Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (neuvième chambre)

12 septembre 2019*

« Renvoi préjudiciel – Rapprochement des législations – Règlement (CE) nº 882/2004 – Article 27 – Contrôles officiels des aliments pour animaux et des denrées alimentaires – Financement – Redevances ou taxes dues au titre des contrôles officiels – Possibilité pour les États membres d'exonérer certaines catégories d'opérateurs – Taux minimaux des redevances »

Dans les affaires jointes C-199/18, C-200/18 et C-343/18,

ayant pour objet des demandes de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduites par le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie), par décisions du 14 décembre 2017, parvenues à la Cour le 19 mars 2018, dans les procédures

Pollo del Campo S.c.a.,

Avi Coop Società Cooperativa Agricola (C-199/18),

C.A.F.A.R. – Società Agricola Cooperativa,

Società Agricola Guidi di Roncofreddo di Guidi Giancarlo e Nicolini Fausta (C-200/18)

contre

Regione Emilia-Romagna,

Azienda Unità Sanitaria Locale 104 di Modena,

A.U.S.L. Romagna (C-199/18 et C-200/18),

et

SAIGI Società Cooperativa Agricola a r.l.,

MA.GE.MA. Società Agricola Cooperativa

contre

Regione Emilia-Romagna,

A.U.S.L. Romagna (C-343/18),

* Langue de procédure : l'italien.

LA COUR (neuvième chambre),

composée de Mme K. Jürimäe, présidente de chambre, MM. D. Šváby (rapporteur) et S. Rodin, juges,

avocat général : M. P. Pikamäe,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

– pour Pollo del Campo S.c.a., Avi Coop Società Cooperativa Agricola, par Mes M. Giustiniani, A. Gamberini, et M. Aldegheri, avvocati,

– pour C.A.F.A.R. – Società Agricola Cooperativa, par Me M. Aldegheri, avvocatessa, puis par Me A. Clarizia, avvocato,

– pour Società Agricola Guidi di Roncofreddo di Guidi Giancarlo e Nicolini Fausta, par Mes M. Giustiniani, A. Gamberini et M. Aldegheri, avvocati,

– pour l'A.U.S.L. Romagna, par Me A. Lolli, avvocato,

– pour la Regione Emilia-Romagna, par Mes G. Puliatti et F. Senofonte, avvocati,

– pour la Commission européenne, par Mme F. Moro et M. D. Bianchi, en qualité d'agents,

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

rend le présent

Arrêt

1 Les demandes de décision préjudicielle portent sur l'interprétation de l'article 27 du règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux (JO 2004, L 165, p. 1 et rectificatif JO 2004, L 191, p. 1).

2 Ces demandes ont été présentées dans le cadre de trois litiges opposant Pollo del Campo S.c.a. et Avi Coop Società Cooperativa Agricola (affaire C-199/18), C.A.F.A.R. – Società Agricola Cooperativa et Società Agricola Guidi di Roncofreddo di Guidi Giancarlo e Nicolini Fausta (affaire C-200/18), ainsi que SAIGI Società Cooperativa Agricola a r.l. et MA.GE.MA. Società Agricola Cooperativa (affaire C-343/18) à la Regione Emilia-Romagna (Région de l'Émilie-Romagne, Italie), à l'Azienda Unità Sanitaria Locale 104 di Modena (Agence sanitaire locale 104 de Modène, Italie) et à l'A.U.S.L Romagna (Agence sanitaire locale de Romagne, Italie), au sujet d'une décision de cette Région qui assujettit les requérantes au principal au paiement d'une redevance destinée à couvrir les frais occasionnés par les contrôles vétérinaires officiels.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

La directive 89/662

3 L'article 1er de la directive 89/662/CEE du Conseil, du 11 décembre 1989, relative aux contrôles vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires dans la perspective de la réalisation du marché intérieur (JO 1989, L 395, p. 13), telle que modifiée par la directive 2004/41/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 avril 2004 (JO 2004, L 157, p. 33, et rectificatif JO 2004, L 195, p. 12) (ci-après la « directive 89/662 »), prévoit que les États membres veillent à ce que les contrôles vétérinaires à effectuer sur les produits d'origine animale couverts par les actes visés à l'annexe A qui sont destinés aux échanges soient non plus effectués aux frontières, mais conformément aux dispositions de la présente directive.

4 Cette annexe A mentionne, à son chapitre I, la directive 2002/99/CE du Conseil, du 16 décembre 2002, fixant les règles de police sanitaire régissant la production, la transformation, la distribution et l'introduction des produits d'origine animale destinés à la consommation humaine (JO 2003, L 18, p. 11), ainsi que le règlement (CE) nº 853/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale (JO 2004, L 139, p. 55).

