

Proposition de réflexion commune sur deux arrêts de la CJUE

Par Frédérique BERROD

La discussion a pour objet de mesurer l'influence de la protection des droits fondamentaux sur la conception des politiques publiques de l'UE. La réflexion sur la problématique a été entamée avec l'article reproduit ci-dessous, plus particulièrement dans sa deuxième partie. Il est proposé de mettre en perspective ces premières réflexions avec les arrêts *Vin digeste* et *Schaible* reproduits en annexe, avec les conclusions des avocats généraux.

Questions ouvertes à discuter

Utilisation de la technique de la conciliation. Quid de la protection d'autres intérêts que la santé ? Rôle du juge de l'UE. *Self restraint* (et par rapport à quoi) ?

Conséquence de la protection de la liberté d'entreprise sur le formatage des politiques de l'UE. Influence d'autres droits et libertés de la Charte.

Que faut-il prévoir comme stratégie des droits fondamentaux dans la conception des politiques publiques ? Rôle de la Commission.

La protection de l'autonomie de l'Union européenne est-elle une condition existentielle de son l'adhésion à la CEDH ?

Disponible sur http://www.legiscompare.fr/site-web/IMG/pdf/ouvrage_journees_franco-roumaines.pdf

Par Frédérique BERROD
Professeure,

IEP, Université de Strasbourg

et Collège d'Europe de Bruges

Directrice adjointe du CEIE, EA 3994, FR UdS/CNRS 3241

L'adhésion à la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (ci-après CEDH) a longtemps constitué une sorte de « nouvelle frontière » de l'Union européenne. Elle fut souhaitée, organisée et finalisée par les institutions de l'Union et les États membres¹, pour renforcer la protection des droits fondamentaux dans l'Union et inclure ainsi cette organisation dans l'ordre européen des droits de l'Homme, porté par les institutions de la CEDH.

La marche fut longue et semée d'embûches : même si l'adhésion a longtemps été juridiquement impossible, à défaut d'une base juridique dans le traité², les institutions, et au premier chef la Cour de justice de l'Union, ont élaboré une protection subtile et efficace des droits fondamentaux en tant que principes généraux du droit de l'Union³. Le traité de Lisbonne lève, en créant une base juridique spécifique, les obstacles à l'adhésion, qui devient même une obligation juridique, dans l'article 6 TUE.

On peut constater que le traité de Lisbonne clôt un second débat qui a longtemps agité l'Union, en créant un catalogue de droits fondamentaux protégé par le droit primaire, dans la Charte des droits fondamentaux. L'Union est ainsi dotée d'un catalogue de droits fondamentaux et doit aussi adhérer à la CEDH⁴, deux pistes envisagées historiquement comme alternatives ; le traité de Lisbonne opte pour un syncrétisme juridique dont on n'a pas fini de mesurer les effets.

Le graal enfin atteint, l'Union pouvait – semble-t-il - envisager sereinement le contrôle externe de son droit par la Cour européenne des droits de l'Homme (CourEDH), comme tous les autres États européens. À la protection accrue des citoyens européens, s'ajoute le renforcement de la légitimité démocratique de l'Union ; le mariage semblait évident et promis à un bel avenir.

1 Voir déjà le Mémoire du 4 avril 1979, dans lequel la Commission avait proposé que l'organisation qui portait alors le nom de Communautés européennes adhère à la Convention, Bull. CE, suppl. 2/79.

2 Avis de la CJCE du 28 mars 1996, n° 2/94, Rec. I-1759.

3 Ces principes généraux sont progressivement établis depuis l'arrêt de la Cour du 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft, aff. 11/70, Rec. p. 1125. La Cour a qualifié ces principes généraux de principes constitutionnels, ce qui témoigne de leur particulière importance, CJCE, 3 septembre 2008, *Kadi*, C-402/05 P, Rec. p. I-6351.

4 Article 6 TUE.

Il est certain que l'adhésion d'une Union d'États à une convention rassemblant à ce jour des États parties nécessitait quelques aménagements techniques. Les choses avaient été préparées et consignées dans un rapport de 2002⁵, qui listait les dispositions de la CEDH à modifier et les aménagements à trouver pour permettre à l'Union de participer au processus de suivi de l'exécution des arrêts de la Cour EDH au sein du comité des ministres du Conseil de l'Europe, dont elle ne devenait pourtant pas une partie à part entière. Le protocole n° 14, entré en vigueur le 1^{er} juin 2010, modifie l'article 59 de la convention pour rendre juridiquement possible l'adhésion de l'Union⁶. Le chemin était tout tracé. C'est au sein d'un groupe informel de travail du Comité directeur pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe (CDDH-UE) que débutent, en juillet 2010, avec la Commission européenne, mandatée par le Conseil de l'Union, les négociations sur le statut de l'Union et les aménagements de la CEDH induits par l'adhésion⁷. Or, l'élaboration du mandat de négociation de l'Union fait soudain apparaître des tensions et une sorte de fièvre obsidionale de l'Union⁸.

Il faut rappeler que le traité de Lisbonne commande, certes, l'adhésion de l'Union à la CEDH, mais qu'il se caractérise également par un renforcement de la place des États dans l'Union. Sans revenir en détail sur cet aspect, il importe de souligner l'article 4 TUE, qui rappelle à la fois le principe d'attribution des compétences et le respect, par l'Union, de l'identité des États. Il n'est alors pas surprenant de trouver, dans le protocole n° 8 sur l'adhésion de l'Union à la CEDH, la mention suivante : « L'adhésion n'affecte ni les compétences de l'UE ni les attributions de ses institutions ». L'adhésion à la CEDH est donc une ardente nécessité, mais elle ne peut conduire à faire exploser l'identité constitutionnelle de l'Union, construite et protégée par une institution en particulier : la Cour de justice de l'Union européenne, qui œuvre d'ailleurs activement pour poser des conditions à l'adhésion.

Pour comprendre cet apparent paradoxe, il faut rappeler l'originalité du processus d'intégration dans l'Union - qui est une intégration par le droit - et celle de la Cour de justice de l'Union européenne, protectrice et démiurge de l'ordre juridique de l'Union, cette « nouvelle constellation de droit » qu'il fallait faire naître et prospérer⁹. La mise en place de nouvelles « conceptions structurelles »¹⁰ qui ne sont pas celles des États démocratiques, ni des organisations internationales de coopération, informe de nouveaux rapports de systèmes avec les États membres de cette Union de droit. Réglés

5 Rapport du CDDH sur les questions juridiques et techniques que le Conseil de l'Europe devrait traiter dans le cas d'une éventuelle adhésion de l'UE à la CEDH, adopté à sa 53^{ème} réunion en juin 2002, CDDH(2002)010 Addendum 2. Rapport transmis ensuite à la Convention sur l'avenir de l'Europe, Laeken, décembre 2001. P.-H. Imbert, « De l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH », Symposium des Juges au Château de Bourglinster, 16 septembre 2002, Droits fondamentaux, n° 2, janvier-décembre 2002, www.droits-fondamentaux.org

6 Celui-ci est amendé, comme suit, dans un paragraphe 2 : « L'Union européenne peut adhérer à la présente Convention ».

7 L'analyse développée ci-après sera fondée sur le texte définitif des négociations informelles CDDH-UE du 19 juillet 2011, 8^{ème} réunion de travail du groupe de travail informel du CDDH sur l'adhésion de l'Union européenne à la convention européenne des droits de l'homme avec la Commission européenne, Projet d'instruments juridiques pour l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme CDDH-UE(2011)16.

8 Voir J.-P. Jacqué, « The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms », CMLRev. 2011, p. 995 et aussi X. Groussot, L. Pech, « La protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne après le Traité de Lisbonne », *Policy Paper*, Question d'Europe n° 73, Fondation Robert Schuman, 14 juin 2010, disponible sur le site internet de la Fondation.

9 Expression du juge Pierre Pescatore, *in* Le droit de l'intégration, Émergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés européennes, 1972, Réimpression, Collection Droit de l'Union Européenne, Grands écrits, Bruylant, 2005.

10 *Ibidem*.

par les principes fondateurs de la primauté et de l'effet direct, ils sont fondés sur le respect du partage des compétences défini par le traité constitutif de l'Union, tel qu'il est ensuite mis en œuvre par les institutions et les États membres. La Cour de justice de l'Union est l'institution qui dispose du monopole de l'interprétation et du contrôle de la validité du droit de l'Union¹¹.

En empruntant les mots du Professeur Robert Kovar, on peut ainsi résumer l'influence majeure de la Cour de justice dans l'édification de l'Union :

« C'est elle qui a su donner vie à l'ordre juridique communautaire, favoriser son développement et, lorsque le besoin s'en faisait sentir protéger son intégrité. Cette œuvre s'organise sur la base de principes que la Cour de justice a posés dès ses premières décisions : l'effet direct et la primauté du droit communautaire. Progressivement d'autres exigences existentielles de l'ordre juridique de la Communauté ont émergé de la jurisprudence, essentiellement celles de priorité de l'intérêt commun sur les intérêts nationaux, du devoir de solidarité, de l'obligation de coopération mutuelle des États membres et des institutions communautaires. Ces principes sont autant d'expressions particulières des valeurs contenues dans la notion de Communauté. Elles en traduisent la nature, en soulignant, au-delà des obligations passives incombant aux États, leur appartenance à une Communauté de destin »¹².

Comment adhérer sans menacer l'autonomie de l'UE et le monopole de la CJUE, c'est-à-dire en garantissant que cette dernière soit systématiquement amenée à prendre position sur la signification du droit de l'Union avant que la CourEDH ne le fasse¹³ ? Comment faire pour éviter que la CourEDH ne s'immisce dans le partage des compétences entre l'Union et ses États membres, principe fortement réévalué par le traité de Lisbonne ? La dernière question, posée cette fois du côté du Conseil de l'Europe, est de savoir comment l'Union peut adhérer à la CEDH, sans accepter, de ce fait, un contrôle externe de son droit interne à l'aune des droits et libertés protégés par la convention ? Après tout, il est difficile de concevoir en quoi cet effet du contrôle externe est différent de celui imposé aux États parties, conduits eux aussi à mettre leurs principes identitaires fondateurs en conformité avec les obligations, y compris positives, de la CEDH. D'où l'importance, pour les États tiers de ne pas aménager pour l'Union un quelconque privilège procédural et de garantir que la CourEDH puisse pleinement jouer son rôle d'interprète des dispositions de la convention.

Les deux présidents de la Cour de justice de l'UE et de la CourEDH ont tenté d'apaiser les tensions par une déclaration commune du 17 janvier 2011¹⁴. Ils admettent la nécessité d'une « procédure souple susceptible de garantir que la CJUE puisse effectuer un contrôle interne avant que n'intervienne le contrôle externe exercé par la CEDH. Les modalités de la mise en œuvre d'une telle procédure, qui n'exige pas une modification de la Convention, devraient tenir compte des caractéristiques spécifiques du contrôle juridictionnel exercé respectivement par ces deux juridictions ».

11 Article 19 TUE et l'arrêt de la Cour du 22 octobre 1987, Foto-Frost, aff. 314/85, Rec. p. 4199.

12 Conclusion de son cours à l'Académie de droit européen de Florence, La contribution de la Cour de justice à l'édification de l'ordre juridique communautaire, Collected Courses of the Academy of European Law, Volume IV, Book 1, Kluwer Law International, 1995, p. 122.

13 Question cruciale si l'on considère qu'il n'est pas improbable que l'accord d'adhésion à l'Union fasse l'objet d'une demande d'avis à la CJUE, laquelle sera alors dans l'obligation de protéger l'autonomie de l'Union.

14 Reproduite dans le numéro spécial de la RTDE 2011, p. 7 et suivantes.

Cette technique de « l'implication préalable (*prior involvement*) » de la CJUE figure dans l'accord provisoire du 19 juillet 2011 (I) ; il n'est pourtant pas certain qu'elle soit apte à protéger les compétences de la CJUE et, plus généralement, l'autonomie de l'Union (II).

Ce mécanisme illustre ce que l'on pourrait appeler le paradoxe de l'adhésion : longtemps désirée, elle est aujourd'hui une source de tensions renouvelées entre l'Union et les institutions de la Convention européenne des droits de l'Homme.

I - La protection de l'autonomie par la technique de « l'implication préalable » de la CJUE

A partir du moment où l'adhésion est une obligation dans le traité de Lisbonne, il fallait déterminer le statut de l'Union dans les négociations. C'est sur ce point que se sont cristallisées les dissensions jusqu'en juillet 2011, date de l'accord provisoire qui doit à présent être confirmé par les institutions du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne.

La première solution du compromis est la mise en place du mécanisme du codéfendeur¹⁵. Conçu comme un principe de correction des requêtes, pour inclure soit l'UE soit les États membres dans une affaire où ils ne sont pas visés par la requête initiale, il a été aménagé comme un élément nécessaire pour protéger l'UE « en tant qu'entité non étatique avec un ordre juridique autonome¹⁶ ». Le mécanisme de la codéfense ne doit pas aboutir à un privilège procédural mais servir comme un moyen d'éviter toute lacune liée à la participation, à la responsabilité, à l'opposabilité, en évitant les risques des arrêts *Matthews*¹⁷ et *Bosphorus*¹⁸. Simple en principe, le texte de l'accord provisoire est finalement peu clair¹⁹. La seule certitude des parties à la négociation est que sa mise en œuvre doit demeurer exceptionnelle.

C'est dans le cadre de la codéfense, que peut se poser la question de la garantie du monopole d'interprétation de la CJUE. Une fois l'adhésion acquise, tout individu pourra en principe mettre en cause devant la CourEDH la compatibilité d'un acte de l'Union avec les droits et libertés protégés par la Convention. Dans la plupart des hypothèses, l'individu peut subir les effets néfastes d'un acte de l'Union par la médiation d'un acte ou d'une action d'un État membre. Il lui faudra alors épuiser les voies de recours internes pour que son action devant la CEDH soit recevable. *Quid* si la CourEDH est saisie sans que la CJUE ait préalablement pu, conformément à la logique de subsidiarité de la CEDH, juger de la compatibilité de l'acte de l'Union avec les droits fondamentaux ? Le consensus est

15 Article 3 du projet d'Accord portant adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, CDDH-UE(2011)16 fin, *préc.*

16 Projet de Rapport explicatif de l'Accord portant adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, point 32.

17 CourEDH, *Matthews c. Royaume Uni*, req. n° 24833/94, 18 février 1999. Dans cette affaire, la CourEDH a admis la possibilité que les États membres de l'Union puissent être tenus responsables collectivement d'une violation de la CEDH par le droit primaire, pour autant qu'ils transfèrent dans les traités des compétences à l'Union.

18 CourEDH, *Bosphorus Airlines*, req. n° 45036/98, 30 juin 2005. La CourEDH établit une présomption d'équivalence de la protection des droits fondamentaux entre le système de l'Union et la CEDH, présomption simple qui peut être renversée et amener alors la CourEDH à condamner un État membre mettant en œuvre un acte de l'Union, quelle que soit sa marge de manœuvre. Voir aussi l'arrêt *Boivin c. 34 des États membres du Conseil de l'Europe*, req. n° 73274/01, 9 septembre 2008.

19 Pour une analyse critique, voir la contribution de Dorothée MEYER.

aujourd'hui stabilisé en faveur d'un respect des compétences des deux cours²⁰, ce qui a permis un accord provisoire sur le mécanisme de l'implication préalable (A). Pour symbolique qu'il soit, ce mécanisme sera déclenché, dans la réalité, de manière exceptionnelle (B).

A – Un accord de principe

Le fait que la CourEDH puisse, le cas échéant, juger sans que la CJUE ait pu se prononcer au préalable, était apparu inacceptable à cette dernière dès le début des négociations. L'une des solutions fut suggérée par l'ancien juge Timmermans²¹ et reçut un succès certain lors de l'élaboration du mandat de négociation de l'Union, du moins si l'on en croit les premiers rapports du CDDH après le début des négociations.

L'idée était de garantir l'implication préalable de la CJUE avant tout jugement sur le fond de la CourEDH. Il était proposé que la Commission européenne saisisse la CJUE pour qu'elle se prononce sur la conventionalité²² de l'acte de l'UE avant la CourEDH, laquelle devrait, en attendant, suspendre la procédure.

Les négociateurs ont admis assez rapidement le principe d'une telle implication préalable. La déclaration des deux présidents des cours de janvier 2011 plaide en faveur d'un mécanisme souple « susceptible de garantir que la CJUE puisse effectuer un contrôle interne avant que n'intervienne le contrôle externe exercé par la CEDH. [...] À cet égard, il importe que la typologie des cas de figure dans lesquels la CJUE peut être saisie soit clairement définie. De même, l'examen de la conventionalité de l'acte litigieux ne devrait pas reprendre avant que les parties intéressées n'aient été en mesure d'apprécier utilement les éventuelles conséquences à tirer de la position prise par la CJUE et, le cas échéant, de soumettre des observations à cet égard à la CEDH, dans un délai qui leur sera imparti à cette fin conformément aux dispositions régissant la procédure devant cette dernière. Pour éviter que la procédure devant la CEDH ne soit différée de manière déraisonnable, la CJUE pourrait être amenée à statuer en procédure accélérée ».

Plusieurs options étaient alors concevables²³. Sans avoir à prévoir de procédures spécifiques, on pouvait opter pour des consultations informelles entre les deux Cours européennes : la CJUE informerait ainsi la CourEDH du litige impliquant un acte de l'Union et requerrait son expertise sur le contrôle de conventionalité, préalablement à son propre jugement sur le fond. Peu difficile à mettre en place, ce d'autant que les deux cours ont largement éprouvé les vertus du dialogue informel, cette option est pourtant peu opportune si l'Union est défendeur ou codéfendeur ; des contacts informels de la Cour EDH avec une partie à l'affaire seraient en effet en contradiction avec le principe d'égalité des armes.

20 C. Ladenburger, « Vers l'adhésion de l'Union européenne à la convention européenne des droits de l'homme », RTDE 2011, p. 20.

21 C. Timmermans, « L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme », audition du 18 mars 2010 devant la commission des Affaires constitutionnelles du Parlement européen.

22 Contrôle de la conformité d'un acte de l'Union à la CEDH.

23 Elles sont répertoriées dans le rapport du 17 janvier 2011 de la 5ème réunion du groupe de travail informel du CDDH sur l'adhésion de l'UE à la CEDH avec la Commission européenne, CDDH/UE(2011)02.

L'option envisageable ensuite suppose une formalisation de l'implication préalable de la CJUE, en reprenant en substance le mécanisme proposé par Monsieur Timmermans²⁴. Cette dernière pourrait être autorisée à rendre un avis, dans le cadre du mécanisme de codéfendeur, avis ensuite pris en compte par la CourEDH dans la suite de la procédure. La CJUE pourrait être saisie d'une demande d'avis par la Commission européenne, conformément au traité de Lisbonne, lequel ne le prévoit cependant que pour juger de la compatibilité d'un accord international avec le droit primaire²⁵. L'une des conditions du succès de cette procédure est que la CJUE se prononce le plus rapidement possible ; il faudrait donc créer une procédure urgente de demande d'avis. Le dernier problème de cette option est qu'elle prédétermine les modalités de l'implication préalable de la CJUE : il n'est pas sûr que celles-ci doivent figurer dans l'accord d'adhésion. Après tout, il appartient à l'Union de prévoir en son sein les procédures à mettre en place pour tirer toutes les conséquences de son adhésion à l'Union, sans que des États tiers aient par ailleurs à se prononcer sur l'opportunité de tel ou tel mécanisme interne à l'Union.

Sans préjuger de la forme que pourrait prendre l'implication préalable de la CJUE, on pouvait également prévoir simplement le principe de la suspension de la procédure devant la CourEDH permettant à la CJUE de se prononcer préalablement sur la requête. Dans ce cas, il appartient à la CourEDH de lancer le processus en demandant à la CJUE d'agir. Il n'est pas certain que le mécanisme permette une protection systématique de l'autonomie de l'Union, même si l'on peut supposer que la CourEDH préfère redonner la main à la CJUE pour juger de la conventionalité d'un acte de l'Union. Cette option peut alors se traduire par un privilège procédural : si la CJUE annule l'acte pour non conformité aux droits fondamentaux, l'individu n'est plus victime au sens de la CEDH, ce qui aboutit en fait à priver l'individu et au bout du compte la CourEDH d'un contrôle supplémentaire, alors même que celle-ci a été à l'initiative de la protection de l'autonomie de l'Union.

Pour éviter ces critiques, on pouvait enfin proposer que l'Union mette en place une procédure interne assurant l'implication préalable de la CJUE, laquelle pourrait se prononcer sur la conventionalité de l'acte de l'Union, en parallèle de la procédure devant la CourEDH. Cela demanderait une stratégie de l'Union pour détecter les affaires pendantes devant la CourEDH nécessitant une implication préalable et pose le problème de la procédure interne utilisable à cet effet. C'est finalement à ces deux dernières options que les négociateurs du comité du CDDH donnent la priorité.

B – Un mécanisme exceptionnel

L'article 3, paragraphe 6 du projet provisoire d'accord d'adhésion²⁶ circonscrit la mise en place de l'implication préalable aux hypothèses de codéfense²⁷, dans une affaire où la CJUE n'a pas pu

24 C. Timmermans, *préc.*

25 Article 218, paragraphe 11 TFUE.

26 Le texte arrêté par le comité de négociation est le suivant : « Lorsque l'Union européenne est codéfendeur dans une procédure, et lorsque la Cour de justice de l'Union européenne n'a pas encore examiné la compatibilité de la disposition du droit de l'Union européenne avec les droits de la Convention en question conformément au paragraphe 2 du présent article, le temps nécessaire est accordé à la Cour de justice de l'Union européenne pour procéder à un tel examen et, ensuite, aux parties pour formuler leurs observations à la Cour. L'Union européenne veille à ce que cet examen soit effectué rapidement, de manière à ce que la procédure devant la Cour ne soit pas indûment prolongée. Les dispositions de ce paragraphe n'affectent pas les pouvoirs de la Cour ».

examiner la conventionalité de l'acte de l'Union à l'occasion d'une question préjudicielle. L'idée est de lui permettre de le faire dans un délai raisonnable (estimé de six à huit mois²⁸). Le projet de rapport explicatif précise que la décision de la CJUE n'a pas d'effet obligatoire sur la CourEDH, qui détermine les conséquences à en tirer. Les parties à l'affaire devraient être à même, en application du principe d'égalité des armes, de faire valoir leurs observations devant la CourEDH sur la prise de position de la CJUE.

Pour souple que soit ce mécanisme, il a fait l'objet d'opposition jusqu'au dernier moment de la négociation informelle. Il sera nécessairement au cœur des procédures de finalisation de l'accord d'adhésion, en cours devant les institutions du Conseil de l'Europe et de l'Union. Sans attendre, il faut dès à présent souligner les insuffisances de ce mécanisme, dans l'optique d'une protection efficace de l'autonomie de l'Union.

Il faut rappeler que ce mécanisme est subordonné au déclenchement de la co-défense, c'est-à-dire dans les affaires où l'acte de l'Union sert de base juridique à une action des États membres, action étatique qui fait grief à la victime à l'origine du recours devant la CourEDH. Cela devrait donc concerner en principe peu d'affaires. Ce d'autant plus que, si la co-défense peut être suggérée par la CourEDH pour éviter qu'une action étatique ne soit déclarée contraire à la CEDH alors que c'est un acte de l'Union qui est à l'origine de cette violation, elle doit, en toute hypothèse, être demandée par l'Union et autorisée par la CourEDH. Le mécanisme de l'implication préalable de la CJUE est donc, par essence, un mécanisme d'autant plus rare de protection de l'autonomie de l'Union.

