

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

7 juillet 2011 *

Dans l'affaire C-523/09,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par la Tartu ringkonnakohus (Estonie), par décision du 6 novembre 2009, parvenue à la Cour le 15 décembre 2009, dans la procédure

Rakvere Piim AS,

Maag Piimatööstus AS

contre

Veterinaar- ja Toiduamet,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. J.-J. Kasel (rapporteur), président de chambre, MM. E. Levits et M. Safjan, juges,

* Langue de procédure: l'estonien.

avocat général: M. P. Cruz Villalón,
greffier: M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées:

- pour le gouvernement estonien, par M^{me} M. Linntam, en qualité d'agent,
- pour la Commission européenne, par M^{me} A. Marcoulli et M. B. Schima, en qualité d'agents, assistés de M^e C. Ginter, avocat,

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

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 27, paragraphes 3, 4, sous a), et 6, 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 L 165, p. 1, et rectificatifs JO L 191, p. 1, ainsi que JO 2007, L 204, p. 29).

- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Rakvere Piim AS (ci-après «Rakvere Piim») et Maag Piimatööstus AS (ci-après «Maag»), sociétés de droit estonien, au Veterinaar- ja Toiduamet (office alimentaire et vétérinaire), au sujet du calcul des redevances dues au titre d'inspections et de contrôles sanitaires de la production de lait.

Le cadre juridique

La réglementation de l'Union

- 3 L'article 26 du règlement n° 882/2004 prévoit:

«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.»

- 4 L'article 27, paragraphes 3, 4 et 6, du règlement n° 882/2004 dispose:

«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 1^{er} 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.

Les taux prévus à l'annexe IV, section B, et à l'annexe V, section B, sont mis à jour au moins tous les deux ans conformément à la procédure visée à l'article 62, paragraphe 3, notamment afin de tenir compte de l'inflation.

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

a) n'excèdent pas les coûts supportés par les autorités compétentes responsables en relation avec les éléments énumérés à l'annexe VI,

et

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.

[...]

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 para-

graphe 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 minimaux 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.»

5 Conformément à l'annexe IV, section B, du règlement n° 882/2004, les taux minimaux des redevances ou des taxes applicables à la production laitière sont fixés à «1 euro par 30 tonnes et à 0,5 euro par tonne au-delà de 30 tonnes».

6 L'annexe VI du règlement n° 882/2004 prévoit que les critères à prendre en considération pour le calcul des redevances sont:

«1. Les salaires du personnel chargé des contrôles officiels.

2. Les frais du personnel chargé des contrôles officiels, notamment pour les installations, les outils, les équipements, les actions de formation, les frais de déplacement et les frais connexes.

3. Les frais d'analyse en laboratoire et d'échantillonnage.»

La réglementation nationale

- 7 Aux termes de l'article 35¹, paragraphe 1, de la loi relative à l'organisation des activités vétérinaires (*veterinaarkorralduse seadus*, RT I 1999, 58, 608), dans sa version publiée au RT I 2008, 30, 191, applicable à la date des faits au principal:

«La redevance de contrôle vétérinaire (ci-après la 'redevance de contrôle') est un montant qui, compte tenu des principes et des objectifs consacrés aux articles 27 à 29 du règlement [n° 882/2004], doit être versée à hauteur de ce qui est prévu par la présente loi pour l'exécution de mesures de contrôle vétérinaire portant sur les animaux et les produits d'origine animale, pour le traitement des demandes en la matière et pour l'établissement de documents. La redevance de contrôle est versée sur le compte de compensation du Veterinaar- ja Toiduamet qui fait partie du compte groupé des fonds publics du ministère des Finances. Les coûts de la mise en œuvre des mesures de contrôle vétérinaire incluent ceux relatifs à l'envoi d'un agent de contrôle en vue d'effectuer les contrôles sur un navire-usine.»

- 8 L'article 35³ de loi relative à l'organisation des activités vétérinaires, consacré à la fixation de la redevance de contrôle et au montant des redevances de contrôle, dispose:

«(1) Le montant de la redevance de contrôle est calculé à partir des frais de personnel et de matériel devant être exposés pour l'exécution des mesures de contrôle vétérinaire sur des animaux et des produits d'origine animale par le Veterinaar- ja Toiduamet.