La directive 93/119/CE

5 La directive 93/119/CE du Conseil, du 22 décembre 1993, sur la protection des animaux au moment de leur abattage ou de leur mise à mort (JO 1993, L 340, p. 21), établissait des normes minimales communes pour la protection des animaux au moment de leur abattage ou de leur mise à mort, afin d'assurer un développement rationnel de la production et de faciliter l'achèvement du marché intérieur des animaux et des produits animaux.

La directive 96/23/CE

6 La directive 96/23/CE du Conseil, du 29 avril 1996, relative aux mesures de contrôle à mettre en œuvre à l'égard de certaines substances et de leurs résidus dans les animaux vivants et leurs produits et abrogeant les directives 85/358/CEE et 86/469/CEE et les décisions 89/187/CEE et 91/664/CEE (JO 1996, L 125, p. 10), établit les mesures de contrôle relatives aux substances et aux groupes de résidus visés à son annexe I.

7 À cette fin, l'article 3 de cette directive, figurant sous le chapitre II de celle-ci, intitulé « Plans de surveillance pour la recherche des résidus ou substances », prévoit :

« La surveillance de la filière de production des animaux et des produits primaires d'origine animale en vue de la recherche des résidus et des substances visés à l'annexe I [de ladite directive] dans les animaux vivants, leurs excréments et liquides biologiques, ainsi que dans les tissus et produits animaux, les aliments pour animaux et eaux de boisson doit être effectuée conformément aux dispositions du présent chapitre. »

Le règlement (CE) nº 178/2002

8 Le règlement (CE) nº 178/2002 du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2002, établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires (JO 2002, L 31, p. 1) dispose, à son article 3, intitulé « autres définitions » :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

1) "législation alimentaire", les dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant les denrées alimentaires en général et leur sécurité en particulier, au niveau communautaire ou national. La législation alimentaire couvre toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution des denrées alimentaires et également des aliments destinés ou donnés à des animaux producteurs de denrées alimentaires ;

[...]

3) "exploitant du secteur alimentaire", la ou les personnes physiques ou morales chargées de garantir le respect des prescriptions de la législation alimentaire dans l'entreprise du secteur alimentaire qu'elles contrôlent ;

[...]

6) "exploitant du secteur de l'alimentation animale", la ou les personnes physiques ou morales chargées de garantir le respect des prescriptions de la législation alimentaire dans l'entreprise du secteur de l'alimentation animale qu'elles contrôlent ».

Le règlement nº 853/2004

9 L'annexe III du règlement nº 853/2004 comprend un ensemble d'exigences spécifiques. Plus particulièrement, la section 2 de cette annexe III contient des exigences applicables aux viandes de volaille ainsi que de lagomorphes et qui couvrent, notamment, les activités d'abattage et de découpe de viande.

Le règlement nº 882/2004

10 Les considérants 4, 6 et 32 du règlement nº 882/2004 énoncent :

« (4) La législation communautaire relative aux aliments pour animaux et aux denrées alimentaires part du principe que les exploitants du secteur de l'alimentation animale et du secteur alimentaire à tous les stades de la production, de la transformation et de la distribution sont chargés de veiller, dans les limites des activités dont ils ont le contrôle, à ce que les aliments pour animaux et les denrées alimentaires satisfassent aux dispositions de la législation relative aux aliments pour animaux et aux denrées alimentaires applicables à leurs activités.

[...]

(6) Les États membres devraient assurer l'application de la législation relative aux aliments pour animaux et aux denrées alimentaires, ainsi que des dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux, et contrôler et vérifier le respect par les exploitants du secteur des prescriptions applicables en la matière à tous les stades de la production, de la transformation et de la distribution. Des contrôles officiels devraient être organisés à cette fin.

[...]