D'application exceptionnelle, l'implication préalable de la CJUE est-elle néanmoins conçue de manière efficace ? Tout l'enjeu est ici de tenir compte de la spécificité de l'Union en tant qu'entité non étatique, sans mettre en cause la légitimité de la CourEDH à appliquer la CEDH. Le compromis provisoire est à cet égard bien flou.

Il est ainsi prévu que, si elle n'a pas eu l'occasion de se prononcer sur la conventionalité de l'acte de l'UE en cause, la CJUE doit pouvoir le faire avant que la CourEDH ne se prononce. Le texte ne précise pas comment cette implication préalable se matérialise. La CJUE devra vraisemblablement être saisie d'un des recours prévus dans le traité de Lisbonne. En pratique, on peut penser que la Commission se trouvera au cœur de processus.

La CJUE pourrait être amenée à rendre un avis sur la validité de l'acte. Cette solution n'est pas la plus efficace car se pose le problème de la valeur juridique des actes que la CJUE estimerait contraires à la CEDH. De plus, l'actuelle procédure d'avis n'est pas prévue pour que la CJUE opère un contrôle de la conventionalité des actes de droit dérivé²⁹.

L'autre solution serait d'envisager une question préjudicielle en appréciation de validité³⁰, ce qui amènerait la CJUE à trancher le problème par un arrêt et les institutions à modifier le droit positif pour se conformer aux obligations de la CEDH. Il existe des procédures préjudicielles d'urgence, ce

27 Voir les explications dans le Projet de Rapport explicatif de l'Accord portant adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, points 36 à 56.

28 Voir le point 61 du Projet de Rapport explicatif.

29 Article 218, paragraphe 11 TFUE.

30 Le recours en annulation contre l'acte de l'Union ne sera, par hypothèse, pas recevable puisque enfermé dans un délai de deux mois après la publication de l'acte en question.

qui permettrait à la Cour de se prononcer dans des délais raisonnables au regard de la procédure devant la CourEDH. Le problème est que la procédure préjudicielle est conçue comme un moyen de coopération de juge national à juge de l'Union et on voit mal quel juge national pourra la déclencher. Autoriser la Commission à le faire au nom de la protection de l'intérêt général contraint à devoir réviser le traité, ce qui ne paraît pas la solution la plus judicieuse³¹.

Pour éviter la révision du traité de Lisbonne, on devrait en définitive envisager une procédure souple qui permette à la CJUE de se prononcer, sur saisine de la Commission. Cette prise de position sera alors prise en compte par la CJUE comme un fait. Elle partira de cette prise de position pour apprécier la compatibilité de l'acte de l'Union avec la CEDH, en évitant, ce faisant, de prendre indûment position sur le partage des compétences entre l'Union et les États. On peut en effet raisonnablement attendre de la CourEDH une politique de *self restrain* sur ce point, ce qu'elle fait déjà pour les États parties à la CEDH. Sur ce plan, le compromis de juillet dernier constitue une conciliation réussie entre protection de l'autonomie de l'Union au travers de la protection du monopole d'interprétation de la CJUE et garantie du respect des pouvoirs de la CourEDH.

Ce compromis apparaît en revanche bien peu satisfaisant du point de vue de l'Union³². Il pourrait aboutir en effet à ce que la CJUE se prononce sur la conventionalité d'un acte de l'Union sans que soient définis les effets juridiques de cette prise de position dans l'ordre juridique interne. On pourrait en déduire qu'il valait mieux, dans ce cas, laisser la CourEDH se prononcer, sans implication préalable de la CJUE. A trop vouloir se protéger, l'Union contribue à fragiliser son propre système contentieux. Ce d'autant plus que, si la CJUE n'a pas été saisie avant que la CourEDH se prononce, c'est que le processus de renvoi préjudiciel n'a pas été utilisé par le juge national.

Saisi d'un litige mettant en cause la conventionalité d'un acte de l'Union, servant de base juridique à un acte national directement mis en cause dans le litige, le juge national doit en effet poser la question préjudicielle en appréciation de validité, dès lors qu'il a un doute sur la validité de l'acte de l'Union³³. Il doit en outre poser une question préjudicielle en interprétation d'un acte de l'Union, dès lors que cette interprétation est nécessaire à la solution du litige et qu'il statue en dernière instance³⁴. Par hypothèse, la CourEDH ne pouvant être saisie qu'après épuisement des voies de droit interne, la CJUE aurait dû pouvoir se prononcer sur la conventionalité d'un acte de l'Union, avant que la CourEDH ne le fasse. En ce sens, le meilleur moyen de garantir les compétences de la CJUE après l'adhésion de l'Union à la CEDH est de garantir le bon fonctionnement du renvoi préjudiciel. N'est-ce pas alors par essence un problème interne à l'Union, bien plus qu'un déterminant des négociations d'adhésion ?

II – La protection de l'autonomie de l'Union : une affaire interne

L'adhésion de l'UE à la CEDH résulte d'une volonté politique, comme de la jurisprudence de la CourEDH, qui ne pouvait pas ignorer le phénomène de l'intégration de l'Union, sans pour autant

31 Il faut rappeler que le traité de l'Union ne peut pas être révisé subrepticement par un accord international, voir les développements sur ce point de T. Lock, « Walking on a Tightrope : The Draft Accession Agreement and the Autonomy of the EU Legal Order », CMLRev. 2011, p. 1025.

32 Voir aussi T. Lock, *préc.*

33 En application de la jurisprudence Fotofrost, *préc.*

34 Article 267 TFUE.

contrôler directement les actes de l'Union³⁵. « Depuis longtemps déjà, le système de la Convention souffre d'un *déséquilibre*, qui est aussi une *anomalie*. Alors que tous les États membres de l'UE sont soumis au contrôle extérieur de la Cour européenne des droits de l'homme, y compris quand ils mettent en oeuvre le droit de l'Union, l'Union elle-même ne l'est pas »³⁶. L'adhésion est donc la solution pour renforcer la cohérence externe de l'Union (B). S'il faut « tenir compte de la situation spécifique de l'UE, en tant qu'entité non étatique avec un ordre juridique autonome »³⁷, en acceptant les mécanismes de la codéfense et de l'implication préalable de la CJUE, cela ne dispense pas l'Union d'adapter son système juridique pour le rendre plus performant au regard de la protection des droits fondamentaux. En ce sens, l'adhésion présuppose la mise en place d'une véritable stratégie des droits fondamentaux (A).

A - La nécessité pour l'Union d'adopter une stratégie des droits fondamentaux

Si l'adhésion de l'Union à la CEDH n'est pas à proprement parler un nouveau paradigme – l'Union ayant décidé de promouvoir le respect des droits fondamentaux depuis le traité de Maastricht, sans compter la jurisprudence faisant des droits fondamentaux des principes généraux du droit – elle implique une réflexion de toutes les institutions pour anticiper les contentieux avec la CourEDH et veiller au déroulement des procédures en cours devant celle-ci.

Il faut en effet centraliser les informations relatives aux recours déposés par les individus, pour vérifier la nécessité et l'opportunité de demander la co-défense. Il faut à ce titre prévoir une bonne coopération avec les États membres. Dans le projet de rapport explicatif, le comité de négociation du CDDH indique que cela implique aussi une politique de publication des notifications des recours individuels et donc une réorganisation du travail du greffe de la CourEDH. Dans ce Projet, il est prévu la publication rapide des informations relatives aux requêtes et leur diffusion, pour permettre au codéfendeur éventuel de motiver une demande de codéfense à la CourEDH³⁸.

Il faut également que l'Union organise ses procédures de décision pour prendre en compte dès la conception des actes de l'Union, l'impératif de respect des droits fondamentaux garantis par la Charte et la CEDH. C'est en ce sens qu'a déjà réfléchi la Commission dans sa stratégie pour la mise en oeuvre effective de la Charte des droits fondamentaux de l'Union³⁹. Dans l'évaluation d'impact d'une législation européenne, il est désormais prévu d'inclure une évaluation de l'impact sur les droits fondamentaux de la Charte, en suivant une *checklist* concernant le type de droit fondamental mis en cause, sa nature, les effets positifs et négatifs de l'acte projeté et la nécessité des restrictions à apporter.

L'adhésion de l'Union à la CEDH devrait ainsi la contraindre à réévaluer ses procédures internes, pour tirer pleinement profit d'une possibilité de contrôle externe des actes de l'Union et des actes nationaux les mettant en oeuvre à l'aune des droits fondamentaux. En ce sens, les négociations

35 Pour une analyse d'ensemble, voir F. Berrod et D. Meyer, « (Ir)recevabilité et actes de l'Union européenne », in *Quel filtrage pour les requêtes par la Cour européenne des droits de l'homme ?*, e.d. E. Lambert-Abdelgawad et P. Dourneau-Josette, Editions du Conseil de l'Europe, 2011.

36 F. Tulken, « Pour et vers une organisation harmonieuse », RTDE 2011, p. 27.

37 Comme l'acceptent les négociateurs dans le Projet de Rapport explicatif, point 32.

38 Point 46.

39 Communication de la Commission du 19 octobre 2010, Stratégie pour la mise en oeuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'Union européenne, COM(2010)573 final.

d'adhésion agissent comme des révélateurs des lacunes du système juridique de l'Union. Deux exemples illustrent cette action.

On a vu que la meilleure façon de garantir la protection de l'autonomie de l'Union est, certainement, d'assurer un meilleur fonctionnement du renvoi préjudiciel. Cette procédure est en effet vitale pour assurer l'interprétation uniforme des actes de l'Union et leur contrôle de légalité par leur juge naturel, c'est-à-dire celui de l'Union. Si un requérant individuel s'estime victime d'un acte de l'Union mettant en cause ses droits et libertés fondamentales, il ne peut saisir la CourEDH qu'après épuisement des voies de recours internes.

Il n'y a pas de débat quand un individu utilise, devant le Tribunal puis la CJUE, les recours directs qui lui sont ouverts par le traité⁴⁰. La question peut se poser quand le requérant s'adresse au juge national compétent. Le point est de savoir si la règle de l'épuisement s'applique au renvoi préjudiciel, procédure qui permet au juge national de saisir le juge de l'Union pour déterminer le sens ou la validité d'un acte de l'UE⁴¹. Il semble que la réponse ne puisse être que négative, puisque le renvoi préjudiciel – procédure de coopération de juge à juge – n'est pas à la libre disposition des parties. Si le renvoi n'est pas décidé par le juge national, cela ne peut donc pas rendre irrecevable l'action de la CourEDH. Il n'en demeure pas moins que la CEDH appréhende, par la voie du respect de l'article 6, le refus d'utiliser le mécanisme préjudiciel⁴². Un récent arrêt de la CourEDH pourrait éclairer définitivement la question. Il établit que :

« L'article 6 § 1 [de la CEDH] met [...] à la charge des juridictions internes une obligation de motiver au regard du droit applicable les décisions par lesquelles elles refusent de poser une question préjudicielle, d'autant plus lorsque le droit applicable n'admet un tel refus qu'à titre d'exception. Dans le cadre spécifique du troisième alinéa de l'article 234 du Traité instituant la Communauté européenne (soit l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), cela signifie que les juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne qui refusent de saisir la Cour de justice à titre préjudiciel d'une question relative à l'interprétation du droit de l'Union européenne soulevée devant elles, sont tenues de motiver leur refus au regard des exceptions prévues par la jurisprudence de la Cour de justice. Il leur faut donc, selon l'arrêt *Cilfit* susmentionné, indiquer les raisons pour lesquelles elles considèrent que la question n'est pas pertinente, que la disposition de droit de l'Union européenne en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour de justice ou que l'application correcte du droit de l'Union européenne s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable »⁴³.

Ce faisant, la CourEDH donne aux institutions de l'Union un moyen de renforcer le mécanisme préjudiciel, en réaffirmant – et finalement en renforçant l'application de – la jurisprudence *Cilfit*⁴⁴, laquelle, on le sait, établit des conditions très strictes pour qu'un juge national puisse se soustraire à l'obligation de renvoi préjudiciel, quand il statue en dernière instance⁴⁵.

40 Articles 263, 265 et 340 TFUE.

41 Article 267 TFUE.

42 Position défendue déjà par O. de Schutter, « L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme : feuille de route de la négociation », p. 12, spéc. p. 18.

43 Arrêt Ullens de Schotten et Rezabek c. Belgique, n° 3989/07 et 38353/07, du 20 septembre 2011, § 61 et 62.

44 CJCE, 6 octobre 1982, aff. 283/81, Rec. p. 3415.

45 Voir aussi J.-P. Jacqué, *préc.* p. 1018.

Le deuxième exemple illustrant l'influence de l'adhésion à la CEDH comme révélateur des incohérences du système juridictionnel de l'Union est celui des actes attaquables. L'adhésion est un outil pour renforcer la protection des individus contre l'application d'actes de l'UE contraires à la CEDH. Ce renforcement est d'abord le produit du contrôle externe par la CourEDH, gage de légitimité démocratique pour l'Union. Il provient ensuite de l'élargissement des actes de l'Union susceptibles de faire l'objet du contrôle externe de la CourEDH. La première question qui s'est posée lors de l'ouverture des négociations d'adhésion est celle de savoir si le droit primaire de l'Union pouvait faire l'objet d'un contrôle au regard de la CEDH. La réponse ne pouvait être que positive, du simple fait que le droit primaire pouvait déjà être contrôlé par la théorie de la responsabilité des États membres dans l'élaboration des traités, mise en oeuvre dans l'arrêt *Matthews*. La formulation du mécanisme de codéfense fait clairement apparaître cette possibilité, en réservant aux États membres le droit de demander à être codéfendeurs dans les affaires où est en cause le droit primaire.

Les hésitations de certains États membres à accepter un contrôle externe de la CourEDH se sont fait sentir sur d'autres points. En particulier, il fallait déterminer si tout le droit dérivé de l'Union pouvait faire l'objet d'un recours devant la CourEDH. Si cela va sans dire concernant les actes de l'ancien premier pilier, soumis un contrôle juridictionnel interne à l'Union tout à fait complet, la chose est moins simple pour les actes des anciens deuxième et troisième piliers. Pour ceux-ci, le contrôle juridictionnel par la CJUE est inexistant ou au mieux incomplet.

Le traité de Lisbonne modifie la situation pour les actes de l'ancien troisième pilier, qui rejoignent le droit commun. A ceci près que les actions de police ou d'autres services répressifs ou mettant en jeu « l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure », adoptées dans le cadre du fonctionnement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ne peuvent faire l'objet d'un contrôle de légalité ou même de proportionnalité⁴⁶. Cela signifie que, si des actes de ce type sont contestés par référence à la CEDH, la CJUE est empêchée de porter une quelconque appréciation au préalable. Cette lacune des traités a une immédiate répercussion sur la protection de l'autonomie de l'Union, laquelle est singulièrement amoindrie sans que l'adhésion en soit responsable. De plus, si l'affaire est portée devant la CourEDH, on peut nourrir des doutes sur la possibilité de faire jouer le mécanisme de l'implication préalable, à partir du moment où, en toute hypothèse, le contrôle de légalité est interdit à la CJUE. Il paraît également impossible de négocier, par parallélisme, l'exclusion du contrôle de ces actes nationaux par la CourEDH, sauf à consacrer les lacunes de la protection juridictionnelle de l'individu. Ce faisant, l'adhésion pose la question de la cohérence de l'article 276 TFUE et, en conséquence, de celle de l'exclusion de la compétence de la CJUE du contrôle de légalité et de conventionalité.

Dans le même esprit, mais avec des implications politiques encore plus délicates, l'article 275 TFUE exclut de tout contrôle juridictionnel l'ensemble des actes de la politique étrangère et de sécurité commune. Par parallélisme, doit-on les exclure de la compétence de la CourEDH, en ajoutant une condition d'irrecevabilité des recours ? La réponse ne peut à nouveau être que négative, si l'on considère que l'adhésion doit conduire à un renforcement des droits fondamentaux. Donner compétence à la CourEDH pour contrôler ces actes à la lumière des droits fondamentaux ne peut alors pas apparaître comme un moyen de contourner l'article 275 TFUE.

46 Article 276 TFUE.

Il ne faut pourtant pas oublier que les États ont refusé cette compétence à la CJUE, pour éviter qu'elle ne vienne grignoter le caractère intergouvernemental de la PESC en imposant aux États des obligations auxquelles ils n'avaient pas consentis. Dans le cadre de la CEDH, le problème se pose différemment : la CourEDH n'est pas la gardienne des traités de l'UE mais la juridiction qui assure une protection uniforme des droits fondamentaux dans l'espace européen. Qu'elle puisse le faire dans le cadre des actes de la PESC est à la fois une avancée et un faux problème. Cela évite de laisser des violations des droits fondamentaux impunies. C'est bien dans ce sens que va le traité de Lisbonne, dont l'article 275, paragraphe 2 TFUE prévoit le contrôle de légalité des décisions de la PESC « prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales », ce qui vise plus spécialement les listes noires, utilisées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme⁴⁷. Cela ne devrait donc pas modifier profondément le contrôle juridictionnel de la PESC. Enfin, les actes de l'UE qui déterminent le sens de la PESC ne devraient pouvoir générer par eux-mêmes de violation des droits de l'Homme que de manière exceptionnelle⁴⁸ ; il s'agira donc le plus souvent d'actes nationaux de mise en œuvre qui présenteront ce danger, lesquels font d'ors et déjà l'objet d'un contrôle subsidiaire par la CourEDH.

L'adhésion à l'Union européenne devrait ainsi permettre de renforcer l'Union de droit, sans pour autant que le nombre d'affaires portées devant la CourEDH soit très volumineux. Cela devrait permettre de résoudre les incohérences les plus évidentes, sans pour autant surcharger les organes de la CEDH, ni, probablement perturber les institutions de l'Union ou les relations entre elle et les États membres. On peut en effet pronostiquer sans trop de risques que la CourEDH fera preuve de *self restrain*, si, et tant que, ses relations avec la CJUE sont marquées par la confiance mutuelle et l'esprit de coopération⁴⁹. Si la présomption de la jurisprudence *Bosphorus* ne peut plus être de mise⁵⁰, cela ne devrait pas transformer en substance la relation entre la CourEDH et la CJUE. La pérennisation de cet état d'esprit devrait finalement être favorisée par l'adhésion à la CEDH, facteur de renforcement de la cohérence externe de l'Union.

B – La nécessité de renforcer la cohérence externe de l'Union

On ne peut pas aujourd'hui s'émouvoir du fait que la CourEDH puisse à terme opérer un contrôle de la conventionalité des actes de l'Union en tant que tels ou en tant qu'ils servent de base juridique à une action des États membres. Une fois encore, la protection des droits de l'Homme n'est pas un nouveau paradigme de l'Union ; c'est un état de droit depuis que la CJUE puise à la source de la CEDH

47 Sur les incohérences existant avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, voir F. Berrod, Cohérence et protection juridictionnelle aux risques de la division en piliers de l'Union européenne ou l'imbroglio des « affaires terroristes », V. Michel (sous la dir. de), Le droit, les institutions et les politiques de l'Union européenne face à l'impératif de cohérence, Presses universitaires de Strasbourg, Collections de l'Université de Strasbourg, Centre d'études internationales et européennes, 2009, p. 81.

48 Si tel est le cas, la CourEDH sera la seule à pouvoir être saisie par un individu, rendant alors sans objet la condition de l'épuisement des voies de recours internes de l'article 35, paragraphe 1 de la CEDH.

49 Voir A. Tizzano, « Quelques réflexions sur les rapports entre les cours européennes dans la perspective de l'adhésion de l'Union à la convention EDH », RTDE 2011, p. 9.

50 F. Tulken rappelle sur ce point les termes du débat, article *préc.* : « D'un côté, le maintien de la jurisprudence *Bosphorus* pourrait se justifier par le fait que l'adhésion ne fait pas disparaître l'une des raisons d'être ou même, plus fondamentalement, la *fonction* de la figure juridique de la *présomption* établie dans l'arrêt *Bosphorus*, à savoir la nécessité de ne pas entraver la coopération internationale au sein de l'organisation supranationale qu'est l'Union européenne. D'un autre côté, il peut être difficile de concilier le maintien de la présomption d'équivalence - qui pourrait apparaître comme une sorte de « privilège » accordé à l'ordre juridique de l'Union - avec le *principe d'égalité* de toutes les parties contractantes à la Convention ».

la conception de principes généraux du droit⁵¹ et que le traité cite cette convention comme une souche privilégiée de protection des droits fondamentaux. Cette tendance est renforcée par la Charte des droits fondamentaux, qui répertorie les droits et libertés fondamentaux protégés par l'Union et par les États dans le domaine d'application du droit de l'UE. Les droits et libertés de l'Union doivent beaucoup à ceux et celles de la CEDH, laquelle constitue la norme de référence pour l'Union⁵². Il paraît en ce sens assez logique d'assurer le maximum de cohérence au système juridique de l'Union, en l'arrimant définitivement à la CEDH. En ce sens, l'adhésion permet de garantir le système de l'Union et de raffermir la protection des droits fondamentaux, en évitant toute divergence d'interprétation entre la Cour de justice de l'Union et la CourEDH.

La cohérence externe de l'Union est d'autant plus renforcée que cette dernière peut, du fait de l'adhésion, peser dans le processus d'élaboration des standards de protection au sein de la CourEDH (et, concernant l'exécution des arrêts de cette cour, au sein du comité des Ministres du Conseil de l'Europe). La CourEDH gagne également en légitimité, puisque, sur le territoire européen, elle devient la cour de référence dans la protection et la conception des droits fondamentaux. Sur ce point, elle est en quelque sorte la cour « naturelle », ce qui devrait permettre à la CJUE de s'appuyer encore plus clairement sur sa jurisprudence pour analyser la conventionalité des normes de l'Union⁵³. De plus, l'adhésion de l'Union à la CEDH évitera en principe à la CourEDH de passer par la fiction de la marge de manœuvre des États appliquant un acte de l'Union ou par celle de la responsabilité collective des États membres dans l'élaboration du droit primaire de l'Union. L'ensemble du droit de l'UE pourra faire l'objet d'une analyse directe par la CourEDH, au besoin en enclenchant le procédé de la codéfense. Chacune des cours devrait ainsi gagner par et dans l'adhésion.

Il n'en demeure pas moins que l'adhésion, en mettant en contact direct deux ordres juridiques, développe aussi la possibilité de clashes violents. C'est bien en ce sens que s'expriment certaines critiques de l'attitude de la CourEDH dans l'affaire MSS⁵⁴. De manière générale, on peut estimer sans risque que la CourEDH fera montre de prudence et d'une forme d'humilité dans le jugement des actes de l'Union et, plus encore, du droit dérivé. Il n'y a sur ce point pas de raison que l'adhésion renforce la potentialité d'une guerre des juges. Ce qui pourrait poser problème, c'est l'effet des jugements de la CourEDH sur des éléments fondateurs du système du droit de l'Union. Par exemple, que faire si la CourEDH met en cause, au nom de la protection des droits fondamentaux, le présupposé de la confiance entre les États membres qui sert au fonctionnement du principe de reconnaissance mutuelle ? Tout aussi préoccupant est le constat que la jurisprudence de la CourEDH vienne changer, non pas le résultat de la balance des intérêts opéré par l'application du principe de proportionnalité, mais l'équation de conciliation entre deux libertés fondamentales comme la liberté d'association et la libre circulation des marchandises par exemple.

51 Voir J.-P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, 6^{ème} édition, 2010, p. 56.

52 L'article 52, paragraphe 3, de la Charte rappelle que les droits de la CEDH constituent la référence de la protection, mais que l'Union peut assurer une protection plus étendue.

