaux dans les États membres, laquelle nécessiterait d'adopter une lecture plus souple de la dérogation visée à l'article 13, paragraphe 1, sous p), du règlement nº 561/2006, et, d'autre part, du respect de la santé et du bien-être des animaux, lequel serait davantage assuré si ces derniers pouvaient être directement transportés des fermes aux abattoirs locaux.

30 Quant au premier point, à supposer même qu'il soit avéré que le nombre de marchés locaux de bestiaux ait, même significativement, diminué dans les États membres, il suffit de relever, à l'instar de la Commission, que le législateur de l'Union a néanmoins expressément rejeté une proposition de cette dernière visant à assouplir la portée de la dérogation qui figure à l'article 13, paragraphe 1, sous p), du règlement nº 561/2006. Par la suite, de surcroît, en adoptant le règlement nº 165/2014, le législateur de l'Union s'est borné à augmenter le rayon géographique de 50 km à 100 km, sans, partant, supprimer l'expression « marchés locaux ».

31 Quant au second point, si l'exigence de respecter la santé et le bien-être des animaux ne figure pas parmi les objectifs poursuivis par le règlement nº 561/2006, il n'est, en tout état de cause, aucunement exclu, contrairement à ce que suggère le gouvernement norvégien, qu'une telle exigence puisse être conciliée avec ces derniers. En effet, la surexploitation de véhicules transportant quotidiennement et sans interruption des animaux vivants directement entre plusieurs exploitations agricoles et un ou plusieurs abattoirs locaux est non seulement susceptible d'affecter les conditions de travail des conducteurs et de mettre en danger la sécurité routière, justifiant que de tels véhicules fassent usage du tachygraphe, mais peut également avoir des incidences négatives sur la santé et le bien-être de ces animaux.

32 Il s'ensuit qu'il y a lieu de répondre à la question posée que l'expression « marchés locaux », figurant à l'article 13, paragraphe 1, sous p), du règlement nº 561/2006, doit être interprétée en ce sens qu'elle ne saurait désigner ni la transaction opérée entre un négociant en gros de bétail et un exploitant agricole ni le négociant en gros de bétail lui-même, de telle sorte que la dérogation prévue à cette disposition ne peut être étendue aux véhicules qui transportent des animaux vivants directement des fermes aux abattoirs locaux.

Sur les dépens

33 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 (huitième chambre) dit pour droit :

L'expression « marchés locaux », figurant à l'article 13, paragraphe 1, sous p), du règlement (CE) nº 561/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) nº 3821/85 et (CE) nº 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) nº 3820/85 du Conseil, tel que modifié par le règlement (UE) nº 165/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 4 février 2014, doit être interprétée en ce sens qu'elle ne saurait désigner ni la transaction opérée entre un négociant en gros de bétail et un exploitant agricole ni le négociant en gros de bétail lui-même, de telle sorte que la dérogation prévue à cette disposition ne peut être étendue aux véhicules qui transportent des animaux vivants directement des fermes aux abattoirs locaux.

Signatures