(32) Des ressources financières adéquates devraient être disponibles pour l'organisation de contrôles officiels. Par conséquent, les autorités compétentes des États membres devraient être à même de percevoir les redevances ou les taxes permettant de couvrir les coûts occasionnés par les contrôles officiels. Ce faisant, les autorités compétentes des États membres sont libres d'établir les redevances et taxes sous la forme de montants forfaitaires basés sur les coûts engagés et tenant compte de la situation propre à chaque établissement. Si des redevances sont imposées aux exploitants, des principes communs devraient être appliqués. Il convient, par conséquent, de définir les critères de fixation du niveau des redevances d'inspection. En ce qui concerne les redevances applicables aux contrôles à l'importation, il y a lieu de fixer directement les tarifs pour les principaux articles d'importation, en vue de garantir leur application uniforme et d'éviter les distorsions commerciales. »

11 Le titre I du règlement nº 882/2004, intitulé « Objet, champ d'application et définitions » contient un article 1er, relatif à l'objet et au champ d'application, qui prévoit, à son paragraphe 1 :

« Le présent règlement établit des règles générales applicables à la réalisation des contrôles officiels destinés à vérifier le respect des règles visant notamment :

a) à prévenir ou éliminer les risques qui pourraient survenir, soit directement soit à travers l'environnement, pour les êtres humains et les animaux, ou à réduire ces risques à un niveau acceptable [...] »

12 L'article 2, point 1, de ce règlement définit le « contrôle officiel » comme « toute forme de contrôle effectué par l'autorité compétente ou par [la Communauté] pour vérifier le respect de la législation relative aux aliments pour animaux et aux denrées alimentaires ainsi que des dispositions concernant la santé animale et le bien-être des animaux ».

13 Intitulé « Contrôles officiels effectués par les États membres », le titre II dudit règlement contient un chapitre I, relatif aux « Obligations générales ». À ce chapitre figure l'article 3, portant sur les « Obligations générales concernant l'organisation des contrôles officiels », aux termes duquel :

« 1. Les États membres veillent à ce que des contrôles officiels soient effectués régulièrement et en fonction du risque et à une fréquence adéquate pour atteindre les objectifs visés par le présent règlement, [...]

[...]

3. Les contrôles officiels sont réalisés à n'importe quel stade de la production, de la transformation et de la distribution des aliments pour animaux ou des denrées alimentaires et des animaux et des produits d'origine animale. Ils comprennent des contrôles des entreprises du secteur de l'alimentation animale ou du secteur alimentaire, de l'utilisation d'aliments pour animaux ou de denrées alimentaires, de leur stockage ou de tout processus, matériel, substance, activité ou opération, y compris le transport, faisant intervenir des aliments pour animaux ou des denrées alimentaires, et d'animaux vivants, requis en vue d'atteindre les objectifs du présent règlement.

[...] »

14 Sous le chapitre VI dudit titre II, intitulé « Financement des contrôles officiels », figure l'article 26 exposant un « Principe général » en ces termes :

« Les États membres veillent à ce que des ressources financières adéquates soient dégagées par tous les moyens jugés appropriés, y compris par la fiscalité générale ou par l'instauration de redevances ou de taxes, afin de disposer du personnel et des autres ressources nécessaires pour les contrôles officiels. »

15 L'article 27 du règlement nº 882/2004, intitulé « Redevances ou taxes », est ainsi libellé :

« 1. Les États membres peuvent percevoir des redevances ou des taxes pour couvrir les coûts occasionnés par les contrôles officiels.

2. Cependant, en ce qui concerne les activités énumérées à l'annexe IV, section A, et à l'annexe V, section A, les États membres veillent à organiser la perception d'une redevance.

3. Sans préjudice des paragraphes 4 et 6, les redevances perçues en ce qui concerne les activités spécifiques visées à l'annexe IV, section A, et à l'annexe V, section A, ne sont pas inférieures aux taux minimaux fixés à l'annexe IV, section B, et à l'annexe V, section B. Toutefois, pendant une période transitoire allant jusqu'au 1er janvier 2008, en ce qui concerne les activités visées à l'annexe IV, section A, les États membres peuvent continuer d'utiliser les taux appliqués actuellement conformément à la directive 85/73/CEE [du Conseil, du 29 janvier 1985, relative au financement des inspections et contrôles sanitaires des viandes fraîches et des viandes de volaille (JO 1985, L 32, p. 14)].

[...]

4. Les redevances perçues aux fins de contrôles officiels en application des paragraphes 1 ou 2 :

[...]

b) peuvent être fixées à des taux forfaitaires sur la base des coûts que supportent les autorités compétentes pendant une période donnée ou, le cas échéant, aux montants fixés à l'annexe IV, section B, ou à l'annexe V, section B.

5. Pour fixer les redevances, les États membres prennent en considération :

a) le type d'entreprise concernée et les facteurs de risque correspondants ;

b) les intérêts des entreprises ayant une capacité de production peu élevée ;

c) les méthodes traditionnelles utilisées pour la production, la transformation et la distribution ;

d) les besoins des entreprises situées dans des régions soumises à des contraintes géographiques particulières.