53 On voit bien que la CJUE s'appuie sur la CEDH pour fonder son raisonnement en matière de droits fondamentaux, même si l'on peut remarquer qu'elle se réfère en priorité à la Charte des droits fondamentaux et emploie la CEDH comme élément d'interprétation de celle-ci, voir par exemple l'arrêt de la CJUE (grande chambre) du 9 novembre 2010, *Volker und Markus Schecke GbR*, aff. C-92 et 93/09 et le commentaire de D. Simon, *Europe*, janvier 2011, comm n° 2.

54 Arrêt MSS c. Belgique et Grèce, n° 30696/09 (Grande chambre), 21 janvier 2011 et le commentaire de C. Raux, « La politique d'asile de l'union européenne dans le viseur de la Cour européenne des droits de l'homme », *RTDH* n° 2011/88.

Si ces deux exemples montrent que l'Union doit réfléchir sérieusement à mieux prendre en compte les droits fondamentaux dans l'élaboration de son système normatif, on pourrait également en déduire que l'adhésion à la CEDH risque immanquablement, et comme pour tout autre État partie, de remettre en cause des principes et des équilibres longuement éprouvés. Quoi de plus normal finalement ?

Si l'on met en perspective ce risque avec l'attitude de la Cour de justice au début des négociations d'adhésion, on se rend compte qu'elle diffère assez peu de celle des juridictions constitutionnelles des États membres de l'Union face au principe de primauté⁵⁵. Pour éviter que son ordre juridique soit déséquilibré par des décisions de la CourEDH, l'Union devrait alors se saisir de l'adhésion comme d'un moyen de prendre conscience de son identité constitutionnelle⁵⁶. L'adhésion à la CEDH jouerait alors pleinement son rôle de révélateur des failles du système normatif de l'Union, mesurées à l'aune de la protection des droits fondamentaux des individus. Elle pourrait donc être salutaire, en contraignant l'Union à réformer ses structures et à définir positivement son irréductible spécificité.

55 Voir également A. Tizzano, RTDE 2011, préc. p. 9.

56 Voir A. Tizzano, *préc.*.

Annexes

ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

6 septembre 2012 (*)

«Renvoi préjudiciel – Rapprochement des législations – Santé publique – Information et protection des consommateurs – Étiquetage et présentation des denrées alimentaires – Notions d’‘allégations nutritionnelles’ et de ‘santé’ – Règlement (CE) n° 1924/2006 – Qualification d’un vin de ‘digeste’ – Indication d’une teneur en acidité réduite – Boissons titrant plus de 1,2 % d’alcool en volume – Interdiction d’allégations de santé – Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne – Article 15, paragraphe 1 – Liberté professionnelle – Article 16 – Liberté d’entreprise – Compatibilité»

Dans l’affaire C-544/10,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Bundesverwaltungsgericht (Allemagne), par décision du 23 septembre 2010, parvenue à la Cour le 23 novembre 2010, dans la procédure

Deutsches Weintor eG

contre

Land Rheinland-Pfalz,

LA COUR (troisième chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président de chambre, M. J. Malenovský (rapporteur), M^{me} R. Silva de Lapuerta, MM. E. Juhász et D. Šváby, juges,

avocat général: M. J. Mazák,

greffier: M^{me} A. Impellizzeri, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l’audience du 19 janvier 2012,

considérant les observations présentées:

- pour Deutsches Weintor eG, par M^{es} H. Eichele et B. Goebel, Rechtsanwälte,
- pour le Land Rheinland-Pfalz, par M^{me} C. Grewing, en qualité d’agent,
- pour le gouvernement tchèque, par MM. M. Smolek et D. Hadroušek, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement estonien, par M^{me} M. Linntam, en qualité d’agent,
- pour le gouvernement français, par MM. G. de Bergues, B. Cabouat et M^{me} R. Loosli-Surrans, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement hongrois, par M. M. Z. Fehér et M^{me} K. Szíjjártó, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement finlandais, par M^{me} H. Leppo, en qualité d’agent,
- pour le Parlement européen, par M^{mes} I. Anagnostopoulou et E. Waldherr, en qualité d’agents,
- pour le Conseil de l’Union européenne, par M^{me} M. Simm, en qualité d’agent,
- pour la Commission européenne, par M^{mes} L. Pignataro-Nolin et S. Grünheid, en qualité d’agents,

ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 29 mars 2012,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l’interprétation des articles 2, paragraphe 2, point 5, et 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement (CE) n° 1924/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 2006, concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires (JO L 404, p. 9), tel que modifié en dernier lieu par le règlement (UE) n° 116/2010 de la Commission, du 9 février 2010 (JO L 37, p. 16, ci-

après le «règlement n° 1924/2006»). La demande porte également sur la validité de ces dispositions au regard des articles 15, paragraphe 1, et 16 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte»).

- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Deutsches Weintor eG (ci-après «Deutsches Weintor»), une coopérative viticole allemande, aux services chargés de contrôler la commercialisation des boissons alcooliques dans le Land de Rhénanie-Palatinat, au sujet de la qualification d'un vin de «digeste» signalant une teneur en acidité réduite.

Le cadre juridique

- 3 Les considérants 1 à 3, 5, 10, 14 à 16 et 18 du règlement n° 1924/2006 énoncent:

«(1) Dans la Communauté, des allégations nutritionnelles et de santé sont utilisées dans l'étiquetage et la publicité concernant un nombre croissant de denrées alimentaires. Afin d'assurer aux consommateurs un niveau élevé de protection et de faciliter leur choix, il conviendrait que les produits mis sur le marché, y compris après importation, soient sûrs et adéquatement étiquetés. Une alimentation variée et équilibrée est une condition préalable d'une bonne santé, et les produits pris séparément ont une importance relative par rapport au régime alimentaire global.

(2) Les divergences entre les dispositions nationales concernant de telles allégations peuvent entraver la libre circulation des denrées alimentaires et créer des conditions de concurrence inégales. Elles ont donc une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur. Il est donc nécessaire d'adopter des dispositions communautaires sur l'emploi d'allégations nutritionnelles et de santé concernant les denrées alimentaires.

(3) Des dispositions générales en matière d'étiquetage sont prévues par la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard [(JO L 109, p. 29)]. La directive 2000/13/CE interdit de manière générale l'emploi d'informations qui induiraient l'acheteur en erreur ou attribueraient aux denrées alimentaires des vertus médicinales. Le présent règlement vise à compléter les principes généraux énoncés dans la directive 2000/13/CE et à établir des dispositions spécifiques relatives à l'emploi d'allégations nutritionnelles et de santé concernant des denrées alimentaires destinées à être délivrées en tant que telles au consommateur.

[...]

(5) Les descripteurs génériques (dénominations) qui sont utilisés habituellement pour indiquer une propriété d'une catégorie de denrées alimentaires ou de boissons susceptible d'avoir un effet sur la santé humaine, telles que les pastilles 'digestives' ou 'contre la toux', devraient être exclus de l'application du présent règlement.

[...]

(10) Les denrées alimentaires dont la promotion est assurée au moyen d'allégations peuvent être perçues par les consommateurs comme présentant un avantage nutritionnel ou physiologique ou un autre avantage lié à la santé par rapport à des produits similaires ou autres produits auxquels de tels nutriments et autres substances n'ont pas été ajoutés. Les consommateurs peuvent ainsi être amenés à opérer des choix qui influencent directement la quantité totale des différents nutriments ou autres substances qu'ils absorbent, d'une manière contraire aux avis scientifiques en la matière. Pour parer à cet effet indésirable potentiel, il convient d'imposer certaines restrictions en ce qui concerne les produits faisant l'objet de telles allégations.

[...]

(14) Une grande variété d'allégations actuellement utilisées dans certains États membres pour l'étiquetage des denrées alimentaires et la publicité en faveur de celles-ci se rapporte à des substances dont les avantages n'ont pas été prouvés ou qui ne bénéficient pas d'un consensus scientifique suffisant. Il est nécessaire de s'assurer qu'il est avéré que les substances faisant l'objet d'une allégation ont un effet nutritionnel ou physiologique bénéfique.

(15) Pour assurer la véracité des allégations, il est nécessaire que la substance faisant l'objet de l'allégation soit présente dans le produit final en quantités suffisantes, ou que cette substance soit absente ou présente dans des quantités réduites de manière appropriée, pour produire l'effet nutritionnel ou physiologique affirmé. Ladite substance devrait également être utilisable par l'organisme. [...]

(16) Il est important que les allégations relatives aux denrées alimentaires puissent être comprises par le consommateur et il convient de protéger tous les consommateurs contre des allégations trompeuses. [...]

[...]

- (18) Une allégation nutritionnelle ou de santé ne devrait pas être formulée si elle est incompatible avec des principes nutritionnels et de santé généralement admis ou si l'allégation tolère ou justifie la consommation excessive d'une denrée alimentaire ou discrédite les bonnes pratiques alimentaires.»
- 4 L'objet et le champ d'application du règlement n° 1924/2006 sont exposés à l'article 1^{er} de ce dernier, comme suit:
- «1. Le présent règlement harmonise les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres qui concernent les allégations nutritionnelles et de santé, afin de garantir le fonctionnement efficace du marché intérieur tout en assurant un niveau élevé de protection des consommateurs.
2. Le présent règlement s'applique aux allégations nutritionnelles et de santé formulées dans les communications à caractère commercial, qu'elles apparaissent dans l'étiquetage ou la présentation des denrées alimentaires ou la publicité faite à leur égard, dès lors que les denrées alimentaires en question sont destinées à être fournies en tant que telles au consommateur final.
- [...]»
- 5 L'article 2 du règlement n° 1924/2006 contient les définitions suivantes:
- «1. Aux fins du présent règlement:
- a) les définitions des termes 'denrée alimentaire', 'exploitant du secteur alimentaire', 'mise sur le marché' et 'consommateur final' figurant à l'article 2 et à l'article 3, points 3), 8) et 18), du règlement (CE) n° 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 L 31, p. 1)] sont applicables;
- [...]
2. Les définitions suivantes sont également applicables:
- 1) 'allégation': tout message ou toute représentation, non obligatoire en vertu de la législation communautaire ou nationale, y compris une représentation sous la forme d'images, d'éléments graphiques ou de symboles, quelle qu'en soit la forme, qui affirme, suggère ou implique qu'une denrée alimentaire possède des caractéristiques particulières;
- [...]
- 4) 'allégation nutritionnelle': toute allégation qui affirme, suggère ou implique qu'une denrée alimentaire possède des propriétés nutritionnelles bénéfiques particulières [...]
- 5) 'allégation de santé': toute allégation qui affirme, suggère ou implique l'existence d'une relation entre, d'une part, une catégorie de denrées alimentaires, une denrée alimentaire ou l'un de ses composants et, d'autre part, la santé;
- 6) 'allégation relative à la réduction d'un risque de maladie': toute allégation de santé qui affirme, suggère ou implique que la consommation d'une catégorie de denrées alimentaires, d'une denrée alimentaire ou de l'un de ses composants réduit sensiblement un facteur de risque de développement d'une maladie humaine;
- [...]»
- 6 Le chapitre II (articles 3 à 7) du règlement n° 1924/2006 fixe les conditions générales d'utilisation des allégations nutritionnelles et de santé.
- 7 L'article 3 du règlement n° 1924/2006, intitulé «Principes généraux applicables à toutes les allégations», est libellé comme suit:
- «Des allégations nutritionnelles et de santé ne peuvent être employées dans l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires mises sur le marché communautaire ainsi que dans la publicité faite à l'égard de celles-ci que si elles sont conformes aux dispositions du présent règlement.
- Sans préjudice des directives 2000/13/CE et 84/450/CEE, les allégations nutritionnelles et de santé ne doivent pas:
- a) être inexactes, ambiguës ou trompeuses;
- b) susciter des doutes quant à la sécurité et/ou l'adéquation nutritionnelle d'autres denrées alimentaires;
- c) encourager ou tolérer la consommation excessive d'une denrée alimentaire;
- [...]»

- 8 L'article 4 du règlement n° 1924/2006, intitulé «Conditions d'utilisation des allégations nutritionnelles et de santé», dispose à son paragraphe 3:
- «Les boissons titrant plus de 1,2 % d'alcool en volume ne comportent pas d'allégations de santé.
- En ce qui concerne les allégations nutritionnelles, seules celles portant sur la faible teneur en alcool ou sur la réduction de la teneur en alcool ou du contenu énergétique sont autorisées pour les boissons titrant plus de 1,2 % d'alcool en volume.»
- 9 L'article 5, paragraphe 1, sous a), de ce règlement, relatif aux conditions générales, dispose:
- «1. L'emploi d'allégations nutritionnelles et de santé n'est autorisé que si les conditions suivantes sont remplies:
- a) la présence, l'absence ou la teneur réduite dans une denrée alimentaire ou une catégorie de denrées alimentaires d'un nutriment ou d'une autre substance faisant l'objet de l'allégation s'est avérée avoir un effet nutritionnel ou physiologique bénéfique, tel qu'établi par des preuves scientifiques généralement admises».
- 10 L'article 6, paragraphe 1, dudit règlement, intitulé «Justification scientifique des allégations», dispose:
- «Les allégations nutritionnelles et de santé reposent sur des preuves scientifiques généralement admises et sont justifiées par de telles preuves.»
- 11 Les articles 10 à 19 contenus au chapitre IV du règlement n° 1924/2006 prévoient des dispositions particulières applicables aux allégations de santé.
- 12 L'article 10, paragraphes 1 et 3, de ce règlement, relatif aux conditions spécifiques, dispose:
- «1. Les allégations de santé sont interdites sauf si elles sont conformes aux prescriptions générales du chapitre II et aux exigences spécifiques du présent chapitre et si elles sont autorisées conformément au présent règlement et figurent sur les listes d'allégations autorisées visées aux articles 13 et 14.
- [...]
3. Il ne peut être fait référence aux effets bénéfiques généraux, non spécifiques d'un nutriment ou d'une denrée alimentaire sur l'état de santé général et le bien-être lié à la santé que si une telle référence est accompagnée d'une allégation de santé spécifique figurant sur les listes visées à l'article 13 ou 14.»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 13 Deutsches Weintor est une coopérative viticole établie à Ilbesheim (Allemagne), dans le Land de Rhénanie-Palatinat. Elle commercialise des vins des cépages Dornfelder et Grauer/Weißer Burgunder sous l'indication 'Edition Mild' (édition douceur) accompagnée de la mention «acidité légère». L'étiquette indique notamment ce qui suit: «grâce à notre procédé spécial de préservation 'LO3' (LO3 Schonverfahren zur biologischen Säurereduzierung) pour la réduction biologique de l'acidité, il devient agréable au palais». Sur l'étiquette du goulot des bouteilles figure l'inscription «Edition Mild bekömmlich» (Édition douceur, digeste). Dans le catalogue des prix, le vin est désigné par l'expression suivante: «Edition Mild – sanfte Säure/bekömmlich» (Édition douceur – acidité légère/digeste).
- 14 L'autorité chargée de contrôler la commercialisation des boissons alcooliques dans le Land de Rhénanie-Palatinat a contesté l'utilisation de l'indication «digeste», au motif qu'il s'agit d'une «allégation de santé», au sens de l'article 2, paragraphe 2, point 5, du règlement n° 1924/2006, non autorisée pour les boissons alcooliques, en vertu de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, de ce règlement.
- 15 Les parties sont donc en désaccord sur la question de savoir si le fait de qualifier un vin de «digeste» en liaison avec l'indication d'une teneur en acidité légère constitue une «allégation de santé», au sens de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1924/2006, normalement interdite pour les boissons alcooliques.
- 16 Deutsches Weintor a introduit un recours devant le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) en demandant qu'il soit constaté qu'elle est autorisée à utiliser l'indication «digeste» pour l'étiquetage des vins concernés et la publicité faite à leur égard.
- 17 À l'appui de sa demande, elle a essentiellement fait valoir, d'une part, que l'indication «digeste» ne présente aucun rapport avec la santé et ne concerne que le bien-être général. D'autre part, elle soutient que le règlement n° 1924/2006 ne s'applique pas aux indications utilisées traditionnellement pour les denrées alimentaires ou les boissons et susceptibles d'avoir des effets sur le bien-être général, comme l'indication «digestif» pour une boisson favorisant la digestion. Il conviendrait ainsi, selon elle, de retenir une conception restrictive des allégations de santé, limitée aux effets de long terme produits par la denrée alimentaire en cause.
- 18 Le Verwaltungsgericht a rejeté ce recours par un jugement en date du 23 avril 2009. Le recours en appel interjeté contre ce jugement a été rejeté par un arrêt de l'Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (tribunal administratif supérieur du Land de Rhénanie-Palatinat) en date du 19 août 2009.

- 19 La juridiction d'appel a considéré que la notion d'«allégation de santé» couvrirait, en toute hypothèse, les effets d'une denrée alimentaire sur l'organisme et sur les fonctions corporelles du consommateur. L'indication «digeste» établirait, en ce qui concerne le vin, un lien avec des processus corporels et aurait trait au bien-être général lié à la santé. Pourraient être associées à cette indication des expressions synonymes telles que «bon pour la santé», «se digère facilement» ou «préserve l'estomac».
- 20 Selon ladite juridiction, cet aspect revêt une certaine importance dans le cadre de la consommation de vin, car celle-ci est régulièrement associée aux maux de tête et d'estomac. Le cas échéant, le vin pourrait même se voir attribuer un effet dommageable pour l'organisme humain et entraîner une dépendance. L'utilisation de l'expression «digeste», en liaison avec l'indication relative à un procédé particulier de réduction de l'acidité et à une teneur en acidité légère, créerait, du point de vue du consommateur, un lien entre le vin et l'absence, dans le processus de digestion, d'effets négatifs parfois liés à la consommation du vin.
- 21 La requérante au principal s'est pourvue en cassation contre cette décision devant le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale).
- 22 La juridiction de renvoi estime que l'interprétation large de la notion d'«allégation de santé» retenue par les juridictions inférieures est sujette à caution. Selon elle, eu égard à la fonction commune à l'ensemble des denrées alimentaires, qui est d'apporter des nutriments et d'autres substances à l'organisme humain, une indication relative au maintien simplement temporaire des fonctions corporelles ou au bien-être général lié à la santé ne saurait suffire à établir un rapport avec la santé au sens de l'article 2, paragraphe 2, point 5, du règlement n° 1924/2006.
- 23 De l'avis du Bundesverwaltungsgericht, certains éléments semblent, au contraire, indiquer que la qualification d'«allégation de santé» n'est justifiée que si des incidences à plus long terme, durables, sur l'état corporel ou la condition physique sont décrites, par opposition à de simples effets passagers sur des processus métaboliques qui n'ont aucune influence sur la constitution et donc sur l'état de santé à proprement parler.
- 24 L'indication de digestibilité des vins commercialisés par la requérante au principal se réduit dès lors, selon la juridiction de renvoi, à l'affirmation que le vin ne provoque pas de douleurs à l'estomac lors de la digestion ou qu'il en provoque moins, comparativement à ce à quoi il convient de s'attendre d'un vin de ce type et de cette qualité. En outre, le Bundesverwaltungsgericht se demande si le simple fait qu'une denrée alimentaire soit moins nocive que des produits comparables de la même catégorie suffit pour reconnaître un effet bénéfique pour la santé.
- 25 Enfin, le Bundesverwaltungsgericht exprime des doutes quant à la question de savoir si l'interdiction des allégations de santé pour le vin est compatible avec les droits fondamentaux que sont la liberté professionnelle et la liberté d'entreprise, dans la mesure où il serait interdit à un producteur ou à un distributeur de vins d'indiquer que son produit est digeste en raison d'une acidité légère, même si cette allégation est exacte.
- 26 Dans ces conditions, le Bundesverwaltungsgericht a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:
- «1) La qualification d'allégation de santé, au sens de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, lu en combinaison avec l'article 2, paragraphe 2, point 5, ou au sens de l'article 10, paragraphe 3, du règlement n° 1924/2006, exige-t-elle un effet nutritionnel ou physiologique bénéfique visant à une amélioration durable de l'état corporel ou un effet temporaire, notamment limité à la durée de l'absorption et de la digestion de la denrée alimentaire, est-il également suffisant?
- 2) Pour le cas où l'assertion d'un effet bénéfique temporaire pourrait déjà être qualifiée d'allégation de santé: Suffit-il, pour considérer qu'un tel effet est justifié par l'absence ou la teneur réduite d'une substance au sens de l'article 5, paragraphe 1, sous a), et du considérant 15 dudit règlement, que l'allégation se borne à indiquer qu'un effet généralement produit par des denrées alimentaires de ce type, et considéré par un grand nombre de personnes comme négatif, est, en l'espèce, d'une faible intensité?
- 3) Dans l'hypothèse où il serait répondu par l'affirmative à la deuxième question: Est-il compatible avec l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, du traité sur l'Union européenne, dans la version du 13 décembre 2007 (JO 2008, C 115, p. 1), lu en combinaison avec l'article 15, paragraphe 1 (liberté professionnelle), et l'article 16 (liberté d'entreprise) de la [Charte] dans la version du 12 décembre 2007 (JO C 303, p. 1) d'interdire sans exception à un producteur ou à un distributeur de vins de faire de la publicité au moyen d'une allégation de santé du type de celle en cause au principal, alors même que cette allégation est exacte?»

Sur les questions préjudicielles

Sur les deux premières questions

- 27 Par ses deux premières questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1924/2006 doit être interprété en ce sens

que les termes «allégation de santé» recouvrent une indication telle que «digeste», accompagnée de la mention de la teneur réduite en des substances considérées par un grand nombre de consommateurs comme négatives.