(2) La redevance de contrôle pour les mesures de contrôle vétérinaire énumérées par le règlement [n° 882/2004] est perçue de la manière suivante:

[...]

- 3) S'agissant de la transformation de lait, l'opérateur paie la redevance de contrôle pour les mesures de contrôle vétérinaire en fonction de la quantité de lait transformé;

[...]

(3) La mise en œuvre des mesures de contrôle vétérinaire, énumérées dans le présent article, au paragraphe 2, points 1 à 6, donne lieu à la perception d'une redevance de contrôle au taux minimal fixé à l'annexe IV, section B, et à l'annexe V, section B, du règlement [n° 882/2004].

(4) Les opérateurs dans le domaine des animaux et des produits d'origine animale, mis à part ceux dont les quantités de production sont réduites au sens de l'article 26, paragraphe 3, de la loi relative aux denrées alimentaires [toiduseadus] paient une redevance de contrôle pour la détermination de la teneur en substances nocives s'agissant d'animaux et de produits d'origine animale, et cela de la manière suivante:

[...]

- 3) Acheteur de lait — 35 cents par 1 000 litres de lait;

[...]»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 9 Entre le mois de février 2008 et celui de janvier 2009, le Veterinaar- ja Toiduamet a adopté, à l'encontre de Rakvere Piim et de Maag, plusieurs décisions portant sur le recouvrement de la redevance de contrôle due au titre de la production de lait.

- 10 À l'appui des recours introduits par Rakvere Piim et Maag à l'encontre de ces décisions devant le Tartu halduskohus (tribunal administratif de Tartu), ces sociétés ont fait valoir que les dispositions nationales relatives à la redevance de contrôle sont contraires, entre autres, au règlement n° 882/2004, puisque les redevances perçues dépassent les coûts effectifs des contrôles.
- 11 Ces recours ayant été rejetés, Rakvere Piim et Maag ont saisi, en appel, la juridiction de renvoi. Devant cette juridiction, elles font valoir, notamment, que, en application de la législation nationale, un entrepreneur qui s'est vu notifier une décision portant sur le recouvrement de la redevance de contrôle n'a aucune possibilité de vérifier si ladite législation prévoit effectivement l'adoption, à son égard, d'une décision portant sur le recouvrement d'une redevance pour les contrôles effectués et correspondant au montant qui lui est réclamé. À cela s'ajouterait le fait que ledit montant résulterait d'un règlement de l'Union qui ne serait pas directement applicable et qui pourrait être modifié indépendamment de la volonté du législateur national. Si ledit législateur devait lui-même fixer le taux de la redevance de contrôle en vertu du pouvoir d'appréciation résultant du droit de l'Union, le simple renvoi au taux dit «minimal», prévu par le règlement n° 882/2004, ne serait pas compatible avec les exigences de la Constitution estonienne.
- 12 Le Veterinaar- ja Toiduamet soutient, en particulier, que la législation nationale détermine tous les éléments de la redevance de contrôle soit directement soit par renvoi aux dispositions du règlement n° 882/2004. Tous les éléments de la redevance de contrôle seraient prévus par la loi ainsi que par le règlement n° 882/2004, aucun d'entre eux ne relevant de la pratique administrative. Les renvois au règlement de l'Union institués par la loi n'auraient pas pour effet de rendre la législation en question contraire à la Constitution estonienne, puisque les règlements de l'Union feraient partie intégrante de l'ordre juridique national.
- 13 Le 18 septembre 2009, Maag a signalé à la juridiction de renvoi que Rakvere Piim avait disparu en raison d'une fusion entre elle-même et cette société. Par une décision du 23 septembre 2009, la Tartu ringkonnakohus a autorisé Maag à poursuivre la procédure en lieu et place de Rakvere Piim.

14 Ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, la Tartu ringkonnakohus s'interroge, d'une part, sur le point de savoir si la loi relative à l'organisation des activités vétérinaires, en tant que mesure d'exécution, est conforme au règlement n° 882/2004 et, d'autre part, sur l'étendue de la marge de manœuvre dont disposent les législateurs nationaux lors de l'application dudit règlement. Il se demande par ailleurs si, en l'espèce, les limites de cette marge de manœuvre ont été respectées et si le législateur national a pu valablement se fonder sur les taux minimaux prévus par le règlement n° 882/2004, alors même que ceux-ci dépassent les coûts effectifs des contrôles.