6. Lorsque, compte tenu des systèmes d'autocontrôle et de traçage appliqués par l'entreprise du secteur de l'alimentation animale ou du secteur alimentaire, ainsi que du degré de conformité avec la législation constaté lors des contrôles officiels, pour un type donné d'aliment pour animaux, de denrée alimentaire ou d'activité, des contrôles officiels sont effectués à une fréquence réduite, ou lorsque les critères visés au paragraphe 5, points b) à d), entrent en ligne de compte, les États membres peuvent fixer le montant de la redevance afférente au contrôle officiel à un niveau inférieur à celui des taux minima visés au paragraphe 4, point b), sous réserve que l'État membre concerné fournisse à la Commission un rapport qui précise :

a) le type d'aliment pour animaux, de denrée alimentaire ou d'activité visé ;

b) les contrôles effectués dans l'entreprise du secteur de l'alimentation animale ou du secteur alimentaire concernée, et

c) la méthode utilisée pour calculer la réduction de la redevance.

[...] »

16 L'annexe IV du règlement nº 882/2004 est intitulée « Activités et taux minimaux des redevances ou des taxes liées aux contrôles officiels concernant les établissements communautaires ». La section A de cette annexe IV dispose :

« 1. Les activités visées dans les directives 89/662/CEE, 90/425/CEE [du Conseil, du 26 juin 1990, relative aux contrôles vétérinaires et zootechniques applicables dans les échanges intracommunautaires de certains animaux vivants et produits dans la perspective de la réalisation du marché intérieur (JO 1990, L 224, p. 29)], 93/119/CE et 96/23/CE pour lesquelles les États membres perçoivent actuellement des redevances au titre de la directive 85/73/CEE.

2. L'agrément des établissements du secteur de l'alimentation animale. »

17 La section B de cette annexe IV prévoit que les États membres perçoivent, aux fins des contrôles liés à la liste de produits qui sont énumérés à cette section, les taux minimaux de redevance ou de taxes qui sont énumérés dans ladite section. Des taux minimaux de redevance ou de taxes applicables à l'inspection lors de l'abattage y sont notamment fixés de même que des taux minimaux de redevance ou de taxes applicables aux contrôles liés aux ateliers de découpe.

18 L'annexe V dudit règlement porte sur les « activités et taux minimaux des redevances ou des taxes liées aux contrôles officiels des marchandises et des animaux vivants introduits dans la Communauté » et prévoit :

« Les activités visées dans les directives 97/78/CE [du Conseil, du 18 décembre 1997, fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles vétérinaires pour les produits en provenance des pays tiers introduits dans la Communauté (JO 1997, L 24, p. 9)] et 91/496/CEE [du Conseil, du 15 juillet 1991, fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles vétérinaires pour les animaux en provenance des pays tiers introduits dans la Communauté et modifiant les directives 89/662/CEE, 90/425/CEE et 90/675/CEE (JO 1991, L 268, p. 56)] pour lesquelles les États membres perçoivent actuellement des redevances au titre de la directive 85/73/CEE. »

19 La section B de cette annexe V prévoit que les États membres perçoivent, aux fins des contrôles officiels liés à la liste de produits qui sont énumérés à cette section, les taux minimaux de redevance ou de taxes qui sont énumérés dans ladite section.

Le droit italien

20 L'article 1er du decreto legislativo n. 194 – Disciplina delle modalità di rifinanziamento dei controlli sanitari ufficiali in attuazione del regolamento (CE) n. 882/2004 (décret législatif nº 194, portant réglementation des modalités de financement des contrôles sanitaires officiels en application du

règlement nº 882/2004) (ci-après le « décret législatif nº 194/2008 »), du 19 novembre 2008 (GURI nº 289, du 11 décembre 2008) délimite le « Champ d'application » de ce décret législatif dans les termes suivants :

« 1. Le présent décret fixe les modalités de financement des contrôles sanitaires officiels, réglementés par le titre II du règlement [nº 882/2004], effectués par les autorités compétentes pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux.

2. Pour le financement des contrôles prévus au paragraphe 1, il y a lieu d'appliquer les redevances prévues dans les annexes du présent décret, selon les modalités de l'article 2.

3. Les redevances prévues par le présent décret, qui remplacent toutes les autres redevances prévues pour les contrôles sanitaires mentionnés au paragraphe 1, sont à la charge des opérateurs des secteurs concernés par les contrôles mentionnés au paragraphe 1 [...] »

21 Le décret législatif nº 194/2008 expose, à son annexe A, sections 1 et 2, les montants des redevances applicables aux installations d'abattage ainsi qu'aux contrôles des ateliers de découpe, qui correspondent à ceux figurant à l'annexe IV, section B, du règlement nº 882/2004.