- 28 L'article 2, paragraphe 2, point 5, du règlement n° 1924/2006 définit une «allégation de santé» comme «toute allégation qui affirme, suggère ou implique l'existence d'une relation entre, d'une part, une catégorie de denrées alimentaires, une denrée alimentaire ou l'un de ses composants et, d'autre part, la santé».
- 29 En outre, l'article 5, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1924/2006 précise que l'emploi d'allégations de santé n'est autorisé que si la présence, l'absence ou la teneur réduite dans une denrée alimentaire ou une catégorie de denrées alimentaires d'un nutriment ou d'une autre substance faisant l'objet de l'allégation s'est avérée avoir un effet nutritionnel ou physiologique bénéfique, tel qu'établi par des preuves scientifiques généralement admises.
- 30 Dans le cadre du litige au principal, les questions préjudicielles sont posées par rapport au vin. Étant donné que le vin entre dans la catégorie des boissons titrant plus de 1,2 % d'alcool en volume, il importe d'emblée de souligner que, aux termes de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1924/2006, le législateur de l'Union a entendu proscrire, sans exception, toute «allégation de santé» en ce qui concerne cette catégorie de boissons.
- 31 En l'espèce, l'allégation litigieuse suggère que, compte tenu d'une acidité réduite, le vin en cause est bien adapté ou agréable à la digestion. Ainsi, ce vin produirait un effet nutritionnel ou physiologique bénéfique.
- 32 Il est constant que, dès lors qu'elle est liée à l'absorption, ponctuelle, d'une denrée alimentaire, la digestion s'analyse comme un processus physiologique par définition limité dans le temps, suscitant des effets seulement temporaires ou passagers.
- 33 Partant de cette constatation, la juridiction de renvoi se demande si une indication telle que «digeste» peut être qualifiée d'«allégation de santé», même si elle n'implique pas que l'effet nutritionnel ou physiologique bénéfique que le vin en question est susceptible de produire aboutit à une amélioration durable de l'état corporel.
- 34 À cet égard, il découle du libellé de l'article 2, paragraphe 2, point 5, du règlement n° 1924/2006 que l'«allégation de santé», au sens dudit règlement, est définie à partir de la relation qui doit exister entre une denrée alimentaire ou l'un de ses composants, d'une part, et la santé, d'autre part. Cela étant, force est de constater que cette définition ne fournit aucune précision ni quant au caractère direct ou indirect que doit revêtir cette relation ni quant à son intensité ou à sa durée. Dans ces conditions, il y a lieu de comprendre le terme «relation» d'une manière large.
- 35 Ainsi, d'une part, la notion d'«allégation de santé» doit viser non seulement une relation impliquant une amélioration de l'état de santé grâce à la consommation d'une denrée alimentaire, mais également toute relation qui implique l'absence ou la réduction des effets négatifs ou nocifs pour la santé qui accompagnent ou suivent, dans d'autres cas, une telle consommation et, partant, la simple préservation d'un bon état de santé malgré ladite consommation potentiellement préjudiciable.
- 36 D'autre part, la notion d'«allégation de santé» est réputée viser non seulement les effets d'une consommation ponctuelle d'une quantité précise d'une denrée alimentaire, susceptible d'entraîner normalement des effets seulement temporaires et passagers, mais également ceux d'une consommation répétitive, régulière, voire fréquente, d'une telle denrée alimentaire, dont, en revanche, les effets ne sont pas nécessairement seulement temporaires et passagers.
- 37 En effet, ainsi qu'il découle de la lecture combinée des considérants 1 et 10 du règlement n° 1924/2006, il est acquis que les allégations assurant la promotion des denrées alimentaires sur lesquelles elles figurent, en faisant état d'un avantage nutritionnel ou physiologique ou de tout autre avantage lié à la santé par rapport à des produits similaires, orientent les choix des consommateurs. Ces choix influencent directement la quantité totale des différents nutriments ou autres substances qu'ils choisissent d'absorber, justifiant ainsi les restrictions imposées par ledit règlement s'agissant de l'utilisation de ces allégations.
- 38 Dès lors, il convient de prendre en compte, aux présentes fins, tant les effets temporaires et passagers que les effets cumulatifs des consommations répétitives et de longue durée d'une certaine denrée alimentaire sur la condition physique.
- 39 En l'espèce, l'indication litigieuse, suggérant que le vin est bien absorbé et digéré, implique notamment que le système digestif, donc une partie du corps humain, n'en souffre pas ou peu et que l'état de ce système reste relativement sain et intact, même à l'issue des consommations répétitives, donc des quantités cumulées et s'étendant sur une longue durée, étant donné que ce vin est caractérisé par une acidité réduite.
- 40 En cela, l'allégation en question est susceptible de suggérer un effet physiologique bénéfique durable, consistant dans la préservation du bon état du système digestif, contrairement à d'autres vins présumés entraîner, à la suite de leur consommation cumulée, des effets durables négatifs pour le système digestif et, par conséquent, pour la santé.
- 41 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux deux premières questions que l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1924/2006 doit être interprété en ce sens que les termes «allégation

de santé» recouvrent une indication telle que «digeste», accompagnée de la mention de la teneur réduite en des substances considérées par un grand nombre de consommateurs comme négatives.

Sur la troisième question

- 42 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si le fait d'interdire sans exception, dans le règlement n° 1924/2006, à un producteur ou à un distributeur de vins d'utiliser une allégation du type de celle en cause au principal, alors même que cette allégation serait en soi exacte, est compatible avec l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, TUE.
- 43 En vertu de l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, TUE, l'Union européenne reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte, laquelle a la même valeur juridique que les traités.
- 44 Au titre des droits fondamentaux pertinents au regard de l'interdiction en question, la juridiction de renvoi se réfère à l'article 15, paragraphe 1, de la Charte, en vertu duquel toute personne a le droit de travailler et d'exercer une profession librement choisie ou acceptée, ainsi qu'à l'article 16 de cette même Charte, qui garantit la liberté d'entreprise.
- 45 Toutefois, il importe également de tenir compte de l'article 35, deuxième phrase, de la Charte qui exige qu'un niveau élevé de protection de la santé humaine soit assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union. En effet, ainsi que cela ressort des considérants 1 et 18 du règlement n° 1924/2006, la protection de la santé figure parmi les principales finalités de ce règlement.
- 46 Dans ces conditions, c'est au regard non seulement de la liberté professionnelle et de la liberté d'entreprise, mais également de la protection de la santé, qu'il y a lieu d'apprécier la compatibilité de l'interdiction, sans exception, d'une allégation du type de celle en cause au principal.
- 47 Il s'ensuit qu'une telle appréciation doit être effectuée dans le respect de la conciliation nécessaire des exigences liées à la protection de ces différents droits fondamentaux protégés par l'ordre juridique de l'Union et d'un juste équilibre entre eux (voir, en ce sens, arrêt du 29 janvier 2008, *Promusicae*, C-275/06, Rec. p. I-271, points 65 et 66).
- 48 S'agissant, en premier lieu, de la protection de la santé, il importe de souligner que, compte tenu des risques de dépendance et d'abus ainsi que des effets nocifs complexes avérés liés à la consommation d'alcool, notamment la survenance de maladies graves, les boissons alcooliques représentent une catégorie spéciale de denrées alimentaires soumise à une régulation particulièrement stricte.
- 49 À cet égard, la Cour a déjà reconnu, à plusieurs reprises, que des mesures limitant les possibilités de publicité pour des boissons alcooliques et cherchant ainsi à lutter contre l'abus d'alcool répondent à des préoccupations de santé publique et que la protection de cette dernière constitue, comme cela résulte également de l'article 9 TFUE, un objectif d'intérêt général de nature, le cas échéant, à justifier une restriction à une liberté fondamentale (voir, en ce sens, arrêts du 10 juillet 1980, *Commission/France*, 152/78, Rec. p. 2299, point 17; du 25 juillet 1991, *Aragonesa de Publicidad Exterior et Publivia*, C-1/90 et C-176/90, Rec. p. I-4151, point 15; du 13 juillet 2004, *Commission/France*, C-262/02, Rec. p. I-6569, point 30; ainsi que *Bacardi France*, C-429/02, Rec. p. I-6613, point 37).
- 50 En outre, si, déjà de manière générale, il résulte de l'article 3, sous a), du règlement n° 1924/2006 que les allégations nutritionnelles et de santé ne doivent pas être inexactes, ambigus ou trompeuses, cette prescription vaut, à plus forte raison, pour les boissons alcooliques. En effet, il est essentiel que toutes les allégations concernant ces boissons soient dépourvues de toute ambiguïté, afin que les consommateurs soient en mesure de réguler leur consommation en tenant compte de tous les dangers intrinsèques qui s'attachent à ladite consommation, et ce faisant de protéger efficacement leur santé.
- 51 Or, dans une affaire telle que celle au principal, l'allégation litigieuse, à supposer qu'elle puisse être considérée en soi comme matériellement exacte en ce qu'elle signale une teneur réduite en acidité, s'avère néanmoins incomplète. En effet, ladite allégation met en avant une certaine qualité de nature à faciliter la digestion, alors qu'elle passe sous silence le fait que, indépendamment du bon déroulement de la digestion, des dangers inhérents à la consommation de boissons alcooliques n'en sont nullement écartés ni même limités pour autant.
- 52 Ainsi, le législateur de l'Union a pu considérer, à bon droit, que des allégations telles que celle en cause au principal sont ambiguës, voire trompeuses, dès lors qu'elles se rapportent à une boisson alcoolique. En effet, en mettant en relief uniquement sa digestion facile, l'allégation litigieuse est de nature à encourager la consommation du vin en question et, en définitive, à accroître les risques inhérents à une consommation non modérée de toute boisson alcoolique pour la santé des consommateurs. Dès lors, l'interdiction de telles allégations peut se justifier au regard de l'exigence de garantir un niveau élevé de protection de la santé pour le consommateur.
- 53 Eu égard à ce qui précède, l'interdiction totale d'une allégation du type de celle en cause au principal peut être considérée comme nécessaire pour garantir le respect des exigences découlant de l'article 35 de la Charte.
- 54 S'agissant, en second lieu, des libertés professionnelle et d'entreprise, il y a lieu de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, le libre exercice d'une activité professionnelle tout comme le droit de propriété n'apparaissent pas comme des prérogatives absolues, mais doivent être pris en considération par rapport à leur

fonction dans la société (voir, en ce sens, arrêt du 14 décembre 2004, *Swedish Match*, C-210/03, Rec. p. I-11893, point 72). Par conséquent, des restrictions peuvent être apportées à l'exercice de ces libertés, à condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par l'Union et ne constituent pas, compte tenu du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même de ces droits (arrêts du 15 avril 1997, *Irish Farmers Association e.a.*, C-22/94, Rec. p. I-1809, point 27, ainsi que du 10 juillet 2003, *Booker Aquaculture et Hydro Seafood*, C-20/00 et C-64/00, Rec. p. I-7411, point 68).

- 55 En ce qui concerne lesdits objectifs, il résulte des points 48 à 53 du présent arrêt que la réglementation en cause vise à protéger la santé, qui constitue un objectif reconnu par l'article 35 de la Charte.
- 56 Quant au respect du principe de proportionnalité, s'il est vrai que l'interdiction des allégations en cause impose certaines restrictions à l'activité professionnelle des opérateurs économiques concernés sur un aspect précis, le respect de ces libertés est toutefois assuré sur les aspects essentiels.
- 57 En effet, loin de prohiber la production et la commercialisation des boissons alcooliques, la réglementation litigieuse se borne, dans un domaine bien délimité, à encadrer l'étiquetage et la publicité y afférents.
- 58 Ainsi, dans une affaire telle que celle au principal, l'interdiction litigieuse n'affecte nullement la substance même de la liberté professionnelle et de la liberté d'entreprise.
- 59 Il découle de ce qui précède que l'interdiction totale, dans le règlement n° 1924/2006, d'une allégation du type de celle en cause au principal doit être considérée comme conforme à l'exigence visant à concilier les différents droits fondamentaux en présence et à établir un juste équilibre entre eux.
- 60 Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre à la troisième question que le fait d'interdire sans exception, dans le règlement n° 1924/2006, à un producteur ou à un distributeur de vins d'utiliser une allégation du type de celle en cause au principal, alors même que cette allégation serait en soi exacte, est compatible avec l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, TUE.

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 (troisième chambre) dit pour droit:

- 1) **L'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement (CE) n° 1924/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 2006, concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires, tel que modifié en dernier lieu par le règlement (UE) n° 116/2010 de la Commission, du 9 février 2010, doit être interprété en ce sens que les termes «allégation de santé» recouvrent une indication telle que «digeste», accompagnée de la mention de la teneur réduite en des substances considérées par un grand nombre de consommateurs comme négatives.**
- 2) **Le fait d'interdire sans exception, dans le règlement n° 1924/2006, tel que modifié par le règlement n° 116/2010, à un producteur ou à un distributeur de vins d'utiliser une allégation du type de celle en cause au principal, alors même que cette allégation serait en soi exacte, est compatible avec l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, TUE.**

Signatures

* Langue de procédure: l'allemand.

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. JÁN MAZÁK

présentées le 29 mars 2012 [\(1\)](#)

Affaire C-544/10

Deutsches Weintor eG contre Land Rheinland-Pfalz

[demande de décision préjudicielle introduite par le Bundesverwaltungsgericht (Allemagne)]

«(Interprétation de l'article 4, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1924/2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires – Qualification d'un vin de 'digeste' et indication d'une acidité réduite – Interdiction des allégations de santé relativement à des boissons titrant plus de 1,2 % d'alcool en volume – Signification des 'allégations de santé')»

I – Introduction

1. Le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale) (Allemagne) a saisi la Cour de questions préjudicielles conformément à l'article 267 TFUE, relatives à l'interprétation des articles 2, paragraphe 2, point 5, 4, paragraphe 3, et 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1924/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 2006, concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires [\(2\)](#), tel que modifié par le règlement (UE) n° 116/2010 de la Commission, du 9 février 2010 [\(3\)](#) (ci-après le «règlement n° 1924/2006» ou le «règlement»), par une décision de renvoi du 23 septembre 2010, parvenue à la Cour le 23 novembre 2010.

2. La demande de décision préjudicielle a été déférée dans le cadre d'une procédure opposant Deutsches Weintor eG (ci-après «Deutsches Weintor»), une coopérative viticole, au Land Rheinland-Pfalz (Land de Rhénanie-Palatinat) concernant une publicité dans laquelle la qualification de «bekömmlich» (digeste, sain, nutritif) que reçoit un vin s'accompagne de l'indication d'une acidité légère.

3. C'est en vue d'établir si cette qualification constitue une «allégation de santé» – cette dernière faisant l'objet d'une interdiction générale aux termes de l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 1924/2006, relativement aux boissons alcooliques telles que le vin en cause – que la juridiction de renvoi désire être éclairée au sujet de cette notion.

4. En outre, au cas où une telle désignation devrait effectivement être qualifiée d'allégation de santé, dont le producteur ou le distributeur de vin se verraient en conséquence interdire l'utilisation dans la présentation du vin et dans la publicité en sa faveur conformément au règlement n° 1924/2006, la juridiction de renvoi demande si cette interdiction est compatible avec les libertés professionnelle et d'entreprise au sens des articles 15, paragraphe 1, et 16 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «charte»).

II – Le cadre juridique

5. L'objet et le champ d'application du règlement n° 1924/2006 qui nous intéressent ici sont décrits en son article 1^{er} de la manière suivante:

«1. Le présent règlement harmonise les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres qui concernent les allégations nutritionnelles et de santé, afin de garantir le fonctionnement efficace du marché intérieur tout en assurant un niveau élevé de protection des consommateurs.

2. Le règlement s'applique aux allégations nutritionnelles et de santé formulées dans les communications à caractère commercial, qu'elles apparaissent dans l'étiquetage, la présentation des denrées alimentaires ou la publicité faite à leur égard, dès lors que les denrées alimentaires en question sont destinées à être fournies en tant que telles au consommateur final.

[...]

6. L'article 2 du règlement n° 1924/2006, intitulé «Définitions», dispose à son paragraphe 2:

«Les définitions suivantes sont aussi applicables:

1) On entend par «allégation» tout message ou représentation, non prescrit par la législation communautaire ou nationale, y compris une représentation sous la forme d'images, d'éléments graphiques ou de symboles, qui affirme, suggère ou implique qu'une denrée alimentaire possède des caractéristiques particulières;

[...]

5) On entend par 'allégation de santé' toute allégation qui affirme, suggère ou implique l'existence d'une relation entre une catégorie de denrées alimentaires, une denrée alimentaire ou l'un de ses composants, et la santé;

6) On entend par 'allégation relative à la réduction d'un risque de maladie' toute allégation de santé qui affirme, suggère ou implique que la consommation d'une catégorie de denrées alimentaires, d'une denrée alimentaire ou de l'un de ses composants réduit sensiblement un facteur de risque d'apparition d'une maladie humaine;

[...]

7. L'article 4 du règlement n° 1924/2006, intitulé «Conditions d'utilisation des allégations nutritionnelles et de santé», dispose à son paragraphe 3:

«Les boissons titrant plus de 1,2 % d'alcool en volume ne comportent pas d'allégations de santé.

[...]

8. L'article 5 du règlement n° 1924/2006, intitulé «Conditions générales», dispose, pour ce qui nous intéresse ici:

«1. L'emploi d'allégations nutritionnelles et de santé n'est autorisé que si les conditions suivantes sont remplies:

a) la présence ou l'absence de la substance faisant l'objet de l'allégation ou la teneur réduite en cette substance s'est avérée avoir un effet nutritionnel ou physiologique bénéfique, tel qu'établi par des données scientifiques généralement admises;

[...]

9. L'article 6 du règlement n° 1924/2006, intitulé «Justification scientifique des allégations», dispose à son paragraphe 1:

«Les allégations nutritionnelles et de santé reposent sur des preuves scientifiques généralement admises et sont justifiées par de telles preuves.»

10. Les dispositions spéciales régissant les allégations de santé figurent dans le chapitre IV du règlement n° 1924/2006. Son article 10, intitulé «Conditions spécifiques», dispose:

«1. Les allégations de santé sont interdites sauf si elles sont conformes aux prescriptions générales du chapitre II et aux exigences spécifiques du présent chapitre et si elles sont autorisées conformément au présent règlement et figurent sur les listes d'allégations autorisées visées aux articles 13 et 14.

[...]

3. Il ne peut être fait référence aux effets bénéfiques généraux, non spécifiques d'un nutriment ou d'une denrée alimentaire sur l'état de santé général et le bien-être lié à la santé que si une telle référence est accompagnée d'une allégation de santé spécifique figurant sur les listes visées à l'article 13 ou 14.

[...]

III – Les faits, la procédure et les questions préjudicielles

11. Deutsches Weintor est une coopérative viticole établie à Ilbesheim, dans le Land de Rhénanie-Palatinat. Elle commercialise des vins des cépages Dornfelder et Grauer/Weißer Burgunder avec la précision «Edition Mild» (Édition Douceur), suivie de l'indication d'une acidité légère («sanfte Säure»).

12. L'étiquette indique notamment que, «grâce à notre procédé spécial de préservation 'LO3' pour la réduction biologique de l'acidité, il devient agréable au palais». L'étiquette sur le goulot des bouteilles de ce vin porte l'inscription «Edition Mild bekömmlich» (Édition Douceur, sain/digeste). Dans la liste des prix, le vin est désigné par l'expression «Edition Mild – sanfte Säure/bekömmlich» (Édition Douceur – acidité légère/digeste).

13. Les parties au principal sont en désaccord quant à la question de savoir si le fait de qualifier, dans une publicité, un vin de «bekömmlich» (digeste, sain, nutritif) en liaison avec l'indication d'une acidité légère constitue une allégation de santé, au sens de l'article 2, paragraphe 2, point 5, du règlement n° 1924/2006, qui n'est, par conséquent, pas autorisée concernant les boissons alcooliques en application de l'article 4, paragraphe 3, dudit règlement.

14. L'autorité chargée du contrôle de la commercialisation des boissons alcooliques en Rhénanie-Palatinat a contesté l'utilisation de l'indication «bekömmlich» au motif que celle-ci constituerait une allégation de santé aux fins du règlement n° 1924/2006, à la suite de quoi Deutsches Weintor a formé un recours devant le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) afin qu'il soit constaté que l'étiquetage et la publicité, tels que décrits, étaient autorisés.

15. Deutsches Weintor a fait valoir, en substance, que l'indication ne présentait aucun rapport avec la santé, et qu'elle ne concernait que le bien-être général: les indications de ce type ne devraient pas relever du domaine d'application du règlement et il convenait, partant, de retenir une acception restrictive des termes «allégation de santé».
16. Le Verwaltungsgericht a rejeté le recours par jugement du 23 avril 2009.
17. L'Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Cour administrative supérieure du Land de Rhénanie-Palatinat) a rejeté, par arrêt du 19 août 2009, l'appel interjeté contre le jugement précité. L'Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz a considéré que la notion de «santé» comprenait, en tout état de cause, les effets d'une denrée alimentaire sur le corps et sur les fonctions somatiques du consommateur. Par opposition aux médicaments, il importerait peu, en revanche, que certaines fonctions corporelles soient influencées de manière ciblée ou non.
18. L'Oberverwaltungsgericht a estimé que l'indication «bekömmlich» établirait, en ce qui concerne le vin, un lien avec les processus somatiques et ne concernerait pas uniquement le bien-être général. Même si le terme pouvait également être compris dans un sens seulement général, il n'en resterait pas moins que sa signification irait plus loin: le terme serait synonyme d'adjectifs tels que «sain» ou des expressions «se digère facilement» et «préserve l'estomac».
19. L'Oberverwaltungsgericht a jugé que cet aspect revêtait une certaine importance dans le cadre de la consommation du vin, car celle-ci serait fréquemment associée à des plaintes concernant des douleurs à la tête et à l'estomac; le cas échéant, le vin pourrait même se voir attribuer un effet dommageable pour l'organisme humain et entraîner une assuétude. L'utilisation du terme «bekömmlich», en liaison avec l'indication relative à un procédé particulier de réduction de l'acidité et à une acidité légère, créerait, dans l'esprit du consommateur, un lien entre le vin et l'absence, dans le processus de digestion, d'effets négatifs parfois liés à sa consommation.
20. Devant le Bundesverwaltungsgericht, saisi d'un recours en «Revision» formé par Deutsches Weintor, cette dernière invoque une application erronée du règlement.
21. En ce qui concerne tout d'abord les faits pertinents, le Bundesverwaltungsgericht constate dans la décision de renvoi que l'Oberverwaltungsgericht est parti du principe que, du point de vue du consommateur moyen, informé et avisé, l'indication utilisée par Deutsches Weintor à travers la présentation et la publicité était en rapport avec l'acidité des vins. Ceux-ci sont censés être particulièrement «bekömmlich» (sains) en raison de l'acidité «légère» consécutive à un procédé particulier de réduction de l'acidité. De cette manière, l'indication du caractère particulièrement agréable pour l'estomac serait mise en avant pour les consommateurs.
22. En tant que juge du droit, la juridiction de renvoi observe qu'elle est liée par les constatations du juge du fait quant à l'indication «bekömmlich». Elle estime, au surplus, que les griefs avancés de Deutsches Weintor ne sauraient prospérer.
23. Toujours est-il que la juridiction de renvoi éprouve des doutes quant à l'acception large conférée aux termes «allégation de santé» par les juges du fond et donc quant au point de savoir si la conclusion selon laquelle l'affaire concerne une «allégation de santé» est conforme aux faits établis.
24. À cet égard, le Bundesverwaltungsgericht estime que l'allégation relative au maintien simplement temporaire des fonctions corporelles ou à une autre influence temporaire sur celles-ci ne saurait suffire pour établir l'existence d'une allégation de santé au sens du règlement n° 1924/2006. Au contraire, il faudrait présumer que la qualification d'allégation de santé n'est justifiée que si des incidences durables à plus long terme sur l'état corporel ou la condition physique sont décrites, par opposition à de simples effets passagers sur des processus métaboliques sans aucune incidence sur la constitution et donc sur l'état de santé à proprement parler.
25. Selon le Bundesverwaltungsgericht, l'indication en cause, relative au caractère sain ou digeste des vins commercialisés par Deutsches Weintor, en raison de leur acidité légère, n'aurait trait qu'à la digestibilité des produits; elle se bornerait à affirmer que le vin ne provoque pas de douleurs à l'estomac au cours de sa digestion ou qu'il en provoquerait moins que ce à quoi on doit s'attendre avec un vin de ce type et de cette qualité. La juridiction de renvoi estime qu'il est fantaisiste de considérer cela comme une référence concrète à la santé, ou même comme une simple indication non spécifique de ce que la consommation du vin contribue généralement à une alimentation «saine».
26. Par conséquent, avec la première question préjudicielle, la juridiction de renvoi cherche à savoir si des effets bénéfiques temporaires, limités à la durée de l'absorption et de la digestion de la denrée alimentaire, constituent, à eux seuls, une allégation de santé au sens du règlement n° 1924/2006.
27. En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle, la juridiction de renvoi souligne que, à son avis, le règlement n'entend retenir comme allégations de santé que celles qui attribuent un effet bénéfique à une denrée alimentaire ou à une substance et que, partant, il ne faudrait retenir que les allégations qui suggèrent au consommateur que la consommation de la denrée alimentaire améliore son état de santé.