15 Dans ces conditions, la Tartu Ringkonnakohus a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Convient-il d'interpréter l'article 27, paragraphe 4, sous a), du règlement [n° 882/2004] en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce que soient réclamés, à un entrepreneur, pour les activités visées à l'annexe IV, section A, de ce règlement, les taux minimaux des redevances prévus à l'annexe IV, section B, de ce règlement, même lorsque les coûts supportés par les autorités compétentes responsables en relation avec les éléments énumérés à l'annexe VI de ce règlement sont inférieurs aux taux minimaux précités?

2) Est-ce que, dans les conditions visées dans la question précédente, un État membre a le droit d'introduire, pour les activités visées à l'annexe IV, section A, [du règlement n° 882/2004], des redevances inférieures aux taux minimaux prévus à l'annexe IV, section B, de ce règlement, lorsque les coûts supportés par les autorités compétentes responsables en relation avec les éléments énumérés à l'annexe VI de ce règlement sont inférieurs aux taux minimaux précités, sans que les conditions prévues à l'article 27, paragraphe 6, de ce règlement soient remplies?»

Sur les questions préjudicielles

- 16 Par ses deux questions, qu'il convient d'examiner conjointement, la juridiction de renvoi demande en substance si l'article 27, paragraphes 3 et 4, du règlement n° 882/2004 doit être interprété en ce sens qu'il permet à un État membre de percevoir, sans devoir prendre une mesure d'application au niveau national, des redevances aux taux minimaux prévus à l'annexe IV, section B, dudit règlement, alors même que les coûts supportés par les autorités compétentes en relation avec les inspections et les contrôles sanitaires prévus par ledit règlement sont inférieurs à ces taux, dès lors que les conditions fixées pour l'application de l'article 27, paragraphe 6, du même règlement ne sont pas remplies.
- 17 En vue de répondre à cette question, il convient de rappeler que, en raison même de leur nature et de leur fonction dans le système des sources du droit de l'Union, les dispositions d'un règlement ont, en règle générale, un effet immédiat dans les ordres juridiques nationaux, sans qu'il soit besoin pour les autorités nationales de prendre des mesures d'application (voir arrêts du 17 mai 1972, *Leonesio*, 93/71, Rec. p. 287, point 5, et du 24 juin 2004, *Handlbauer*, C-278/02, Rec. p. I-6171, point 25).
- 18 Il est vrai que certaines dispositions de règlements peuvent néanmoins nécessiter, pour leur mise en œuvre, l'adoption de mesures d'application par les États membres (arrêt *Handlbauer*, précité, point 26).
- 19 Il importe, dès lors, de déterminer si l'article 27, paragraphes 3 et 4, du règlement n° 882/2004 ainsi que l'annexe IV, section B, dudit règlement laissent, en ce qui concerne la fixation des taux minimaux visés dans ces dispositions, une marge d'appréciation aux États membres ou appellent de la part de ceux-ci l'adoption de mesures d'application supplémentaires.

- 20 À cet égard, il convient, d'une part, de rappeler que l'article 27, paragraphe 3, du règlement n° 882/2004 dispose que les redevances que les États membres perçoivent en application de ce règlement ne sont pas inférieures aux taux minimaux fixés, notamment, à l'annexe IV, section B, dudit règlement.
- 21 Il importe, d'autre part, de constater que le règlement n° 882/2004 prévoit, à son annexe IV, section B, des taux minimaux applicables aux différentes espèces animales qui, eu égard à leur caractère précis et complet, ne nécessitent l'adoption d'aucune mesure d'application supplémentaire de la part des États membres.
- 22 Il s'ensuit que les taux minimaux ainsi fixés doivent être considérés comme constituant des taux planchers auxquels les États membres ne sont, en principe, pas libres de déroger.
- 23 La circonstance que, conformément à l'article 27, paragraphe 4, sous a), du règlement n° 882/2004, les redevances perçues par les États membres ne doivent pas excéder les coûts supportés par les autorités compétentes responsables en relation avec les contrôles n'est pas de nature à infirmer l'interprétation qui précède, dans la mesure où ladite disposition doit être comprise comme fixant le taux plafond uniquement des redevances non forfaitaires que les États membres ont la possibilité de percevoir.
- 24 En revanche, s'agissant des redevances fixées conformément à l'article 27, paragraphe 4, sous b), du règlement n° 882/2004, à savoir sur la base d'un taux forfaitaire, ce taux plafond ne saurait trouver à s'appliquer.
- 25 En effet, s'agissant, en premier lieu, des redevances dont les taux forfaitaires sont déterminés sur la base des coûts que supportent les autorités compétentes pendant