22 Afin d'appliquer les dispositions du règlement nº 882/2004 et d'éviter des différences de traitement sur le territoire italien, la legge n. 96 – Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2009 (loi nº 96, portant dispositions aux fins de l'application d'obligations découlant de l'appartenance de l'Italie aux Communautés européennes – Loi communautaire 2009), du 4 juin 2010 (supplément ordinaire à la GURI nº 146, du 25 juin 2010), a modifié l'article 1er du décret législatif nº 194/2008, en introduisant un paragraphe 3 bis qui dispose :

« Les entrepreneurs agricoles sont exclus du champ d'application du présent décret pour l'exercice des activités énumérées à l'article 2135 du code civil. »

23 L'article 2135 du codice civile (code civil) dispose :

« On entend par "entrepreneur agricole" une personne qui exerce l'une des activités suivantes : culture de l'exploitation, sylviculture, élevage d'animaux et activités connexes.

Par "culture de l'exploitation", "sylviculture" et "élevage d'animaux", on entend les activités visant à la tenue et à la mise au point d'un cycle biologique ou d'une étape nécessaire de ce cycle, de caractère végétal ou animal, utilisant ou pouvant utiliser l'exploitation, le bois ou les eaux douces, saumâtres ou marines.

Par "activités connexes", on entend les activités exercées par ledit entrepreneur agricole en vue de la manipulation, la conservation, la transformation, la commercialisation et la valorisation relatives aux produits obtenus essentiellement de la culture de l'exploitation, de la forêt ou de l'élevage d'animaux, ainsi que les activités visant à fournir des biens ou des services grâce à l'utilisation majoritaire d'équipements ou de ressources de l'entreprise normalement employées pour l'activité agricole exercée, y compris les activités de valorisation du territoire et du patrimoine rural et forestier, ou de réception et d'hospitalité telles que définies par la loi. »

Les litiges au principal et les questions préjudicielles

24 Les requérantes au principal sont des entreprises agricoles opérant dans les secteurs de l'élevage, de l'abattage et de la commercialisation de volailles.

25 Par une décision du 12 décembre 2011, l'exécutif régional d'Emilie-Romagne a décidé de soumettre au paiement des redevances prévues par le décret législatif nº 194/2008 les entrepreneurs agricoles qui exercent notamment les activités visées aux sections 1 et 2 de l'annexe A de ce décret, à savoir les abattoirs et ateliers de découpe.

26 Les requérantes au principal ont introduit un recours devant le Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna (tribunal administratif régional de l'Émilie-Romagne, Italie) contre cette décision et les avis de paiement consécutifs émis à leur égard. Celui-ci a rejeté ce recours en jugeant, en substance, que le règlement nº 882/2004 n'autorisait pas les États membres à prévoir des dérogations à l'obligation de paiement des redevances vétérinaires.

27 Les requérantes au principal ont ensuite saisi le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie) d'un recours en réformation de ce jugement. Elles font valoir, en substance, en premier lieu, que la réglementation de l'Union n'imposerait pas l'assujettissement de tous les opérateurs du secteur agricole, notamment les « entrepreneurs agricoles », au sens de l'article 2135 du code civil, au paiement des redevances afférentes aux contrôles sanitaires officiels. La réglementation de l'Union se bornerait à exiger des États membres qu'ils assurent la perception d'une redevance pour certaines activités telles que l'inspection des abattoirs et le contrôle du caractère opérationnel des ateliers de découpe. Les États membres seraient libres d'organiser le financement de ces contrôles selon les modalités jugées les plus opportunes.

28 En second lieu, les requérantes au principal affirment que l'exemption du paiement des redevances devrait également s'étendre aux entrepreneurs agricoles qui exercent des activités connexes à l'élevage d'animaux, comme la manipulation, la conservation, la transformation, la commercialisation et la valorisation des produits obtenus principalement par l'élevage d'animaux.

29 Saisie dans ce contexte, la juridiction de renvoi estime nécessaire de savoir quelles obligations le règlement nº 882/2004 impose aux États membres. Plus particulièrement, le Consiglio di Stato (Conseil d'État) s'interroge, d'une part, sur le point de savoir si ce règlement offre aux États membres la possibilité de prévoir des exemptions à l'obligation de payer une redevance relative aux contrôles sanitaires officiels.