28. La juridiction de renvoi émet des doutes sur le point de savoir si une telle amélioration de l'état de santé peut résulter uniquement du fait qu'une denrée alimentaire est moins nuisible pour la santé que ne le sont des produits comparables de la même catégorie ou, en d'autres termes, ne produit qu'un effet bénéfique relatif. S'il s'agit d'une denrée alimentaire contenant des substances pouvant produire des effets généralement considérés comme négatifs (en l'occurrence, l'acidité du vin), il semble déjà peu logique, au regard du sens usuel des mots, de considérer comme favorable à la santé la consommation d'un tel produit au seul motif que les conséquences négatives sont légèrement moindres que celles qui résultent de produits comparables.

29. Enfin, selon le Bundesverwaltungsgericht, il est également nécessaire d'examiner la compatibilité de l'interdiction avec les droits fondamentaux et notamment avec les libertés professionnelle et d'entreprise, telles qu'elles sont consacrées respectivement par les articles 15, paragraphe 1, et 16 de la charte. Si la qualification traditionnelle de «*bekömmlich*», employée pour une boisson, devait être considérée comme une allégation de santé aux fins du règlement n° 1924/2006, cela irait, – selon le Bundesverwaltungsgericht – au-delà de la finalité du règlement et pourrait constituer une entrave disproportionnée à ces droits fondamentaux.

30. C'est dans ces conditions que le Bundesverwaltungsgericht a décidé de surseoir à statuer et d'adresser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) La qualification d'allégation de santé, au sens de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, lu en combinaison avec l'article 2, paragraphe 2, point 5, ou au sens de l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1924/2006 [...], modifié en dernier lieu par le règlement (UE) n° 116/2010 de la Commission [...], exige-t-elle un effet nutritionnel ou physiologique bénéfique visant à une amélioration durable de l'état corporel ou un effet temporaire, notamment limité à la durée de l'absorption et de la digestion de la denrée alimentaire, est-il également suffisant?

2) Pour le cas où l'assertion d'un effet bénéfique temporaire pourrait déjà être qualifiée d'allégation de santé:

Suffit-il, pour considérer qu'un tel effet est justifié par l'absence ou la teneur réduite d'une substance au sens de l'article 5, paragraphe 1, sous a), et du quinzième considérant dudit règlement, que l'allégation se borne à indiquer qu'un effet généralement produit par des denrées alimentaires de ce type, et considéré par un grand nombre de personnes comme négatif, est, en l'espèce, d'une faible intensité?

3) Dans l'hypothèse où il serait répondu par l'affirmative à la deuxième question:

L'interdiction sans exception à un producteur ou à un distributeur de vins de faire de la publicité au moyen d'une allégation de santé du type de celle en cause en l'espèce, alors même que cette allégation est exacte, est-elle compatible avec l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, du traité sur l'Union européenne, dans la version du 13 décembre 2007 (JO 2008 C 115, p. 13), lu en combinaison avec l'article 15, paragraphe 1 (liberté professionnelle), et l'article 16 (liberté d'entreprise) de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dans la version du 12 décembre 2007 (JO C 303, p. 1)?»

IV – Analyse juridique

A – Sur les première et deuxième questions préjudicielles: la signification de la notion d'«allégation de santé» telle qu'elle apparaît dans le règlement n° 1924/2006

31. Par ses première et deuxième questions préjudicielles, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande en substance si la notion d'«allégation de santé», telle que définie à l'article 2, paragraphe 2, point 5, du règlement n° 1924/2006, doit être interprétée en ce sens qu'elle vise également une allégation qui implique un effet bénéfique seulement temporaire sur la condition physique, limité notamment au temps nécessaire pour l'absorption et la digestion de la denrée alimentaire, et qui implique simplement que les effets négatifs de la denrée alimentaire en cause sur la condition physique sont plus limités que d'habitude pour ce type de denrées alimentaires.

1. Principaux arguments des parties

32. Dans le cadre de la présente procédure préjudicielle, des observations écrites ont été présentées par Deutsches Weintor, le Land Rheinland-Pfalz, les gouvernements tchèque, estonien, français, hongrois et finlandais, ainsi que par le Parlement européen et la Commission européenne. À l'exception des gouvernements estonien, français, hongrois et finlandais, ces parties étaient également représentées à l'audience du 19 janvier 2012.

33. Deutsches Weintor et le gouvernement tchèque font valoir que la notion d'«allégation de santé», telle qu'elle apparaît dans le règlement n° 1924/2006, doit être interprétée restrictivement. Ils proposent, en substance, qu'il soit répondu aux première et deuxième questions que la notion citée ci-dessus présuppose un effet nutritionnel ou physiologique bénéfique, conçu pour atteindre une amélioration durable de la condition physique plutôt qu'une amélioration simplement temporaire. En outre, toujours selon Deutsches Weintor, il ne suffirait pas d'affirmer que les effets négatifs de la denrée alimentaire en cause sont plus limités que d'habitude pour ce type de denrées alimentaires.

34. En revanche, toutes les autres parties qui ont soumis des observations sur la première question préjudicielle – notamment le Land Rheinland-Pfalz, les gouvernements estonien, français, hongrois et finlandais, ainsi que la Commission – plaident en faveur d’une interprétation plus large et soutiennent qu’un effet temporaire sur la condition physique, limité notamment au temps nécessaire pour l’absorption et la digestion de la denrée alimentaire, peut suffire pour que l’on puisse considérer qu’une indication telle que celle en cause doit être qualifiée d’allégation de santé aux fins du règlement n° 1924/2006.

35. En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle, relative au point de savoir si l’on peut considérer comme suffisante une allégation selon laquelle une denrée alimentaire est moins nocive pour la santé que ne le sont des produits comparables, ces parties proposent ou bien des réponses inverses à celles proposées par Deutsches Weintor, ou soutiennent qu’une réponse – distincte – est inutile ou dénuée de pertinence.

2. Appréciation

36. Il convient de souligner d’emblée que, dans le cadre de la présente demande de décision préjudicielle, il n’appartient pas à la Cour de justice de préciser ce que l’on entend ou sous-entend réellement par la qualification du vin de «*bekömmlich*», accompagnée de l’indication d’une acidité légère – ou bien par d’autres informations sur l’étiquette concernant le procédé particulier de réduction de l’acidité – du point de vue d’un consommateur représentatif, tel que visé et défini au seizième considérant du règlement n° 1924/2006; la Cour n’est pas non plus appelée à statuer définitivement sur le point de savoir si la qualification en cause équivaut à une «allégation de santé» aux fins du règlement.

37. C’est plutôt à la juridiction nationale qu’il incombe de procéder à une telle analyse à la lumière des dispositions pertinentes du règlement n° 1924/2006, telles qu’interprétées par la Cour.

38. Il convient d’observer à cet égard que la juridiction de renvoi a déjà précisé dans l’ordonnance de renvoi que, selon les constatations du Verwaltungsgericht – sur la base desquelles elle doit en principe statuer – le consommateur moyen, informé et avisé, ne comprend pas (contrairement au point de vue défendu par Deutsches Weintor) l’indication en question comme une allusion au seul bien-être général, pas plus qu’à des caractéristiques générales du vin ainsi décrit, telles que son goût, mais bien comme une indication relative à l’acidité légère de ce dernier, qui met en exergue l’action particulièrement douce des vins sur l’estomac et, partant, leur digestibilité.

39. Tel est le contexte dans lequel la Cour est tenue de trancher les questions d’interprétation précises dont elle a été saisie, la première étant relative, en substance, au point de savoir si la notion d’«allégation de santé», telle que définie à l’article 2, paragraphe 2, point 5, du règlement n° 1924/2006, vise également les indications ou les allégations qui n’impliquent ou ne suggèrent qu’un effet bénéfique temporaire sur la condition physique, telle une action sur l’estomac qui ne dure que le temps nécessaire à l’absorption et à la digestion du vin.

40. Il convient d’observer à cet égard que, premièrement, la définition de l’allégation de santé à l’article 2, paragraphe 2, point 5, du règlement n° 1924/2006 est formulée en des termes assez généraux, à savoir toute allégation qui affirme, suggère ou implique «l’existence d’une relation entre, d’une part, une catégorie de denrées alimentaires, une denrée alimentaire ou l’un de ses composants et, d’autre part, la santé».

41. Il est vrai, comme plusieurs parties l’ont fait observer, que le règlement n’indique, au demeurant, pas ce qu’il faut entendre par «santé»; toutefois, ce n’est pas trop s’avancer que de dire que le terme renvoie généralement à l’état physique et mental d’une personne, à la fois – et sans doute avec une certaine dose d’ambiguïté – au sens d’un certain niveau de fonctionnement ou de bien-être du corps et de l’esprit humains (c’est ainsi qu’une personne peut être en «bonne santé» ou en «mauvaise santé») et au sens d’un état idéal de complet bien-être physique et mental (4). En particulier, il ressort de l’article 13, paragraphe 1, du règlement n° 1924/2006 que la notion de santé qui sous-tend le règlement vise non seulement les fonctions corporelles, mais également les fonctions psychologiques et comportementales d’une personne.

42. Deuxièmement, en ce qui concerne la signification de la notion d’«allégation de santé», il ressort de plusieurs dispositions du règlement n° 1924/2006 qu’une telle allégation repose sur la présomption que la denrée alimentaire produit un effet bénéfique sur la condition physique d’une personne (ou bien, même si cela ne joue aucun rôle ici, sur son état psychique).

43. À cet égard, le sixième considérant du règlement n° 1924/2006 indique expressément et uniquement, au sujet des allégations nutritionnelles, que celles qui portent sur les effets non bénéfiques ne sont pas couvertes par le champ d’application dudit règlement. À mon sens, toutefois, il ressort clairement non seulement de l’objectif général de protection des consommateurs poursuivi par le règlement (voir notamment son premier considérant), mais aussi d’autres dispositions – notamment du dixième considérant, qui vise un «avantage nutritionnel, physiologique ou un autre avantage lié à la santé», du quatorzième considérant, qui ne vise que les substances pour lesquelles un effet bénéfique est allégué, et de l’article 5, paragraphe 1, sous a), et paragraphe 2, lequel porte de même sur l’effet bénéfique allégué – qu’une «allégation de santé» aux fins du règlement présuppose un effet positif et bénéfique sur les fonctions corporelles.

44. Il est important de noter, troisièmement, qu'il résulte de la définition du terme «allégation» à l'article 2, paragraphe 2, sous 1), du règlement n° 1924/2006 que, pour qu'il y ait une allégation de santé au sens dudit règlement, l'indication doit impliquer que la denrée alimentaire en cause possède des «caractéristiques particulières», autrement dit qu'elle est dotée d'un bienfait spécifique pour la santé ou d'un effet physiologique bénéfique. Par conséquent, comme la Commission l'a relevé à juste titre, sont a priori exclus du champ d'application des termes «allégation de santé» les effets physiologiques ou métaboliques positifs *non spécifiques* (tels ceux qui sont visés dans la décision de renvoi), qui ne sont liés que *d'une manière générale* à l'absorption d'une denrée alimentaire, notamment d'un certain type – à l'instar de l'alimentation de l'organisme humain, qui est naturellement vitale pour le maintien des fonctions corporelles.

45. Cela étant, je ne vois pas sur la base de quelles dispositions du règlement n° 1924/2006, ou de quelle autre raison convaincante, on pourrait présumer que, outre les composantes de la notion citées ci-dessus, la durée ou la pérennité de l'effet (bénéfique) sur la condition physique ou les fonctions corporelles soit, ou doive être, à son tour un élément constitutif de la notion d'«allégation de santé» aux fins du règlement.

46. Tout d'abord, il semble y avoir quelque artifice, sur le plan conceptuel, à exclure les effets temporaires sur le bien-être physique de la notion de «santé». L'état de santé général d'une personne, d'une part, et les états de bien-être – ou de maladie – plus temporaires et anecdotiques, d'autre part, sont en réalité étroitement liés. Aussi, la Commission a-t-elle relevé à juste titre que de nombreux médicaments ne procurent qu'un soulagement temporaire ou n'agissent sur le corps humain qu'à court terme, et partant il n'est généralement pas contesté que ces médicaments ont un rapport avec la santé.

47. Deuxièmement, comme cela a déjà été mentionné ci-dessus, le législateur a manifestement choisi de définir le concept d'«allégation de santé» en des termes généraux, en conformité avec l'objectif d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, énoncé au premier considérant du règlement n° 1924/2006.

48. En particulier, compte tenu de l'image positive que les allégations de santé ont tendance à conférer aux denrées alimentaires et de l'effet d'incitation que ces allégations peuvent avoir en conséquence sur le consommateur, le règlement vise à protéger le consommateur contre les allégations qui sont trompeuses et/ou mensongères, essentiellement en exigeant qu'elles soient fondées sur des données scientifiques (5).

49. En ce qui concerne les boissons alcooliques titrant plus de 1,2 % d'alcool en volume, l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 1924/2006 interdit de manière générale – c'est-à-dire, indépendamment du fait de savoir si l'effet bénéfique impliqué est véridique et établi par des données scientifiques – l'emploi d'allégations de santé, de même que (car elles présupposent une allégation de santé spécifique) les allusions aux effets bénéfiques généraux, non spécifiques, d'un nutriment ou d'une denrée alimentaire sur l'état de santé général et le bien-être lié à la santé au sens de l'article 10, paragraphe 3, dudit règlement. Compte tenu des risques d'assuétude et d'abus liés à la consommation d'alcool, l'objectif est ici plus ambitieux et semble consister à éviter toute connotation positive liée à la santé pouvant inciter d'une manière générale à la consommation de boissons alcooliques.

50. À mon avis, il serait contraire aux objectifs du règlement n° 1924/2006 cités ci-dessus d'interpréter la notion d'«allégation de santé» de façon si restrictive que les allégations qui impliquent un effet temporaire bénéfique sur la condition physique en soient exclues. Comme un certain nombre de parties l'ont souligné, cela pourrait exclure du champ d'application du règlement un nombre considérable de produits et d'allégations y afférentes qui, bien qu'elles impliquent un effet physiologique positif – quoique temporaire –, sont néanmoins susceptibles d'inciter à la consommation de la denrée alimentaire ou de la substance auxquelles elles se rapportent.

51. Enfin, la distinction proposée dans la première question préjudicielle susciterait des problèmes pratiques de délimitation supplémentaires – quant au point de savoir à quel moment l'action alléguée sur les fonctions corporelles cesse d'être temporaire et devient à plus long terme ou durable – et rendrait donc plus difficile l'application cohérente et prévisible du règlement n° 1924/2006.

52. Ensuite, en ce qui concerne le point de savoir si la notion d'«allégation de santé» aux fins du règlement n° 1924/2006 vise une allégation qui implique simplement que, compte tenu de la teneur réduite en une substance, les effets négatifs d'une denrée alimentaire donnée sur le bien-être physique sont plus limités que d'habitude pour ce type de denrées alimentaires, il convient d'observer, en premier lieu, que – comme la juridiction de renvoi l'a relevé à juste titre – il ressort clairement du quinzième considérant du règlement n° 1924/2006 et de l'article 5, paragraphe 1, sous a), de ce dernier, en particulier, que cette notion vise également les allégations qui impliquent un impact sur la santé, attribuable à l'absence ou à la teneur réduite en une substance dans une denrée alimentaire, à l'instar des allégations sur la faible teneur en acide des vins en cause.

53. En second lieu, en ce qui concerne plus spécifiquement le point de savoir si une telle allégation peut consister en la suggestion ou en l'implication qu'une denrée alimentaire est simplement moins nocive que ne le sont des produits comparables de la même catégorie ou espèce – en l'occurrence, les vins –, nous avons relevé ci-dessus que ces termes reposaient sur la présomption de l'existence d'un impact positif ou bénéfique particulier sur la santé ou les fonctions corporelles. La spécificité de l'allégation de l'effet bénéfique lié à la santé implique dès lors l'existence d'un point ou d'un critère de comparaison, c'est-à-dire l'existence d'un produit comparable.

54. J'estime, partant, qu'il pourrait se concevoir parfaitement que l'impact physiologique bénéfique allégué réside dans un avantage pour la santé simplement relatif, y compris dans un avantage attribuable au fait qu'une denrée alimentaire donnée est simplement moins nocive ou nuisible pour les fonctions corporelles que d'habitude pour ce type de denrées alimentaires.

55. Il est important de rappeler dans ce contexte que, comme cela a été démontré ci-dessus, la notion d'«allégation de santé» doit être interprétée largement; toutefois, le fait que cette notion nécessite l'implication ou la suggestion d'un effet positif ou bénéfique lié à la santé ne veut pas dire qu'il soit nécessaire d'alléguer une véritable amélioration de l'état de santé général, ni de véritables effets curatifs, semblables à ceux des médicaments.

56. J'estime qu'une telle interprétation est également conforme à la finalité du règlement n° 1924/2006, telle qu'elle vient d'être évoquée, et qui consiste à assurer aux consommateurs un niveau élevé de protection.

57. À cet égard, il est également vrai que l'allégation d'un avantage simplement relatif lié à la santé, consistant en la promesse d'un effet moins négatif sur certaines fonctions corporelles telles que la digestion, peut influencer sur les habitudes de consommation et inciter à la consommation de la denrée alimentaire en cause. Ainsi, pour ne retenir que les vins en cause, non seulement la suggestion d'une digestibilité améliorée peut sans doute influencer sur les préférences des consommateurs d'autres boissons de ce type, par ailleurs comparables, mais on peut aussi concevoir qu'une telle allégation puisse inciter, en termes absolus, à la consommation de la boisson en cause et même attirer de nouveaux consommateurs, particulièrement ceux ayant des estomacs sensibles.

58. À la lumière des considérations qui précèdent, je propose qu'il soit répondu aux deux premières questions préjudicielles que le concept d'«allégation de santé» au sens de l'article 2, paragraphe 2, point 5, du règlement n° 1924/2006 doit être interprété comme visant également les allégations qui impliquent un effet bénéfique temporaire sur la condition physique, tel un effet limité à la durée de l'absorption et de la digestion de la denrée alimentaire, y compris les allégations qui impliquent que, compte tenu de la teneur réduite en une substance, les effets négatifs d'une denrée alimentaire donnée sur le bien-être physique sont plus limités que d'habitude pour ce type de denrées alimentaires.

B – *Sur la troisième question: la compatibilité avec la charte*

59. En cas de réponse affirmative aux deux premières questions préjudicielles, la juridiction de renvoi cherche à savoir, en substance, si l'interdiction générale en vertu de l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 1924/2006, de l'emploi d'allégations de santé du type de celle en cause en l'espèce, relativement à des boissons alcooliques telles que le vin, est compatible avec la charte et notamment avec les libertés professionnelle et d'entreprise, telles qu'elles sont consacrées respectivement par les articles 15, paragraphe 1, et 16 de la charte.

1. Principaux arguments des parties

60. Deutsches Weintor estime que la réponse à cette question doit être négative. À son avis, l'interdiction de l'utilisation d'une allégation de santé, telle que celle en cause constitue une ingérence disproportionnée dans les libertés professionnelle et d'entreprise des producteurs et des distributeurs de vins.

61. En revanche, les autres parties qui ont présenté des observations sur la troisième question préjudicielle proposent une réponse suivant laquelle l'interdiction générale, en vertu de l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 1924/2006, de l'utilisation des allégations de santé en ce qui concerne les boissons alcooliques serait – compte tenu, notamment, des dangers liés à la consommation de boissons alcooliques – justifiée et proportionnée et satisferait par conséquent aux exigences de la charte. De même, le Parlement européen, qui s'est focalisé, en ses observations, sur la troisième question préjudicielle, conclut que l'examen de cette question ne révèle aucun élément pouvant avoir une incidence sur la validité du règlement n° 1924/2006.

2. Appréciation

62. À cet égard, il y a lieu de rappeler que, conformément à l'article 6, paragraphe 1, TUE, l'Union européenne reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la charte, «laquelle a la même valeur juridique que les traités».

63. Par conséquent, il y a lieu de se pencher sur le point de savoir si – dans la mesure où l'article 4, paragraphe 3, du règlement énonce une interdiction générale pour les boissons titrant plus de 1,2 % d'alcool en volume de comporter des «allégations de santé» au sens cité ci-dessus – le règlement n° 1924/2006 ne va pas à l'encontre des droits fondamentaux consacrés par la charte, notamment en ses articles 15, paragraphe 1, et 16.

64. Les articles 15, paragraphe 1, et 16 de la charte consacrent les libertés professionnelle et d'entreprise, que la Cour a déjà reconnues en tant que principes généraux du droit de l'Union (6). À vrai dire, selon cette jurisprudence, la liberté d'entreprise coïncide de fait avec la liberté professionnelle (7).

65. Il convient d'observer à cet égard que, dans la mesure où l'interdiction des allégations de santé en cause concerne l'étiquetage, la publicité et l'information concernant les boissons alcooliques et donc impose certaines restrictions sur les activités commerciales des producteurs et des distributeurs de ces produits, elle doit être

considérée comme susceptible d'avoir une incidence sur la liberté d'entreprise et le libre exercice d'une activité professionnelle (8).

66. Toutefois, selon une jurisprudence constante de la Cour, les droits fondamentaux tels que ceux en cause n'apparaissent pas comme des prérogatives absolues, mais doivent être pris en considération par rapport à leur fonction dans la société. Par conséquent, des restrictions peuvent être apportées à l'exercice de ces droits notamment dans le cadre d'une organisation commune des marchés, à condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par l'Union et ne constituent pas, compte tenu du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même de ces droits (9).

67. De même, l'article 52, paragraphe 1, de la charte permet qu'il soit apporté des limitations à l'exercice de droits tels que ceux consacrés en ses articles 15 et 16, pour autant que ces limitations soient prévues par la loi, respectent le contenu essentiel desdits droits et libertés et que, dans le respect du principe de proportionnalité, elles soient nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

68. Au regard de ces critères, il convient d'observer en l'espèce que l'objectif visé par le règlement n° 1924/2006 consiste – selon son premier considérant et comme cela vient d'être exposé – à garantir un niveau élevé de protection des consommateurs; plus précisément, en ce qui concerne l'interdiction prévue à l'article 4, paragraphe 3, le règlement vise – comme cela ressort également des dixième et dix-huitième considérants – à assurer un niveau élevé de protection de la santé publique, en ce sens qu'il est conçu pour empêcher, compte tenu des effets nocifs probables et des risques d'abus liés à la consommation d'alcool, toute association positive entre la santé et la consommation de boissons alcooliques, que les allégations de santé en cause soient scientifiquement exactes ou non.

69. À cet égard, la Cour a reconnu, à plusieurs reprises, que des mesures limitant les possibilités de publicité pour des boissons alcooliques et cherchant ainsi à lutter contre l'abus d'alcool répondent à des préoccupations de santé publique et que la protection de cette dernière constitue, comme cela résulte également de l'article 9 TFUE, un objectif d'intérêt général reconnu par l'Union (10).

70. Il convient également d'observer que, même si les droits cités ci-dessus pouvaient être affectés par l'interdiction en cause, il ne saurait être soutenu que la substance même de la liberté d'entreprise ou du libre exercice d'une activité professionnelle serait mise en péril, car l'interdiction de l'emploi d'allégations de santé au sens de l'article 2, paragraphe 2, point 5, du règlement n° 1924/2006, relativement à des boissons alcooliques telles que les vins, ne pose de restrictions à l'activité professionnelle des producteurs ou des distributeurs des boissons citées ci-dessus que dans un domaine bien délimité (11).

71. Enfin, j'estime que l'interdiction prévue à l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 1924/2006 est appropriée au regard de l'objectif de protection de la santé publique, tel que visé ci-dessus, et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser un tel objectif compte tenu des risques d'assuétude et d'abus ainsi que des effets nocifs probables liés à la consommation d'alcool.