une période donnée, il importe de relever que le montant desdits coûts est déjà pris en considération lors de la fixation de ces taux. De surcroît, ainsi que la Cour l'a déjà jugé, il est de l'essence même d'une redevance fixée forfaitairement d'excéder dans certains cas le coût réel des mesures qu'elle vise à financer et d'être inférieure à celui-ci dans d'autres cas (arrêt du 19 mars 2009, *Commission/Allemagne*, C-270/07, Rec. p. I-1983, point 32).

- ²⁶ En ce qui concerne, en second lieu, les redevances fixées aux montants minimaux prévus à l'annexe IV, section B, du règlement n° 882/2004, force est de constater que le législateur de l'Union a déterminé ces montants sans se référer d'aucune façon aux coûts effectivement supportés par les autorités compétentes. Ces coûts ne sauraient donc, en principe, être pris en considération par les États membres pour abaisser, de manière générale, lesdites redevances à un niveau inférieur à celui prévu à l'annexe IV, section B, du règlement n° 882/2004.
- ²⁷ L'interprétation selon laquelle les États membres n'ont pas, en principe, la possibilité de déroger de manière générale et discrétionnaire aux taux minimaux figurant à l'annexe IV, section B, du règlement n° 882/2004 est corroborée par la circonstance que même l'exercice de la faculté prévue à l'article 27, paragraphe 6, dudit règlement, qui permet auxdits États de fixer, pour une entreprise donnée, le montant de la redevance afférente au contrôle officiel à un niveau inférieur à celui des taux minimaux visés dans ladite annexe, est soumis à certaines conditions. Dans une situation telle que celle décrite par la juridiction de renvoi, l'article 27, paragraphe 6, du règlement n° 882/2004 ne permet pas, dès lors, à un État membre de fixer les redevances en cause à un niveau inférieur aux taux minimaux prévus à l'annexe IV, section B, dudit règlement.
- ²⁸ Il s'ensuit que l'article 27, paragraphes 3 et 4, du règlement n° 882/2004 ainsi que l'annexe IV, section B, dudit règlement ne laissent, en ce qui concerne la fixation des taux minimaux visés dans ces dispositions, aucune marge d'appréciation aux États membres ni n'appellent de leur part l'adoption de mesures d'exécution.

29 Eu égard à l'ensemble de ces considérations, il convient de répondre aux questions posées que l'article 27, paragraphes 3 et 4, du règlement n° 882/2004 doit être interprété en ce sens qu'il permet à un État membre de percevoir, sans devoir prendre une mesure d'application au niveau national, des redevances aux taux minimaux prévus à l'annexe IV, section B, de ce règlement, alors même que les coûts supportés par les autorités compétentes en relation avec les inspections et les contrôles sanitaires prévus par ledit règlement sont inférieurs à ces taux, dès lors que les conditions fixées pour l'application de l'article 27, paragraphe 6, du même règlement ne sont pas remplies.

Sur les dépens

30 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 (cinquième chambre) dit pour droit:

L'article 27, paragraphes 3 et 4, 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, doit être interprété en ce sens qu'il permet à un État membre de percevoir, sans devoir prendre une mesure d'application au niveau national, des redevances aux taux minimaux prévus à l'annexe IV, section B, de ce règlement, alors même que les coûts supportés par les autorités compétentes

en relation avec les inspections et les contrôles sanitaires prévus par ledit règlement sont inférieurs à ces taux, dès lors que les conditions fixées pour l'application de l'article 27, paragraphe 6, du même règlement ne sont pas remplies.

Signatures