30 Il s'interroge, d'autre part, sur la délimitation exacte de la catégorie d'entrepreneurs agricoles qui pourraient être exemptés du paiement de cette redevance, compte tenu d'un arrêt rendu, le 10 novembre 2016, par la Corte di cassazione (Cour de cassation, Italie) qui considère les coopératives d'entrepreneurs agricoles et leurs associations comme étant des « entrepreneurs agricoles », au sens de l'article 2135 du code civil, lorsqu'elles utilisent pour l'exercice des activités visées à cet article des produits de leurs associés ou lorsqu'elles fournissent à leurs associés des biens et des services aux fins de l'entretien et du développement d'un cycle biologique.

31 Dans ces conditions, le Consiglio di Stato (Conseil d'État) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) L'article 27 du règlement [nº 882/2004] qui prévoit que les États membres assurent le recouvrement d'une redevance, en ce qui concerne les activités énumérées à l'annexe IV, section A, et à l'annexe V, section A, doit-il être interprété en ce sens qu'il impose l'obligation de paiement à tous les entrepreneurs agricoles y compris lorsqu'ils "exercent les activités d'abattage et de découpe des viandes accessoires et connexes à l'activité d'élevage d'animaux" ?

2) Est-il permis à un État d'exclure du paiement des taxes sanitaires certaines catégories d'entreprises alors qu'il a prévu un système de perception des redevances propre à garantir globalement la couverture des coûts supportés pour les contrôles officiels ou d'appliquer des redevances inférieures par rapport à celles prévues par le règlement nº 882/2004 ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

32 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 27 du règlement nº 882/2004 doit être interprété en ce sens qu'il prévoit que les États membres ont l'obligation d'imposer le paiement de redevances afférentes aux contrôles officiels portant sur les activités énumérées à l'annexe IV, section A, et à l'annexe V, section A, de ce règlement également aux exploitants du secteur alimentaire et du secteur de l'alimentation animale qui exercent les activités d'abattage et de découpe de viande à titre accessoire à leur activité principale d'élevage.

33 À titre liminaire, il ressort de l'article 2, point 1, et de l'article 3 du règlement nº 882/2004, lus à la lumière des considérants 4 et 6 de ce règlement, qu'il incombe aux États membres de réaliser des contrôles officiels destinés à vérifier que la législation relative aux aliments pour animaux et aux denrées alimentaires soit respectée par les exploitants du secteur alimentaire et de l'alimentation animale à tous les stades de la production, de la transformation et de la distribution des aliments pour animaux ou des denrées alimentaires et des animaux et des produits d'origine animale.

34 Ainsi, conformément au libellé de l'article 26 du règlement nº 882/2004, les États membres veillent à ce que des ressources financières adéquates soient dégagées par tous les moyens jugés appropriés, y compris par la fiscalité générale ou par l'instauration de redevances ou de taxes, afin de disposer du personnel et des autres ressources nécessaires pour les contrôles officiels. À cet égard, la Cour a interprété cet article, lu à la lumière du considérant 32 de ce règlement, en ce sens que les États membres disposent d'une large marge d'appréciation pour dégager les ressources financières adéquates afin de disposer du personnel et des autres ressources pour les contrôles officiels (voir, en ce sens, arrêt du 26 juillet 2017, Superfoz - Supermercados, C-519/16, EU:C:2017:601, point 34 et jurisprudence citée).

35 En revanche, cette marge d'appréciation est encadrée par les règles harmonisées prévues à l'article 27 du règlement nº 882/2004, lorsque les États membres décident d'imposer les redevances ou les taxes visées à cet article aux opérateurs (arrêt du 26 juillet 2017, Superfoz - Supermercados, C-519/16, EU:C:2017:601, point 34).

36 À cet égard, il ressort du libellé de l'article 27 du règlement nº 882/2004 que, tandis que le paragraphe 1 de cet article prévoit que les États membres peuvent percevoir des redevances ou des taxes pour couvrir les coûts occasionnés par les contrôles officiels, le paragraphe 2 du même article dispose que les États membres veillent à organiser la perception d'une redevance, et non d'une taxe, pour couvrir les coûts occasionnés par les activités énumérées à l'annexe IV, section A, et à l'annexe V, section A, de ce règlement.

37 Il s'ensuit qu'il découle du libellé clair de cet article 27, paragraphe 2, du règlement nº 882/2004, d'une part, que les États membres sont tenus de percevoir une redevance pour couvrir les coûts occasionnés par les activités visées auxdites annexes et, d'autre part, que le législateur de l'Union n'a pas expressément identifié à ce paragraphe le redevable du paiement de cette redevance.