72. Il convient de rappeler à cet égard que la gravité des objectifs poursuivis dans le domaine de la santé publique peut justifier des restrictions qui ont des conséquences négatives, même considérables, pour certains opérateurs (12).

73. En outre, il convient de souligner que l'interdiction en cause est, tout compte fait, limitée à l'emploi d'allégations de santé au sens de l'article 2, paragraphe 2, point 5, du règlement n° 1924/2006, c'est-à-dire à des indications ou à des informations suggérant un impact positif particulier sur la santé, tel que décrit ci-dessus. En revanche, il est toujours possible d'afficher les indications et autres informations concernant l'étiquetage qui n'ont aucune incidence spécifique de ce type – par exemple, des informations sur les caractéristiques objectives du produit ou des allégations nutritionnelles – même en ce qui concerne les boissons alcooliques.

74. Ainsi, même si la juridiction de renvoi a l'impression que la qualification des vins en cause – c'est-à-dire, l'association entre le terme «*bekömmlich*», l'indication d'une acidité légère et un procédé de production particulier – était susceptible d'impliquer, dans le chef du consommateur moyen, des effets positifs sur les fonctions corporelles équivalant à une «allégation de santé» aux fins de l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 1924/2006, tel ne sera pas nécessairement le cas, par exemple, si l'étiquette ne contient que l'indication d'une faible acidité.

75. Au vu de ce qui précède, la réponse à la troisième question préjudicielle devrait être que l'interdiction générale contenue à l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 1924/2006, quant à l'utilisation d'allégations de santé du type de celle en cause, relativement aux boissons alcooliques telles que le vin, est compatible avec l'article 6, paragraphe 1, TUE, lu en combinaison avec les articles 15, paragraphe 1, et 16 de la charte, qui consacrent respectivement les libertés professionnelle et d'entreprise.

V – Conclusion

76. Par ces motifs, je propose qu'il soit apporté les réponses suivantes aux questions posées par le Bundesverwaltungsgericht:

- «1) La notion d'«allégation de santé» au sens de l'article 2, paragraphe 2, point 5, du règlement (CE) n° 1924/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 2006, concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires, tel que modifié par le règlement (UE) n° 116/2010 de la Commission, du 9 février 2010, doit être interprétée en ce sens qu'elle vise également les allégations qui impliquent un effet bénéfique temporaire sur la condition physique, tel un effet limité au temps nécessaire pour absorber et digérer la denrée alimentaire, y compris celles qui impliquent que, compte tenu de la teneur réduite en une substance, les effets négatifs d'une denrée alimentaire donnée sur le bien-être physique sont plus limités que d'habitude pour ce type de denrées alimentaires.
- 2) L'interdiction générale énoncée à l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 1924/2006, tel que modifié par le règlement n° 116/2010, d'employer des allégations de santé du type de celles en cause relativement aux boissons alcooliques telles que le vin est compatible avec l'article 6, paragraphe 1, TUE, lu en combinaison avec les articles 15, paragraphe 1, et 16, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui consacrent respectivement les libertés professionnelle et d'entreprise.»

[1](#) – Langue originale: l'anglais.

[2](#) – JO L 404, p. 9.

[3](#) – JO L 37, p. 16.

[4](#) – En ce qui concerne ce dernier sens, voir la définition large de la santé proposée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), qui comprend en outre le bien-être social: «un état de complet bien-être physique, mental et social, et non pas seulement une absence de maladie ou d'infirmité».

[5](#) – Voir notamment, en ce sens, dixième, quatorzième, seizième et dix-septième considérants ainsi que articles 5 et 6 du règlement n° 1924/2006.

[6](#) – Voir arrêt du 9 septembre 2004, Espagne et Finlande/Parlement et Conseil (C-184/02 et C-223/02, Rec. p. I-7789, point 51), de même que les explications relatives à la charte (articles 15 et 16).

[7](#) – Voir arrêt Espagne et Finlande/Parlement, précité à la note 6, et arrêt du 21 février 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen et Zuckerfabrik Soest (C-143/88 et C-92/89, Rec. p. I-415, points 72 à 77).

[8](#) – Voir, plus particulièrement en ce qui concerne l'étiquetage des vins, arrêt du 8 octobre 1986, Keller (234/85, Rec. p. 2897, point 9).

[9](#) – Voir arrêts du 10 juillet 2003, Booker Aquaculture et Hydro Seafood (C-20/00 et C-64/00, Rec. p. I-7411, point 68); du 15 juillet 2004, Di Lenardo et Dilexport (C-37/02 et C-38/02, Rec. p. I-6911, point 82), et du 15 avril 1997, Irish Farmers Association e.a. (C-22/94, Rec. p. I-1809, point 27).

[10](#) – Voir, en ce sens, arrêts du 13 juillet 2004, Bacardi France (C-429/02, Rec. p. I-6613, point 37), et du 8 mars 2001, Gourmet International Products (C-405/98, Rec. p. I-1795, point 27).

[11](#) – Voir arrêt Keller (précité à la note 8, point 9).

[12](#) – Voir arrêts du 1^{er} juin 2010, Blanco Pérez et Chao Gómez (C-570/07 et C-571/07, Rec. p. I-4629, point 90), et du 17 juillet 1997, Affish (C-183/95, Rec. p. I-4315, points 42 et 43).

«Renvoi préjudiciel – Agriculture – Règlement (CE) n° 21/2004 – Système d’identification et d’enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine – Obligation d’identification individuelle électronique – Obligation de tenir un registre d’exploitation – Validité – Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne – Liberté d’entreprise – Proportionnalité – Égalité de traitement»

Dans l’affaire C-101/12,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Verwaltungsgericht Stuttgart (Allemagne), par décision du 9 février 2012, parvenue à la Cour le 27 février 2012, dans la procédure

Herbert Schaible

contre

Land Baden-Württemberg,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. T. von Danwitz, président de chambre, MM. E. Juhász (rapporteur), A. Rosas, D. Šváby et C. Vajda, juges,

avocat général: M. N. Wahl,

greffier: M. K. Malacek, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l’audience du 7 mars 2013,

considérant les observations présentées:

- pour M. Schaible, par M^e M. Winkelmüller, Rechtsanwalt,
- pour le Land Baden-Württemberg, par M^e C. Taubald, Rechtsanwältin,
- pour le gouvernement français, par M. G. de Bergues et M^{me} C. Candat, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement néerlandais, par M^{mes} B. Koopman et C. Wissels, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement polonais, par MM. B. Majczyna et M. Szpunar, en qualité d’agents,
- pour le Conseil de l’Union européenne, par M^{mes} P. Mahnič Bruni, Z. Kupčová et R. Wiemann, en qualité d’agents,
- pour la Commission européenne, par MM. G. von Rintelen et B. Burggraaf, en qualité d’agents,

ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 29 mai 2013,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur la validité des articles 3, paragraphe 1, 4, paragraphe 2, 5, paragraphe 1, ainsi que 9, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement (CE) n° 21/2004 du Conseil, du 17 décembre 2003, établissant un système d’identification et d’enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine et modifiant le règlement (CE) n° 1782/2003 et les directives 92/102/CEE et 64/432/CEE (JO 2004, L 5, p. 8), tel que modifié par le règlement (CE) n° 933/2008 de la Commission, du 23 septembre 2008 (JO L 256, p. 5, ci-après le «règlement n° 21/2004»).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d’un litige opposant M. Schaible au Land Baden-Württemberg au sujet de la compatibilité desdites dispositions avec le droit primaire de l’Union.

Le cadre juridique

Le droit de l’Union

- 3 Selon les articles 1^{er} et 3, paragraphe 1, sous c), de la directive 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 L 224, p. 29), la suppression desdits contrôles aux frontières entre les États membres rend nécessaire que les animaux soient identifiés conformément aux exigences d’une réglementation de l’Union et enregistrés de manière à permettre de remonter à l’exploitation, au centre ou à l’organisme d’origine ou de passage.
- 4 Les considérants 1, 3, 7 et 11 du règlement n° 21/2004 énoncent:
 - «(1) En vertu de l’article 3, paragraphe 1, [sous] c), de la directive 90/425/CEE [...], les animaux destinés aux échanges intracommunautaires doivent être identifiés conformément aux exigences de la réglementation

communautaire et être enregistrés de manière à permettre de remonter à l'exploitation, au centre ou à l'organisme d'origine ou de passage. [...]

[...]

- (3) Les règles applicables à l'identification et à l'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine en particulier ont été fixées par la directive 92/102/CEE [du Conseil, du 27 novembre 1992, concernant l'identification et l'enregistrement des animaux (JO L 355, p. 32)]. En ce qui concerne les animaux des espèces ovine et caprine, il est apparu, à la lumière de l'expérience et à la suite, notamment, de la crise de la fièvre aphteuse, que la mise en œuvre de la directive 92/102/CEE n'était pas satisfaisante et devait être améliorée. Il est donc nécessaire de fixer des règles plus strictes et spécifiques, tel que cela a été fait pour les animaux de l'espèce bovine par le règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins [et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, et abrogeant le règlement (CE) n° 820/97 du Conseil (JO L 204, p. 1)].

[...]

- (7) En 1998, la Commission a lancé un vaste projet concernant l'identification électronique des animaux (IDEA) et achevé son rapport final le 30 avril 2002. Ce projet a montré que les systèmes d'identification des animaux des espèces ovine et caprine pouvaient être améliorés considérablement par l'utilisation de dispositifs électroniques d'identification pour ces animaux, pour autant que certaines conditions concernant les mesures d'accompagnement soient remplies.

[...]

- (11) Dans les États membres où le cheptel ovin ou caprin est relativement réduit, l'introduction d'un système d'identification électronique peut ne pas être justifiée. Il est dès lors opportun de permettre à ces États membres de le rendre facultatif. Il est également opportun de prévoir une possibilité d'adapter selon une procédure rapide les seuils démographiques en dessous desquels l'identification électronique pourra être rendue facultative.»

- 5 L'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement n° 21/2004 prévoit:

«Chaque État membre établit un système d'identification et d'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine, conformément aux dispositions du présent règlement.»

- 6 Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, dudit règlement:

«Le système d'identification et d'enregistrement des animaux comprend les éléments suivants:

- a) moyens d'identification permettant d'identifier chaque animal;
- b) registres à jour conservés dans chaque exploitation;
- c) documents de circulation;
- d) registre central/ou base de données informatique.»

- 7 L'article 4 du même règlement est libellé comme suit:

«1. Tous les animaux d'une exploitation nés après le 9 juillet 2005 [...] sont identifiés conformément au paragraphe 2, dans un délai à fixer par l'État membre, à partir de la naissance de l'animal et en tout cas avant que l'animal quitte l'exploitation dans laquelle il est né. [...]

Par dérogation, les États membres peuvent étendre ce délai, sans excéder neuf mois pour les animaux détenus dans des conditions d'élevage extensif ou en plein air. Les États membres concernés informent la Commission de la dérogation accordée. Si nécessaire, des dispositions d'application peuvent être arrêtées, conformément à la procédure visée à l'article 13, paragraphe 2.

2. a) Les animaux sont identifiés par un premier moyen d'identification conforme aux exigences de l'annexe, section A, points 1 à 3, et
 - b) par un second moyen d'identification agréé par l'autorité compétente et répondant aux caractéristiques techniques énumérées à l'annexe, section A, point 4.
 - c) Cependant, jusqu'à la date mentionnée à l'article 9, paragraphe 3, ce second moyen d'identification peut être remplacé par le système décrit à l'annexe, section A, point 5, sauf pour les animaux soumis aux échanges intracommunautaires.

[...]

3. Toutefois, pour les animaux destinés à être abattus avant l'âge de douze mois et qui ne sont pas destinés à des échanges intracommunautaires ni à l'exportation vers des pays tiers, la méthode d'identification décrite à l'annexe, section A, point 7, peut être autorisée par l'autorité compétente comme alternative aux moyens d'identification mentionnés au paragraphe 2.

[...]»

8 En vertu de l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 21/2004, chaque détenteur d'animaux, à l'exception du transporteur, tient un registre à jour, contenant au minimum les informations figurant à la section B de l'annexe de ce règlement.

9 L'article 9, paragraphe 3, dudit règlement dispose:

«À partir du 31 décembre 2009, l'identification électronique, selon les lignes directrices mentionnées au paragraphe 1 et conformément aux dispositions pertinentes de la section A de l'annexe, est obligatoire pour tous les animaux.

Toutefois, les États membres dont le nombre total d'animaux des espèces ovine et caprine est inférieur ou égal à 600 000 têtes peuvent rendre cette identification électronique facultative pour les animaux qui ne font pas l'objet d'échanges intracommunautaires.

Les États membres dont le nombre total d'animaux de l'espèce caprine est inférieur ou égal à 160 000 têtes peuvent également rendre cette identification électronique facultative pour les animaux de l'espèce caprine qui ne font pas l'objet d'échanges intracommunautaires.»

10 La section A de l'annexe du règlement n° 21/2004, à laquelle renvoie l'article 4 de celui-ci concernant l'identification individuelle, détermine les moyens d'identification et prévoit, notamment, que ces moyens doivent être conçus de manière à garantir au moins une marque visible et une marque lisible par voie électronique ainsi que les caractéristiques, les informations fournies par les codes qu'affichent ces moyens d'identification, les critères auxquels les premiers et seconds moyens d'identification doivent répondre et les critères techniques des dispositifs électroniques.

11 La section B de l'annexe du règlement n° 21/2004, à laquelle il est fait référence à l'article 5 de celui-ci concernant le registre d'exploitation, énumère les informations minimales que ce registre doit comporter.

Le droit allemand

12 Il ressort de la demande de décision préjudicielle que la réglementation nationale, adoptée en conformité avec le règlement n° 21/2004, prévoit que chaque animal soit identifié, individuellement, par deux moyens d'identification et par un code à douze chiffres. Ces deux moyens d'identification sont, d'une part, une marque auriculaire avec une inscription en noir sur fond jaune et, d'autre part, un moyen d'identification électronique par une marque auriculaire ou un bolus ruminal.

13 En outre, les moyens d'identification individuelle des animaux doivent être inscrits dans un registre d'exploitation qui contient, notamment, le code d'identification de l'exploitation, celui de l'exploitation de destination en ce qui concerne les animaux sortants, celui de l'exploitation d'origine pour les animaux entrants, le code d'identification de l'animal, l'année de naissance et la date d'identification, l'année et le mois du décès pour autant que l'animal est mort sur l'exploitation, ainsi que la race et, dans la mesure où il est connu, le génotype de l'animal.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

14 M. Schaible, un éleveur d'ovins détenant 450 brebis, a introduit un recours devant la juridiction de renvoi par lequel il a demandé de déclarer n'être soumis ni aux obligations d'identification individuelle de ses animaux et d'identification électronique individuelle de ceux-ci ni à l'obligation de tenir un registre d'exploitation en vertu du règlement n° 21/2004.

15 Le Land Baden-Württemberg a conclu au rejet de ce recours.

16 Ayant des doutes quant à la validité de certaines dispositions du règlement n° 21/2004, le Verwaltungsgericht Stuttgart a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) [L]’obligation [...] d’identifier individuellement les animaux, en vertu des articles 3, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, du règlement [...] n° 21/2004,

2) l’obligation [...] d’individuellement identifier électroniquement les animaux en vertu de l’article 9, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement [...] n° 21/2004 [...],

3) l’obligation [...] de tenir un registre d’exploitation [...] en vertu des dispositions combinées de l’article 5, paragraphe 1, et de l’annexe B, point 2, du règlement [...] n° 21/2004

sont-elles compatibles avec le droit de l'Union de rang supérieur et donc valables?»

Sur la demande de réouverture de la procédure orale

- 17 Par acte déposé au greffe de la Cour le 8 juillet 2013, M. Schaible a demandé la réouverture de la procédure orale en évoquant la possibilité que la Cour ne soit pas suffisamment éclairée sur deux points de l'argumentation du Conseil de l'Union européenne et de la Commission qui sont susceptibles de constituer des éléments essentiels pour pouvoir rendre son arrêt.
- 18 D'une part, M. Schaible fait valoir que, contrairement à ce que ces institutions ont soutenu lors de l'audience et ainsi que cela découle de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la santé animale [COM(2013) 260 final], aucune réforme législative n'est envisagée afin d'étendre l'identification électronique individuelle également aux porcins. D'autre part, il soutient qu'il est possible de déduire de ladite proposition de règlement que la Commission n'estime plus que des identifications électronique et individuelle soient nécessaires pour lutter efficacement contre les épizooties et que celle-ci, étant consciente des difficultés techniques associées à l'identification électronique des animaux qui devraient encore être surmontées, envisage une analyse de faisabilité et une évaluation des incidences avant de procéder à un développement des systèmes électroniques intégrés facilitant la traçabilité des animaux.
- 19 Selon l'article 83 du règlement de procédure de la Cour, celle-ci peut, l'avocat général entendu, ordonner la réouverture de la phase orale de la procédure, notamment si elle considère qu'elle est insuffisamment éclairée, ou lorsqu'une partie a soumis, après la clôture de cette phase, un fait nouveau de nature à exercer une influence décisive sur la décision de la Cour, ou encore lorsque l'affaire doit être tranchée sur la base d'un argument qui n'a pas été débattu entre les parties ou les intéressés visés à l'article 23 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne.
- 20 En l'occurrence, la Cour, l'avocat général entendu, considère qu'elle dispose de tous les éléments nécessaires pour statuer et qu'il ne ressort de la demande de M. Schaible ni un fait nouveau de nature à exercer une influence décisive sur l'arrêt à rendre ni un argument non encore débattu entre les parties sur la base duquel l'affaire devrait être tranchée.
- 21 Dans ces conditions, il n'y a pas lieu d'accueillir la demande de M. Schaible tendant à la réouverture de la procédure orale.

Sur les questions préjudicielles

- 22 Par ses questions, la juridiction de renvoi demande, en substance, à la Cour d'apprécier la validité des articles 3, paragraphe 1, 4, paragraphe 2, 5, paragraphe 1, et 9, paragraphe 3, premier alinéa, ainsi que de l'annexe B, point 2, du règlement n° 21/2004 au regard de la liberté d'entreprise et du principe d'égalité de traitement.
- 23 Selon ladite juridiction, les obligations auxquelles les éleveurs d'ovins et de caprins sont soumis en vertu desdites dispositions du règlement n° 21/2004, à savoir l'identification individuelle des animaux, leur identification individuelle électronique et la tenue à jour d'un registre (ci-après les «obligations litigieuses») sont susceptibles, d'une part, de violer l'article 16 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte»), consacrant la liberté d'entreprise, du fait d'une ingérence disproportionnée dans les droits desdits éleveurs et, d'autre part, d'être discriminatoires.

Sur la liberté d'entreprise

- 24 Aux termes de l'article 16 de la Charte, la liberté d'entreprise est reconnue conformément au droit de l'Union.
- 25 La protection conférée par ledit article 16 comporte la liberté d'exercer une activité économique ou commerciale, la liberté contractuelle et la concurrence libre ainsi qu'il découle des explications afférentes à ce même article, lesquelles doivent, conformément aux articles 6, paragraphe 1, troisième alinéa, TUE et 52, paragraphe 7, de la Charte, être prises en considération pour l'interprétation de celle-ci (voir arrêt du 22 janvier 2013, Sky Österreich, C-283/11, non encore publié au Recueil, point 42).
- 26 Les dispositions du règlement n° 21/2004 en cause au principal soumettent les éleveurs d'ovins et de caprins à des obligations relatives à une identification individuelle électronique des animaux et à la tenue à jour d'un registre d'exploitation. Ainsi, en ce qui concerne les éleveurs d'animaux à des fins commerciales, lesdites dispositions sont susceptibles de limiter l'exercice de la liberté d'entreprise.
- 27 Toutefois, l'article 52, paragraphe 1, de la Charte admet que des limitations peuvent être apportées à l'exercice des droits et libertés, tels que la liberté d'entreprise, pour autant que ces limitations sont prévues par la loi, respectent le contenu essentiel desdits droits et libertés et que, dans le respect du principe de proportionnalité, elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union européenne ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui (voir, en ce sens, arrêts du 9 novembre 2010, Volker und Markus Schecke et Eifert, C-92/09 et C-93/09, Rec. p. I-11063, point 65, ainsi que Sky Österreich, précité, point 48).
- 28 Selon la jurisprudence de la Cour, la liberté d'entreprise ne constitue pas une prérogative absolue. Elle peut être soumise à un large éventail d'interventions de la puissance publique susceptibles d'établir, dans l'intérêt général, des limitations à l'exercice de l'activité économique (voir, en ce sens, arrêt Sky Österreich, précité, points 45 et 46 et jurisprudence citée).

- 29 Quant au principe de proportionnalité, il convient de rappeler qu'il exige, selon la jurisprudence de la Cour, que les actes des institutions de l'Union ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés (arrêts du 8 juillet 2010, *Afton Chemical*, C-343/09, Rec. p. I-7027, point 45; du 23 octobre 2012, *Nelson e.a.*, C-581/10 et C-629/10, non encore publié au Recueil, point 71, ainsi que *Sky Österreich*, précité, point 50).
- 30 S'agissant, d'abord, des objectifs du règlement n° 21/2004 et de la question de savoir si les moyens mis en œuvre par ce règlement sont aptes à les réaliser, il convient, en premier lieu, de rappeler les considérants 1 et 3 de celui-ci, dont il ressort que le législateur de l'Union cherche à empêcher la possibilité de la propagation des maladies infectieuses, notamment de la fièvre aphteuse ayant causé la crise de l'année 2001 dans le cheptel ovin et caprin, dans le contexte de l'établissement du marché intérieur de l'échange de ces animaux et de leurs produits.
- 31 L'élimination des risques d'épizooties des ovins et des caprins ainsi que la mise en œuvre du marché intérieur dans leur secteur n'étaient pas encore réalisées au moment de l'adoption du règlement n° 21/2004.
- 32 Afin de garantir le bon fonctionnement du marché des animaux et de leurs produits, la directive 90/425 a éliminé les obstacles vétérinaires et zootechniques qui entravaient le développement des échanges intracommunautaires. Selon les articles 1^{er} et 3, paragraphe 1, sous c), de cette directive, la suppression des contrôles aux frontières entre les États membres rend nécessaire que les animaux soient identifiés conformément aux exigences d'une réglementation de l'Union et enregistrés de manière à permettre de remonter à l'exploitation, au centre ou à l'organisme d'origine ou de passage.
- 33 Dans un premier temps, l'identification et l'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine étaient régis par la directive 92/102. Ce système était basé sur l'identification des animaux par exploitation. L'article 4, paragraphe 1, sous b), de cette directive a prévu que tout détenteur d'animal devait tenir un registre dans lequel était indiqué le nombre total d'ovins et de caprins présents chaque année sur son exploitation et l'article 5, paragraphe 3, de ladite directive exigeait que les ovins et les caprins soient marqués à l'aide d'une marque auriculaire ou d'un tatouage permettant de rattacher ces animaux à l'exploitation dont ils proviennent.
- 34 Toutefois, après l'importante épizootie de fièvre aphteuse survenue au cours de l'année 2001, il s'est avéré que la réalisation du double objectif de prévention des épidémies frappant les ovins et les caprins ainsi que d'établissement d'un marché intérieur de ces animaux fonctionnant sans obstacle ne saurait être atteint qu'en apportant un renforcement du système établi par la directive 92/102. C'est dans cette perspective que le législateur de l'Union a introduit, en adoptant le règlement n° 21/2004, un nouveau système d'identification et d'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine.
- 35 La protection sanitaire, la lutte contre les épizooties et le bien-être des animaux, objectifs qui se recoupent, constituent des objectifs d'intérêt général légitimes de la législation de l'Union, de même que l'achèvement dans le secteur concerné du marché intérieur agricole (voir en ce sens, s'agissant de la protection sanitaire, arrêts du 4 avril 2000, *Commission/Conseil*, C-269/97, Rec. p. I-2257, point 48, ainsi que du 10 juillet 2003, *Booker Aquaculture et Hydro Seafood*, C-20/00 et C-64/00, Rec. p. I-7411, point 78, et, s'agissant du bien-être des animaux, arrêts du 17 janvier 2008, *Viamex Agrar Handel et ZVK*, C-37/06 et C-58/06, Rec. p. I-69, point 22, ainsi que du 19 juin 2008, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers et Andibel*, C-219/07, Rec. p. I-4475, point 27).
- 36 Cette constatation ayant été faite, il y a lieu d'examiner, en second lieu, si les moyens mis en œuvre par le règlement n° 21/2004 sont aptes à réaliser ces objectifs.
- 37 Le système introduit par ledit règlement prévoit l'identification individuelle de chaque animal à l'aide de deux moyens d'identification. Ces deux moyens d'identification sont, hormis quelques exceptions, la marque auriculaire traditionnelle et un appareil électronique sous la forme d'une marque auriculaire électronique, d'un bolus ruminal, d'un transpondeur électronique ou d'une marque électronique au paturon, pouvant être lus par des lecteurs spécifiques. L'identité de chaque animal doit être enregistrée dans un registre d'exploitation. En outre, lorsque les animaux quittent l'exploitation, leurs déplacements doivent être enregistrés dans un document accompagnant ces animaux. De surcroît, chaque État membre est tenu d'établir un registre central ou une base de données informatique enregistrant toutes les exploitations situées sur son territoire et, à intervalles réguliers, d'établir un inventaire des animaux détenus dans ces exploitations.
- 38 M. Schaible estime qu'un tel système n'est pas approprié pour atteindre l'objectif de contrôle des épizooties. En outre, il fait valoir que ce système est inefficace, dès lors que 5 % des moyens électroniques d'identification attachés aux animaux se perdent au fil du temps ou deviennent défectueux.
- 39 Quant à l'identification individuelle des animaux, force est de constater que celle-ci permet un système de contrôle et de traçabilité de chaque animal, ce qui est essentiel en cas d'épizooties massives. Un moyen électronique d'identification rend plus efficace la lutte contre les maladies contagieuses dans la mesure où il garantit une plus grande fiabilité et une plus grande rapidité de la communication des données.