38 Ainsi, en premier lieu, s'agissant des activités visées à l'annexe IV, section A, du règlement nº 882/2004, il convient d'observer que cette annexe, sans procéder elle-même à une énumération des activités concernées, renvoie aux activités visées dans les directives 89/662, 93/119 et 96/23, pour lesquelles les États membres perçoivent déjà des redevances au titre de la directive 85/73.

39 À cet égard, premièrement, la directive 89/662 prévoit que les contrôles vétérinaires à effectuer sur les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine couverts à l'annexe A de celle-ci sont effectués à tous les stades de la production, de la transformation, du stockage, de la commercialisation et du transfert desdits produits.

40 L'annexe A de ladite directive renvoie, d'une part, à la directive 2002/99, qui fixe les règles de police sanitaire régissant la production, la transformation, la distribution et l'introduction des produits d'origine animale destinés à la consommation humaine et, d'autre part, au règlement nº 853/2004, qui fixe les règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale et qui précise, plus particulièrement, à l'annexe III de ce règlement, les règles relatives à l'abattage et à la découpe de la viande de volaille.

41 Deuxièmement, ainsi qu'il ressort de son article 1er, paragraphe 1, la directive 93/119 s'applique aux activités d'abattage.

42 Troisièmement, la directive 96/23 établit des mesures de contrôle relatives aux substances visées à l'annexe I de celle-ci, et organise la surveillance de la filière de production des animaux, des produits primaires d'origine animale ainsi que des aliments pour animaux à tous les stades de la production, de la transformation et de la commercialisation de ces produits.

43 Il découle de ces directives qu'elles imposent aux États membres de procéder à des contrôles portant sur tous les stades de la filière de production et de la transformation des animaux, de leurs produits ainsi que de la filière de production des aliments des animaux. Il s'ensuit que, les activités d'abattage et de découpe de viande relevant des phases de la production et de la transformation des animaux, ces activités sont visées à l'annexe IV, section A, du règlement nº 882/2004. Par conséquent, en application de l'article 27, paragraphe 2, de ce règlement, ces activités doivent faire l'objet du paiement d'une redevance obligatoire afin de financer les contrôles officiels.

44 En second lieu, il convient de relever que l'article 27, paragraphe 2, dudit règlement n'identifie pas le redevable du paiement de cette redevance.

45 Toutefois, il ressort de l'article 27, paragraphe 8, du règlement nº 882/2004, lu en combinaison avec les considérants 4, 6 et 32 de ce règlement, que le législateur de l'Union a entendu imposer le paiement de cette redevance aux exploitants du secteur alimentaire et du secteur de l'alimentation animale.

46 À cet égard, si le règlement nº 882/2004 ne définit pas ces notions d'« exploitants du secteur alimentaire » et d'« exploitants du secteur de l'alimentation animale », l'article 2 de ce règlement renvoie au règlement nº 178/2002, qui contient les règles fondamentales de la législation concernant les aliments pour animaux et les denrées alimentaires, et qui définit lesdites notions à son article 3, points 3 et 6.

47 Conformément à ces dernières dispositions, constitue un exploitant du secteur alimentaire ou un exploitant du secteur de l'alimentation animale la personne physique ou morale chargée de garantir le respect des prescriptions de la législation alimentaire dans l'entreprise du secteur de l'alimentation animale ou du secteur alimentaire qu'elle contrôle.

48 Conformément à l'article 3, point 1, du règlement nº 178/2002, la législation alimentaire comprend toutes les dispositions législatives, réglementaires ou administratives régissant les denrées alimentaires en général et leur sécurité en particulier, issues du droit de l'Union ou du droit national, et couvre toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution des denrées alimentaires ainsi que des aliments pour les animaux.

49 Il en découle que toute personne physique ou morale qui, dans le cadre de son activité, est astreinte au respect de cette législation alimentaire doit être qualifiée d'« exploitant du secteur alimentaire » ou d'« exploitant du secteur de l'alimentation animale ».

50 Dans ce contexte, la circonstance que l'activité d'abattage et la découpe de viande est exercée de manière accessoire à une activité principale d'élevage est une circonstance indifférente.

51 Dès lors, il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, en premier lieu, si l'entrepreneur agricole exerce les activités visées à l'annexe IV, section A, du règlement nº 882/2004, telles que l'abattage et la découpe de viande. Dans l'affirmative, il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, en second lieu, si cet entrepreneur agricole est assujetti aux prescriptions de la législation alimentaire de telle sorte qu'il soit qualifié d'« exploitant du secteur alimentaire » ou « du secteur de l'alimentation animale », au sens de l'article 3, points 3 et 6, du règlement nº 178/2002, et qu'il soit soumis aux contrôles officiels destinés à vérifier qu'il respecte cette réglementation.