- 40 S'agissant de l'obligation de tenir un registre pour chaque exploitation, il y a lieu de relever, à l'instar du gouvernement français, que les données enregistrées par l'identificateur doivent être inscrites sur un document qui peut être rapidement mis à jour et auquel, sur demande, l'autorité compétente peut facilement avoir accès. Ainsi, ce système permet d'établir le lieu de provenance de chaque animal et les différents lieux par lesquels un animal est passé. En cas d'épizootie, ces informations sont fondamentales pour effectuer des études épidémiologiques précises, identifier les contacts dangereux susceptibles de propager la maladie et, par conséquent, permettre aux autorités compétentes de prendre les mesures nécessaires pour éviter la propagation d'une telle maladie contagieuse. Il convient d'ajouter, quant aux épizooties, que, selon le considérant 4 de la directive 2003/50/CE du Conseil, du 11 juin 2003, modifiant la directive 91/68/CEE en ce qui concerne le renforcement des contrôles applicables aux mouvements des ovins et des caprins (JO L 169, p. 51), les mouvements d'ovins ont largement contribué à la propagation de la fièvre aphteuse dans certaines parties de l'Union au cours de l'épidémie de fièvre aphteuse de l'année 2001.
- 41 En ce qui concerne les allégations relatives aux défauts techniques du système d'identification, à supposer même que le pourcentage des moyens électroniques d'identification attachés aux animaux qui se perdent ou deviennent défectueux puisse atteindre le niveau communiqué par M. Schaible, un tel dysfonctionnement ne saurait démontrer en soi que le système concerné, dans son intégralité, est inadapté.
- 42 Il y a lieu, dès lors, de conclure que les obligations du système institué par le règlement n° 21/2004 sont appropriées pour atteindre l'objectif de contrôle des épizooties et qu'aucun élément n'a été retenu qui pourrait mettre en question l'efficacité de ce système dans son intégralité.
- 43 S'agissant, ensuite, de la question de savoir si les moyens mis en œuvre par le règlement n° 21/2004 sont nécessaires pour atteindre les objectifs poursuivis par celui-ci ainsi que de la question d'un éventuel caractère disproportionné des obligations litigieuses, il convient d'examiner trois séries de griefs évoqués par M. Schaible.
- 44 Premièrement, il soutient que l'ancien système d'identification de l'exploitation, qui permettait une traçabilité efficace des mouvements d'animaux et une lutte efficace contre les épizooties, a déjà fait, en pratique, ses preuves. M. Schaible considère que l'épidémie de fièvre aphteuse de l'année 2001 ne remet pas en cause ce système, car les causes de cette épidémie résidaient non pas dans ledit système lui-même, mais dans le fait que les autorités ont réalisé de manière insuffisante leurs contrôles. En conséquence, selon lui, il n'était pas nécessaire que le législateur de l'Union révisé l'ancien système puisqu'une mise en œuvre et une application correctes des règles moins contraignantes fixées par la directive 92/102 auraient suffi à garantir la réalisation des objectifs poursuivis.
- 45 Deuxièmement, M. Schaible fait valoir que les obligations litigieuses sont excessivement coûteuses pour les éleveurs d'animaux, en raison du matériel supplémentaire qu'ils sont tenus d'acquérir, à savoir, notamment, les transpondeurs et les lecteurs électroniques, et de la charge de travail très importante qu'exige l'utilisation de ce matériel de la part des éleveurs eux-mêmes et des spécialistes, à savoir la pose du transpondeur, la reproduction des codes dans le registre d'exploitation, la gestion de ce registre, la maintenance des lecteurs ainsi que les frais d'interventions informatiques et vétérinaires.
- 46 Troisièmement, M. Schaible allègue que les obligations litigieuses ne sont pas compatibles avec les principes régissant le bien-être des animaux au motif que la pose de transpondeurs entraîne un nombre élevé d'animaux blessés. Il rappelle que, dans le système précédent, une seule marque d'identification était appliquée à chaque animal, permettant de réduire de 50 % le risque de blessure et que les marques auriculaires non électroniques provoquent nettement moins d'inflammations. Il ajoute que des bolus ruminiaux peuvent être rejetés pendant la rumination ou la digestion et que les marques d'identification électroniques fixées sur la cheville des animaux par un bandage en plastique peuvent entraîner un risque particulier de blessures.
- 47 Il y a lieu de rappeler, à l'égard du contrôle juridictionnel de la validité des dispositions d'un règlement, que la Cour, lorsqu'elle apprécie la proportionnalité des moyens mis en œuvre par ces dispositions, a admis que le législateur de l'Union, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés, se voit accorder un large pouvoir d'appréciation dans les domaines impliquant de sa part des choix de nature politique, économique et sociale, et dans lesquels il est appelé à effectuer des appréciations complexes (voir, en ce sens, arrêt du 8 juin 2010, Vodafone e.a., C-58/08, Rec. p. I-4999, points 51 et 52).
- 48 Dans le domaine de l'agriculture, le législateur de l'Union dispose notamment d'un tel large pouvoir d'appréciation, correspondant aux responsabilités politiques que les articles 40 TFUE à 43 TFUE lui attribuent. Par conséquent, le contrôle de la Cour se limite à vérifier si ce législateur n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation (voir, en ce sens, arrêts du 17 mars 2011, AJD Tuna, C-221/09, Rec. p. I-1655, point 80, et du 14 mars 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, non encore publié au Recueil, point 43).
- 49 Certes, même en présence d'un tel pouvoir d'appréciation, le législateur de l'Union est tenu de baser son choix sur des critères objectifs et, dans le cadre de l'appréciation des contraintes liées à différentes mesures possibles, il doit examiner si les objectifs poursuivis par la mesure retenue sont de nature à justifier des conséquences négatives, même considérables, pour certains opérateurs économiques (voir, en ce sens, arrêt Vodafone e.a., précité, point 53).

- 50 Toutefois, il importe de relever que la validité d'un acte de l'Union doit être appréciée en fonction des éléments de fait et de droit existant à la date où l'acte a été adopté et ne saurait dépendre d'appréciations rétrospectives concernant son degré d'efficacité. Lorsque le législateur de l'Union est amené à apprécier les effets futurs d'une réglementation à prendre alors que ces effets ne peuvent être prévus avec exactitude, son appréciation ne peut être censurée que si elle apparaît manifestement erronée au vu des éléments dont il disposait au moment de l'adoption de la réglementation en cause (voir, en ce sens, arrêts du 12 janvier 2006, *Agrarproduktion Staebelow*, C-504/04, Rec. p. I-679, point 38, et du 28 juillet 2011, *Agrana Zucker*, C-309/10, Rec. p. I-7333, point 45).
- 51 Par conséquent, le contrôle de la Cour concernant la proportionnalité des dispositions en cause du règlement n° 21/2004 doit être effectué dans ce cadre.
- 52 En ce qui concerne le prétendu caractère adéquat de l'ancien système, force est de constater que, étant donné le contexte zoosanitaire, épizootique, économique et social caractérisant la période de la préparation et le moment de l'adoption du règlement n° 21/2004, c'est à bon droit que le législateur de l'Union a considéré que, à supposer même que les règles du système établi par la directive 92/102 auraient pu être mises en œuvre plus correctement, ces règles et ce système avaient besoin d'être révisés.
- 53 Lors de l'épizootie de l'année 2001, ainsi qu'il a été rappelé par le Conseil, il a fallu procéder à l'abattage systématique de plusieurs millions d'animaux, en raison d'ovins non identifiés et de l'absence de traçabilité, pour découvrir ensuite qu'un grand nombre d'entre eux n'étaient pas infectés. Il a été nécessaire de recourir à diverses restrictions au sein de l'Union et à une interdiction à l'échelle mondiale de toutes les exportations de bétail, de viande et de produits animaux à partir du Royaume-Uni. Ces mesures ont entraîné des pertes considérables pour le secteur agroalimentaire ainsi que pour les budgets des États membres et de l'Union.
- 54 Il ressort du point 9 du rapport spécial de la Cour des comptes n° 8/2004 relatif à la gestion et la supervision par la Commission de mesures de lutte et de dépenses concernant la fièvre aphteuse, accompagné des réponses de la Commission (JO 2005, C 54, p. 1), que, en ce qui concerne la seule crise de l'année 2001, le montant global des dépenses déclarées par les États membres pour l'indemnisation des abattages, la destruction des animaux, la désinfection des exploitations et du matériel a atteint quelque 2 693,4 millions d'euros. Ce rapport indique également, au point 36, que la réglementation de l'Union n'exigeait pas l'identification individuelle des ovins et que, en outre, leur identification par lot présentait des lacunes, ce qui a entravé le traçage des animaux suspects et retardé ainsi leur abattage.
- 55 De surcroît, déjà en 1998, avant l'épizootie de l'année 2001, la Commission avait lancé le projet IDEA, coordonné par le Centre commun de recherche de l'Union dont le rapport final a été achevé le 30 avril 2002. L'une des conclusions du rapport final IDEA était que les diverses maladies du bétail qui s'étaient déclarées dans l'Union avaient révélé que les systèmes d'identification qui étaient utilisés à l'époque n'étaient pas suffisamment efficaces et fiables pour permettre une traçabilité et une surveillance vétérinaire correctes des espèces d'élevage. Un contrôle plus étroit des animaux pris individuellement et de leurs déplacements a été considéré comme étant une question cruciale à l'égard du contrôle sanitaire et de la surveillance des maladies, ce qui nécessite la possibilité de retracer à tout moment l'endroit où se trouve tout animal. En conséquence, afin de rendre plus efficace la surveillance des animaux pris individuellement, une identification unique, pour la durée de vie de chaque animal, a été suggérée, par la pose d'un moyen électronique d'identification.
- 56 Le considérant 7 du règlement n° 21/2004 énonce que le projet IDEA a montré que les systèmes d'identification des animaux des espèces ovine et caprine pouvaient être améliorés considérablement par l'utilisation de dispositifs électroniques d'identification pour ces animaux, pour autant que certaines conditions concernant les mesures d'accompagnement sont remplies. Il y a lieu d'ajouter que, ainsi que le Conseil l'a indiqué à juste titre, une identification individuelle ne garantit pas encore la traçabilité complète, car elle ne permet qu'une collecte de données pour une utilisation ultérieure, et que c'est le registre qui constitue l'élément central du système de traçabilité.
- 57 Ainsi que M. l'avocat général l'a relevé aux points 72 à 74 de ses conclusions, eu égard aux différentes études effectuées à la suite de la crise d'épizootie de l'année 2001, le rapport spécial de la Cour des comptes n° 8/2004 et le rapport final IDEA n'étaient nullement les seuls documents suggérant une profonde révision du cadre réglementaire de l'identification des animaux.
- 58 Eu égard au contexte zoosanitaire, épizootique, économique et social de l'adoption du règlement n° 21/2004 et auxdits rapports, le législateur de l'Union pouvait légitimement considérer, d'une part, que, en vertu des obligations litigieuses, les animaux doivent être identifiés individuellement et que les autorités compétentes doivent avoir accès aux données qui, grâce aux dispositifs électroniques d'identification et aux registres d'exploitation, permettent d'adopter les mesures nécessaires afin de prévenir et de limiter la propagation des maladies contagieuses auprès des espèces ovine et caprine et, d'autre part, que l'ancien système d'identification de l'exploitation ne constituait pas un moyen aussi efficace de garantir les objectifs visés par le règlement n° 21/2004.
- 59 Il y a donc lieu de constater que les obligations litigieuses sont nécessaires pour atteindre les buts poursuivis par ledit règlement.

- 60 S'agissant d'un éventuel caractère disproportionné des obligations litigieuses, il convient de constater que le législateur de l'Union devait mettre en balance les intérêts en cause (voir, en ce sens, arrêts précités Volker und Markus Schecke et Eifert, point 77, ainsi que Sky Österreich, point 59), à savoir, d'une part, la liberté d'entreprise des éleveurs d'ovins et de caprins et, d'autre part, l'intérêt général de lutter contre les épizooties des ovins et des caprins.
- 61 En ce qui concerne le prétendu caractère excessif des charges financières résultant des obligations litigieuses, qu'une étude de l'association des éleveurs allemands d'ovins (Vereinigung deutscher Landesschafzuchtverbände eV), invoquée par M. Schaible, évalue à plus de 20 euros par an et par ovin, il convient d'indiquer que, selon la juridiction de renvoi, cette étude ne tient pas compte des coûts qui seraient, en tout état de cause, liés à une identification par exploitation. De même, ainsi que le relève la Commission, les coûts des marques auriculaires électroniques sont susceptibles de baisser avec le temps et une utilisation accrue. En outre, comme le soutient le gouvernement néerlandais, les coûts actuels sont susceptibles d'être moins importants que les coûts de mesures non sélectives, telles que l'interdiction d'exportations ou l'abattage préventif de cheptel, en cas d'apparition d'une maladie.
- 62 Ensuite, il convient de constater qu'aucun élément du dossier dont la Cour dispose ne remet en cause l'allégation du Conseil et de la Commission selon laquelle les aspects financiers du nouveau système institué par le règlement n° 21/2004 ont largement été débattus lors du processus législatif et que les coûts et les avantages de ce système ont été mis en balance.
- 63 De plus, il y a lieu de noter que le règlement n° 21/2004 contient plusieurs dérogations à l'obligation d'identification électronique, afin de tenir compte du résultat du processus de pondération des avantages des obligations litigieuses et des charges résultant de celles-ci.
- 64 Ainsi, en vertu de l'article 4, paragraphe 1, second alinéa, dudit règlement, les États membres peuvent prévoir que les animaux détenus dans des conditions d'élevage extensif ou en plein air ne soient identifiés qu'après une période qui peut atteindre neuf mois au lieu de six. Selon le paragraphe 3 de cet article, les autorités compétentes peuvent permettre une autre solution que l'identification électronique pour les animaux destinés à être abattus avant l'âge de douze mois et qui ne sont pas destinés à des échanges intracommunautaires ni à l'exportation vers des pays tiers. L'article 9, paragraphe 3, deuxième et troisième alinéas, du règlement n° 21/2004 prévoit que l'identification électronique n'est obligatoire que pour les États membres dans lesquels le nombre total d'animaux dépasse un certain seuil.
- 65 Il convient de constater que la Commission, eu égard aux coûts des dispositifs électroniques, des lecteurs et de l'équipement de traitement des données ainsi qu'aux calculs réalisés par le Centre commun de recherche de l'Union et par plusieurs États membres, a proposé une introduction progressive de l'obligation d'identification électronique, en commençant par le marquage électronique, puis par la mise en relation des informations afférentes aux mouvements avec les codes individuels des animaux, en vue de la limitation des frais durant la phase d'introduction du système, ainsi qu'il résulte du point 2.3 du rapport de la Commission au Conseil, du 16 novembre 2007, concernant l'application du système d'identification électronique des ovins et des caprins [COM(2007) 711 final], ainsi que des modifications du règlement n° 21/2004 apportées par le règlement n° 933/2008.
- 66 Enfin, il convient de rappeler que le législateur de l'Union a atténué les coûts supplémentaires pour les éleveurs d'animaux en autorisant les États membres et les régions à octroyer, le cas échéant, des aides sur des fonds de l'Union. Le règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil, du 17 mai 1999, concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant certains règlements (JO L 160, p. 80), a été modifié peu avant l'adoption du règlement n° 21/2004. Ainsi, l'article 21 ter, paragraphe 1, du règlement n° 1257/1999, tel que modifié par le règlement (CE) n° 1783/2003 du Conseil, du 29 septembre 2003 (JO L 270, p. 70), prévoit qu'un soutien temporaire destiné à compenser partiellement les coûts et les pertes de revenu peut être accordé aux agriculteurs qui doivent appliquer des normes contraignantes fondées sur la législation de l'Union et nouvellement introduites dans la législation nationale. Cette disposition s'applique, notamment, aux éleveurs d'animaux concernés par les obligations litigieuses.
- 67 À cet égard, le Conseil indique que cette possibilité, pour les agriculteurs, d'obtenir une aide financière était un facteur important qu'il a pris en compte dans son processus décisionnel. Il indique également que l'article 31 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, du 20 septembre 2005, concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 277, p. 1), règlement qui a abrogé le règlement n° 1257/99 et qui est actuellement en vigueur, a préservé l'essentiel de ladite disposition.
- 68 Dans ces conditions, il ne saurait être soutenu que le législateur de l'Union n'a pas dûment examiné la charge financière résultant des frais supplémentaires que les éleveurs d'ovins et de caprins doivent supporter pour se conformer aux obligations litigieuses et les avantages que ces obligations permettent de réaliser, ni qu'il a commis une erreur d'appréciation lors de la mise en balance des différents intérêts afin d'établir un juste équilibre.
- 69 S'agissant de l'argumentation selon laquelle la pose des moyens d'identification électronique a pour conséquence que le nombre des blessures augmente chez les animaux et que leurs blessures deviennent plus graves, il y a lieu

d'indiquer que certains effets négatifs pouvant affecter la santé et le bien-être des ovins et des caprins ont été examinés et pris en compte dans le cadre des études ayant été menées avant l'adoption du règlement n° 21/2004.

- 70 Notamment, le rapport final IDEA a étudié les principales causes de blessures et de décès après la pose d'un dispositif électronique d'identification et a fourni au législateur de l'Union des informations utiles sur la manière dont les divers types d'appareils pouvaient affecter la santé des animaux.
- 71 Les éléments produits par M. Schaible ne remettent pas en cause les appréciations et les choix du législateur de l'Union, effectués sur la base desdites études, lors de l'adoption du règlement n° 21/2004.
- 72 Le fait que deux moyens d'identification doivent être apposés sur les animaux au lieu d'un seul et la circonstance selon laquelle les nouveaux moyens d'identification provoquent statistiquement plus de blessures et de complications que les dispositifs traditionnels, étant donné l'intervention et l'endroit d'attachement de ces nouveaux moyens ainsi que leurs poids, ne sont pas de nature à démontrer que l'évaluation du législateur de l'Union, quant aux avantages de l'introduction de l'obligation d'identification électronique des ovins et des caprins, était erronée en raison du non-respect du bien-être des animaux.
- 73 De surcroît, il convient de relever que le nouveau système institué par le règlement n° 21/2004, qui permet une identification plus précise des animaux ayant été en contact pendant les épizooties, est apte à limiter la propagation des maladies contagieuses et permet ainsi d'éviter d'avoir à déplorer des animaux infectés. Partant, les obligations litigieuses, de ce point de vue, contribuent de manière positive à protéger le bien-être des animaux.
- 74 Dès lors, les allégations invoquées pour étayer l'invalidité du règlement n° 21/2004 en raison de l'ampleur de l'impact négatif de l'obligation d'identification électronique des ovins et des caprins prévue par ce règlement sur le bien-être des animaux doivent être écartés.
- 75 Dans ces conditions, il y a lieu de conclure que le législateur de l'Union pouvait légitimement imposer les obligations litigieuses et considérer que les inconvénients découlant de ces obligations ne sont pas démesurés par rapport aux objectifs visés par le règlement n° 21/2004 et qu'il n'a ni commis d'erreur lors de l'examen des avantages et des désavantages de ces obligations par rapport aux intérêts en jeu ni, partant, violé la liberté d'entreprise des éleveurs d'ovins et de caprins.

Sur l'égalité de traitement

- 76 L'égalité en droit, énoncée à l'article 20 de la Charte, est un principe général du droit de l'Union qui exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée (voir, en ce sens, arrêt du 11 juillet 2006, Franz Egenberger, C-313/04, Rec. p. I-6331, point 33).
- 77 Selon la jurisprudence de la Cour, une différence de traitement est justifiée dès lors qu'elle est fondée sur un critère objectif et raisonnable, c'est-à-dire lorsqu'elle est en rapport avec un but légalement admissible poursuivi par la législation en cause, et que cette différence est proportionnée au but poursuivi par le traitement concerné (arrêt du 16 décembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, Rec. p. I-9895, point 47).
- 78 Étant donné qu'il s'agit d'un acte législatif de l'Union, il appartient au législateur de l'Union d'établir l'existence de critères objectifs avancés au titre d'une justification et d'apporter à la Cour les éléments nécessaires à la vérification par celle-ci de l'existence desdits critères (voir arrêt Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., précité, point 48).
- 79 Dans l'affaire au principal, la validité de certaines dispositions du règlement n° 21/2004, en raison de leur caractère discriminatoire, est mise en cause à plusieurs égards. D'une part, il est soutenu que la dérogation prévue à l'article 9, paragraphe 3, du règlement n° 21/2004 (ci-après la «dérogation litigieuse») comporte une différence de traitement qui n'est pas justifiée. D'autre part, les obligations litigieuses prévues par ce règlement discriminent les éleveurs d'ovins et de caprins par rapport aux éleveurs de bovins et de porcins.