52 Compte tenu des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la première question que l'article 27 du règlement nº 882/2004 doit être interprété en ce sens qu'il prévoit que les États membres ont l'obligation d'imposer le paiement de redevances afférentes aux contrôles officiels portant sur les activités énumérées à l'annexe IV, section A, et à l'annexe V, section A, de ce règlement, également aux exploitants du secteur alimentaire et du secteur de l'alimentation animale qui exercent les activités d'abattage et de découpe de viande à titre accessoire à leur activité principale d'élevage.

Sur la seconde question

53 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 27 du règlement nº 882/2004 doit être interprété en ce sens qu'il autorise un État membre à appliquer des redevances d'un montant inférieur aux taux minimaux prévus à l'annexe IV, section B, et à l'annexe V, section B, du règlement nº 882/2004.

54 Tout d'abord, il ressort clairement du libellé de l'article 27, paragraphe 3, premier alinéa, première phrase, du règlement nº 882/2004 que les redevances perçues en ce qui concerne les activités visées à l'annexe IV, section A, et à l'annexe V, section A, du règlement nº 882/2004 ne sont pas inférieures aux taux minimaux fixés à l'annexe IV, section B, et à l'annexe V, section B, de ce règlement.

55 Ensuite, il ressort de la section B de ces annexes IV et V que les États membres perçoivent, aux fins des contrôles liés à la liste de produits qui y figurent, des taux minimaux de redevance qui y sont énoncés.

56 Or, ni l'article 27, paragraphe 3, ni la section B des annexes IV et V du règlement nº 882/2004 ne prévoient de possibilité de déroger de manière générale et discrétionnaire à ces taux minimaux lorsque l'État a choisi de financer les contrôles officiels au moyen d'un système de redevances forfaitaires conformément à l'article 27, paragraphe 4, sous b), de ce règlement.

57 À cet égard, la Cour a jugé que ces taux minimaux constituent des taux plancher auxquels les États membres ne peuvent, en principe, pas déroger (arrêt du 7 juillet 2011, Rakvere Piim et Maag Piimatööstus, C-523/09, EU:C:2011:460, points 22 et 27).

58 Enfin, cette interprétation est confortée par l'article 27, paragraphe 6, du règlement nº 882/2004, qui régit la seule dérogation par laquelle un État membre est autorisé à fixer, pour une entreprise donnée, un montant de redevance afférente au contrôle officiel à un niveau inférieur à celui des taux minima visés à la section B des annexes IV et V de ce règlement. Or, compte tenu des indications fournies

par la juridiction de renvoi, la réglementation en cause dans les affaires au principal est, par nature, non susceptible de relever de la dérogation visée à cet article 27, paragraphe 6, dès lors qu'elle ne vise pas la situation d'une entreprise donnée, mais qu'elle présente un caractère général.

59 Il s'ensuit que l'article 27, paragraphe 3, du règlement nº 882/2004 ainsi que la section B des annexes IV et V de ce règlement ne laissent aucune marge d'appréciation aux États membres leur permettant de déroger, de manière générale et discrétionnaire, aux taux minimaux qui y sont fixés (voir, en ce sens, arrêt du 7 juillet 2011, Rakvere Piim et Maag Piimatööstus, C-523/09, EU:C:2011:460, point 28).

60 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que l'article 27 du règlement nº 882/2004 doit être interprété en ce sens qu'il n'autorise pas un État membre à appliquer des taux de redevance inférieurs aux taux minimaux prévus à l'annexe IV, section B, et à l'annexe V, section B, du règlement nº 882/2004.

Sur les dépens

61 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 (neuvième chambre) dit pour droit :

1) **L'article 27 du règlement (CE) nº 882/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux, doit être interprété en ce sens qu'il prévoit que les États membres ont l'obligation d'imposer le paiement de redevances afférentes aux contrôles officiels portant sur les activités énumérées à l'annexe IV, section A, et à l'annexe V, section A, de ce règlement, également aux exploitants du secteur alimentaire et du secteur de l'alimentation animale qui exercent les activités d'abattage et de découpe de viande à titre accessoire à leur activité principale d'élevage.**

2) **L'article 27 du règlement nº 882/2004 doit être interprété en ce sens qu'il n'autorise pas un État membre à appliquer des taux de redevance inférieurs aux taux minima prévus à l'annexe IV, section B, et à l'annexe V, section B, du règlement nº 882/2004.**

Signatures