En ce qui concerne la dérogation litigieuse

- 80 M. Schaible fait valoir que la dérogation litigieuse, qui autorise les États membres ayant un cheptel ovin ou caprin réduit à rendre facultatif le système d'identification électronique, constitue une discrimination et réserve aux éleveurs d'animaux des États membres n'ayant pas introduit ce système un avantage concurrentiel par rapport aux autres éleveurs établis dans l'Union. Il estime que les charges imposées aux éleveurs sont identiques dans les deux catégories d'États membres, de même que les risques d'épizootie.
- 81 En ce qui concerne les allégations de M. Schaible, il convient de relever que, en l'espèce, il est constant que la dérogation litigieuse entraîne un traitement juridique différent des éleveurs d'animaux selon la catégorie de l'État membre dans lequel ils sont établis.
- 82 Toutefois, force est de constater que le critère constituant le fondement de la dérogation litigieuse a un caractère objectif et raisonnable.

- 83 En effet, tout d'abord, les seuils visés à l'article 9, paragraphe 3, du règlement n° 21/2004 comportent des critères entièrement objectifs. Ainsi, les États membres qui satisfont à ces critères indépendamment de leur taille géographique absolue et qui décident d'opter pour la dérogation litigieuse peuvent introduire à l'avenir l'identification électronique si les circonstances pertinentes changent, et ils sont même tenus de l'introduire si leur population animale vient à dépasser les seuils respectifs.
- 84 Ensuite, les seuils prévus par la dérogation litigieuse apparaissent raisonnables et proportionnés aux buts poursuivis par le règlement n° 21/2004, étant donné que, ainsi que le souligne la Commission, dans le cas d'un cheptel de taille réduite et non destiné au commerce intracommunautaire, la réalisation des économies d'échelle au niveau national permettant une maîtrise des coûts du système électronique n'est pas possible.
- 85 S'agissant des coûts et des frais, le Conseil rappelle à juste titre que, dans les États membres ayant des cheptels réduits, la charge financière d'éradication et d'élimination en cas d'épizooties importantes peut se révéler inférieure aux frais de mise en place d'un tel système d'identification électronique. De cette manière, à supposer même qu'il existe un risque accru de contagion, ce risque est en principe limité aux territoires des États membres qui, ayant décidé de faire usage de la dérogation litigieuse, acceptent de devoir faire face à de telles charges financières dans le cas où une épizootie se déclare.
- 86 La dérogation litigieuse n'autorisant les États membres à rendre facultative l'identification électronique individuelle qu'en ce qui concerne les animaux qui ne font pas l'objet d'échanges intracommunautaires, il y a lieu de constater, à l'instar du gouvernement français, qu'un éleveur établi dans un État membre où ladite identification est obligatoire ne subit aucun désavantage économique résultant des effets communs de cette obligation et de la dérogation litigieuse. En effet, tout animal à destination de cet État membre devra aussi nécessairement être identifié électroniquement, même si cet animal est originaire d'un État membre où, en vertu de ladite dérogation, une identification électronique individuelle n'est pas obligatoire pour les animaux ne faisant pas l'objet d'échanges intracommunautaires.
- 87 Enfin, il convient de rappeler qu'il ressort d'une jurisprudence constante que l'interdiction de discrimination ne vise pas les éventuelles disparités de traitement qui peuvent résulter, d'un État membre à l'autre, des divergences existant entre les législations des différents États membres du moment que ces législations affectent de manière égale toutes personnes relevant de leur champ d'application (arrêt du 16 juillet 2009, Horvath, C-428/07, Rec. p. I-6355, point 55 et jurisprudence citée). La Cour a considéré que, si ce principe a certes été développé dans le cadre de l'interprétation des dispositions du droit de l'Union aux fins de l'appréciation de la compatibilité de la législation nationale par rapport au principe de non-discrimination, il ne saurait toutefois en aller autrement s'agissant de l'appréciation de la validité de la disposition du droit de l'Union accordant aux États membres une certaine marge d'appréciation au titre de laquelle ils adoptent ces législations différentes (voir, par analogie, arrêt du 19 septembre 2013, Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoïsis Kapnou, C-373/11, non encore publié au Recueil, points 35 et 36).
- 88 Dans ces conditions, il convient de conclure qu'aucun élément n'est apparu comme étant susceptible de mettre en question la validité de la dérogation litigieuse en raison de son caractère discriminatoire.
- En ce qui concerne la prétendue discrimination des éleveurs d'ovins et de caprins par rapport aux éleveurs de bovins et de porcins
- 89 M. Schaible relève que l'obligation d'identifier électroniquement chaque animal n'est pas imposée aux éleveurs de bovins et de porcins en dépit du fait que lesdits animaux sont autant exposés aux épizooties que les ovins et les caprins. Il estime que le système d'identification de l'exploitation permet de lutter efficacement contre les épizooties chez les porcins. M. Schaible fait valoir que l'introduction d'un système obligatoire d'identification électronique des bovins n'est pas envisagée et qu'il ressort de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil, du 30 août 2011, modifiant le règlement (CE) n° 1760/2000 en ce qui concerne l'identification électronique des bovins et supprimant ses dispositions relatives à l'étiquetage facultatif de la viande bovine [COM(2011) 525 final], que la Commission propose de maintenir le caractère facultatif de l'identification électronique des bovins en raison, notamment, des problèmes rencontrés dans le cadre de l'identification individuelle obligatoire des ovins et des caprins. Il considère que les politiques de l'Union dans ce domaine manquent de cohérence et que l'Union expérimente une technologie qui n'est pas prête à être appliquée dans un secteur où les agriculteurs disposent de peu d'influence.
- 90 Les gouvernements français et néerlandais mettent en exergue les différences caractérisant, d'une part, le secteur des ovins et des caprins et, d'autre part, les secteurs des bovins et des porcins. Ils soulignent les particularités de ces différents types d'animaux, en ce qui concerne leur élevage, leur transport, leur commercialisation ainsi que les maladies et les profils de risque qui les menacent. Notamment, les ovins et les caprins feraient normalement plus souvent l'objet de déplacements que les bovins et les porcins, et ils seraient aussi plus souvent, contrairement aux bovins et aux porcins, échangés dans le cadre d'enchères portant sur des lots très importants. En outre, les groupes d'ovins et de caprins changeraient plus fréquemment de composition que les bovins et les porcins. Quant à la fièvre aphteuse, le risque de contagion serait plus grand chez les ovins et les caprins que chez les porcins. Ces circonstances rendraient plus difficiles l'identification et le traçage de chaque animal ovin et caprin.

- 91 À cet égard, il convient de relever que, lorsque le législateur de l'Union est appelé à restructurer ou à créer un système complexe, il lui est loisible de recourir à une approche par étapes et de procéder en fonction de l'expérience acquise, pour autant que le choix du législateur est basé sur des critères objectifs et appropriés par rapport aux buts poursuivis par la législation en cause (voir, en ce sens, arrêt Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., précité, points 57 et 58 et jurisprudence citée).
- 92 Il convient de constater, à l'égard des allégations énoncées aux points 89 et 90 du présent arrêt relatives aux ressemblances et aux différences caractérisant, d'une part, les ovins et les caprins et, d'autre part, les bovins et les porcins, qu'il existe, en dépit de certaines similitudes de ces divers types de mammifères, des différences justifiant un cadre réglementaire propre pour chaque espèce animale. Compte tenu du contexte historique de la crise de la fièvre aphteuse en 2001, le législateur de l'Union pouvait légitimement introduire, avec le règlement n° 21/2004, une législation spécifique prévoyant l'identification électronique des espèces particulièrement touchées par cette crise.
- 93 Par conséquent, le Conseil n'était pas tenu de refuser l'adoption du règlement n° 21/2004, à la suite de la proposition de la Commission, sur l'introduction de l'identification électronique des ovins et des caprins, au motif que son champ d'application était trop limité.
- 94 Toutefois, il y a lieu de relever que, si le législateur pouvait légitimement se baser sur une telle approche progressive pour l'introduction de l'identification électronique, il doit, au regard des objectifs du règlement n° 2001/24, considérer la nécessité de procéder à un réexamen des mesures instaurées, notamment en ce qui concerne le caractère facultatif ou obligatoire de l'identification électronique (voir, par analogie, arrêt Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., précité, point 62).
- 95 Il convient dès lors de constater que ce règlement ne comporte aucune discrimination des éleveurs d'ovins et de caprins par rapport aux éleveurs de bovins et de porcins.
- 96 Dans ces conditions, il n'est pas établi que la dérogation et les obligations litigieuses prévues par le règlement n° 21/2004 méconnaissent le principe d'égalité de traitement.
- 97 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que l'examen des questions posées n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité des articles 3, paragraphe 1, 4, paragraphe 2, 5, paragraphe 1, et 9, paragraphe 3, premier alinéa, ainsi que de l'annexe B, point 2, du règlement n° 21/2004.

Sur les dépens

- 98 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'examen des questions posées n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité des articles 3, paragraphe 1, 4, paragraphe 2, 5, paragraphe 1, et 9, paragraphe 3, premier alinéa, ainsi que de l'annexe B, point 2, du règlement (CE) n° 21/2004 du Conseil, du 17 décembre 2003, établissant un système d'identification et d'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine et modifiant le règlement (CE) n° 1782/2003 et les directives 92/102/CEE et 64/432/CEE, tel que modifié par le règlement (CE) n° 933/2008 de la Commission, du 23 septembre 2008.

Signatures

* Langue de procédure: l'allemand.

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. NILS WAHL

présentées le 29 mai 2013 [\(1\)](#)

Affaire C-101/12

Herbert Schaible

contre

Land Baden-Württemberg

[demande de décision préjudicielle formée par le Verwaltungsgericht Stuttgart (Allemagne)]

«Agriculture – Règlement (CE) n° 21/2004 – Identification et enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine – Article 16 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Article 20 de la Charte – Proportionnalité – Égalité»

1. Lutter contre les épizooties constitue un objectif légitime de la législation de l'Union européenne. Néanmoins, le nouveau système d'identification individuelle électronique des ovins et des caprins introduit par le règlement (CE) n° 21/2004 du Conseil, du 17 décembre 2003, établissant un système d'identification et d'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine et modifiant le règlement (CE) n° 1782/2003 et les directives 92/102/CEE et 64/432/CEE (2), n'est pas adapté pour atteindre cet objectif, est inutilement lourd et coûteux de même que discriminatoire. En tant que tel, ce règlement viole la liberté d'entreprise, consacrée par l'article 16 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte»), des détenteurs d'animaux ainsi que le principe d'égalité de traitement visé à l'article 20 de la Charte et il est donc nul.

2. C'est, en substance, le principal argument avancé par M. Herbert Schaible, un éleveur allemand de moutons détenant 420 brebis, dans une procédure devant le Verwaltungsgericht Stuttgart (cour administrative de Stuttgart, Allemagne) qu'il a introduite contre le Land Baden-Württemberg afin d'être exonéré de plusieurs obligations fixées par le règlement n° 21/2004.

3. Dans les présentes conclusions, je tenterai de mettre en lumière les raisons pour lesquelles, selon moi, les arguments juridiques soulevés par M. Schaible sont mal fondés. En conséquence, je proposerai à la Cour de répondre à la juridiction nationale que l'examen des questions préjudicielles n'a révélé aucun élément de nature à s'opposer à la validité des dispositions en cause. Enfin, dans la mesure où mon analyse montre que l'application pratique de ce règlement peut potentiellement faire obstacle à la pleine réalisation de son objectif principal et à l'équité globale du système, je présenterai rapidement quelques considérations de lege ferenda.

I – Cadre juridique

4. Les considérants 1, 3 et 11 du règlement n° 21/2004 énoncent:

«(1) En vertu de l'article 3, paragraphe 1, point c), de la directive 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, les animaux destinés aux échanges intracommunautaires doivent être identifiés conformément aux exigences de la réglementation communautaire et être enregistrés de manière à permettre de remonter à l'exploitation, au centre ou à l'organisme d'origine ou de passage. [...]

[...]

(3) Les règles applicables à l'identification et à l'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine en particulier ont été fixées par la directive 92/102/CEE. En ce qui concerne les animaux des espèces ovine et caprine, il est apparu, à la lumière de l'expérience et à la suite, notamment, de la crise de la fièvre aphteuse, que la mise en œuvre de la directive 92/102/CEE n'était pas satisfaisante et devait être améliorée. Il est donc nécessaire de fixer des règles plus strictes et spécifiques [...]

[...]

(11) Dans les États membres où le cheptel ovine ou caprin est relativement réduit, l'introduction d'un système d'identification électronique peut ne pas être justifiée. Il est dès lors opportun de permettre à ces États membres de le rendre facultatif. [...]

5. Aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement n° 21/2004:

«Chaque État membre établit un système d'identification et d'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine, conformément aux dispositions du présent règlement.»

6. En vertu de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 21/2004, le système d'identification et d'enregistrement des animaux comprend les éléments suivants: «a) moyens d'identification permettant d'identifier chaque animal; b) registres à jour conservés dans chaque exploitation; c) documents de circulation; d) registre central/ou base de données informatique».

7. L'article 4 du règlement n° 21/2004, dans sa partie présentant une pertinence à l'égard de la présente affaire, est libellé comme suit:

«1. Tous les animaux d'une exploitation nés après le 9 juillet 2005 sont identifiés conformément au paragraphe 2, dans un délai à fixer par l'État membre, à partir de la naissance de l'animal et en tout cas avant que l'animal quitte l'exploitation dans laquelle il est né. [...]

2. a) Les animaux sont identifiés par un premier moyen d'identification conforme aux exigences de l'annexe, section A, points 1 à 3, et

b) par un second moyen d'identification agréé par l'autorité compétente et répondant aux caractéristiques techniques énumérées à l'annexe, section A, point 4.»

8. L'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 21/2004 dispose:

«Chaque détenteur d'animaux, à l'exception du transporteur, tient un registre à jour, contenant au minimum les informations figurant à la section B de l'annexe.»

9. L'article 9, paragraphe 3, du règlement n° 21/2004 énonce:

«À partir du 31 décembre 2009, l'identification électronique, selon les lignes directrices mentionnées au paragraphe 1 et conformément aux dispositions pertinentes de la section A de l'annexe, est obligatoire pour tous les animaux.

Toutefois, les États membres dont le nombre total d'animaux des espèces ovine et caprine est inférieur ou égal à 600 000 têtes peuvent rendre cette identification électronique facultative pour les animaux qui ne font pas l'objet d'échanges intracommunautaires.

Les États membres dont le nombre total d'animaux de l'espèce caprine est inférieur ou égal à 160 000 têtes peuvent également rendre cette identification électronique facultative pour les animaux de l'espèce caprine qui ne font pas l'objet d'échanges intracommunautaires.»

II – Les faits à l'origine du litige, la procédure et les questions préjudicielles

10. La procédure au principal porte sur une action introduite par M. Schaible demandant au Verwaltungsgericht Stuttgart de déclarer qu'il n'est pas soumis à l'obligation d'identifier les animaux, de les identifier électroniquement et de tenir un registre d'exploitation en vertu du règlement n° 21/2004.

11. Ayant des doutes quant à la validité de certaines dispositions du règlement n° 21/2004, le Verwaltungsgericht Stuttgart a décidé de surseoir à statuer et a posé plusieurs questions préjudicielles à la Cour lui demandant si:

a) L'obligation pour le requérant d'identifier les animaux en vertu des articles 3, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 21/2004,

b) l'obligation pour le requérant d'identifier électroniquement les animaux en vertu de l'article 9, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement (CE) n° 21/2004 [...],

c) l'obligation pour le requérant de tenir un registre d'exploitation C en vertu des dispositions combinées de l'article 5, paragraphe 1, et de l'annexe B, point 2, du règlement (CE) n° 21/2004

sont compatibles avec le droit de l'Union de rang supérieur et donc valables?»

12. Dans la présente affaire, M. Schaible, le Land Baden-Württemberg, les gouvernements allemand, français, néerlandais, polonais, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne ont présenté des observations écrites. M. Schaible, le gouvernement français, le Conseil et la Commission ont également présenté des observations orales lors de l'audience du 7 mars 2013.

III – Analyse

A – Les questions préjudicielles

13. Par ses questions, la juridiction de renvoi s'interroge sur la validité de certaines dispositions du règlement n° 21/2004 par lesquelles les détenteurs d'ovins et de caprins sont soumis à trois obligations spécifiques, à savoir: i) identifier individuellement les animaux (articles 3, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2); ii) procéder à l'identification individuelle électronique des animaux (article 9, paragraphe 3, premier alinéa); et iii) tenir à jour un registre des animaux (article 5, paragraphe 1, et annexe B, point 2) (ci-après les «obligations en cause»).

14. Alors que le Verwaltungsgericht Stuttgart a précisément identifié les obligations en cause, à la fois quant à leur teneur et quant à leurs bases légales, il a été moins précis en ce qui concerne les dispositions du droit primaire de l'Union susceptibles de s'opposer à de telles obligations.

15. En effet, la juridiction de renvoi se limite à demander à la Cour si les obligations en cause sont «compatibles avec le droit de l'Union de rang supérieur et donc valables».

16. Le libellé général et imprécis des questions aurait confronté la Cour à une tâche particulièrement délicate si le reste de l'ordonnance de renvoi ainsi que les observations présentées par M. Schaible et les autres parties n'avaient pas apporté quelques éclaircissements sur cet aspect fondamental (3).

17. Ainsi que l'a expliqué le Verwaltungsgericht Stuttgart, M. Schaible fait valoir que les obligations en cause sont incompatibles avec sa liberté professionnelle, telle que consacrée par l'article 15 de la Charte. La juridiction nationale souligne toutefois que la disposition de la Charte à l'aune de laquelle les questions soulevées dans la procédure au principal doivent être examinées est plutôt l'article 16, relatif à la liberté d'entreprise: une liberté qui, dans les circonstances de l'espèce, serait «plus spécifique». La juridiction nationale émet également des doutes quant à la légalité des obligations en cause au vu du principe d'égalité de traitement.

18. De manière significative, dans les observations présentées par M. Schaible devant la Cour, des arguments juridiques fondés sur l'article 16 de la Charte, plutôt que sur l'article 15, ont été avancés. Dans les autres observations (hormis celles du gouvernement polonais), l'accent est mis soit exclusivement sur la liberté d'entreprise (gouvernement français et Conseil), soit sur les deux libertés traitées ensemble selon l'idée que ces deux libertés sont en substance largement identiques (gouvernement néerlandais et Commission). Toutes les autres parties devant la Cour (y compris le gouvernement polonais) ont ajouté des arguments spécifiques en ce qui concerne le principe d'égalité de traitement visé à l'article 20 de la Charte.

19. Dans ce contexte, j'estime opportun de clarifier d'abord les problèmes juridiques essentiels qui se posent et de proposer ensuite à la Cour la manière dont, selon moi, les trois questions posées par le Verwaltungsgericht Stuttgart peuvent être traitées de la manière la plus efficace.

20. Fondamentalement, ces questions soulèvent deux problèmes. Le premier porte sur une possible violation des articles 15 et/ou 16 de la Charte du fait d'une ingérence prétendument disproportionnée dans les droits du détenteur de l'animal et le second sur une éventuelle atteinte au principe d'égalité de traitement. Alors que le premier problème se pose au regard de toutes les obligations en cause parce que, ainsi que M. Schaible lui-même l'affirme à plusieurs reprises, elles sont inextricablement liées, le second porte uniquement sur une des obligations en cause, à savoir l'obligation pour le détenteur de l'animal en vertu de l'article 9, paragraphe 3, du règlement n° 21/2004 de procéder à l'identification individuelle électronique des animaux, et, spécifiquement, sur les dérogations autorisées en rapport avec cette obligation aux termes des deuxième et troisième alinéas de cette disposition.

21. Au vu de ce qui précède, et en tenant dûment compte du principe d'économie procédurale, il me paraît plus opportun de traiter ensemble les trois questions préjudicielles telles qu'elles se rattachent à ces deux problèmes, plutôt que séparément. Pour cette raison, j'examinerai d'abord la validité des obligations en cause sous l'angle de la proportionnalité. Ensuite, j'apprécierai le bien-fondé des arguments relatifs à la nature prétendument discriminatoire des obligations auxquelles se réfère la deuxième question du Verwaltungsgericht Stuttgart.

B – *Violation du principe de proportionnalité*

1. La liberté d'entreprise

22. Le premier problème que soulèvent les questions préjudicielles porte sur la proportionnalité des obligations en cause.

23. Ainsi que cela a déjà été évoqué ci-dessus, pour la juridiction nationale, le paramètre de légalité dans la présente affaire est la liberté d'entreprise telle que reconnue à l'article 16 de la Charte, alors que certaines des parties qui ont présenté des observations devant la Cour se réfèrent également à l'article 15 de la Charte.

24. Le libellé de ces dispositions suggère que, alors que l'article 16 met l'accent sur la protection des libertés commerciales des entrepreneurs, l'article 15 se préoccupe plus des droits des travailleurs. Une telle interprétation est étayée par les «[e]xplications relatives à la charte des droits fondamentaux» qui énoncent que l'article 15, paragraphe 1, de la charte s'inspire également de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la Charte sociale européenne et du point 4 de la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (4).

25. Cela dit, il me semble que ces deux libertés se chevauchent dans une large mesure en ce qu'elles ont toutes deux trait au droit des citoyens de l'Union de se lancer dans une activité économique et de l'exercer.

26. Selon moi, la jurisprudence de la Cour confirme ce chevauchement. Même avant que le traité de Lisbonne ne rende la Charte juridiquement contraignante dans l'ensemble de l'Union, la Cour a reconnu ces deux libertés en tant que principes généraux du droit de l'Union dont elle a le devoir d'assurer le respect (5). Dans certaines de ses décisions, la Cour a explicitement déclaré que le libre exercice d'une activité professionnelle («freedom to pursue an occupation») et la liberté d'entreprise peuvent «se confondre» (6). En outre, dans plusieurs autres arrêts, la Cour s'est référée de manière plus générale au «libre exercice d'une activité professionnelle» («freedom to pursue a trade or profession») (7) ou au «droit d'exercer librement une activité économique» (8), expressions qui semblent couvrir des aspects communs aux deux libertés.

27. Il ne paraît donc pas nécessaire dans la présente affaire de délimiter la portée des articles 15 et 16 de la Charte.

28. Puisque la juridiction nationale estime que l'article 16 de la Charte présente plus de pertinence à l'égard du litige dont elle est saisie et compte tenu de ce que M. Schaible est un opérateur indépendant, je fonderai mon

raisonnement sur cette disposition de la Charte. Néanmoins, les conclusions auxquelles je parviendrai à cet égard seront valables mutatis mutandis en ce qui concerne l'article 15 de la Charte (9) du fait des objectifs communs sous-tendant les deux dispositions.

29. Aux termes de l'article 16 de la Charte, «[l]a liberté d'entreprise est reconnue conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales».

30. Le droit primaire reconnaît donc la valeur fondamentale de cette liberté, mais indique également clairement que son exercice ne constitue pas un droit absolu. La Charte a en réalité été conçue dans des termes conformes à la jurisprudence constante de la Cour selon laquelle les principes tels que le libre exercice d'une activité économique ou le droit de propriété «doivent être pris en considération par rapport à leur fonction dans la société» (10).

31. Cela se reflète à l'article 52 de la Charte, qui fixe les règles relatives aux limites qui peuvent être apportées aux droits et libertés reconnus par la Charte, tels que la liberté d'entreprise. En vertu de cette disposition, de telles limites peuvent être apportées pour autant qu'elles sont prévues par la loi, qu'elles respectent le contenu essentiel desdits droits et libertés et que, dans le respect du principe de proportionnalité, elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui (11).

2. Le principe de proportionnalité

32. En vertu d'une jurisprudence constante, le principe de proportionnalité fait partie des principes généraux du droit de l'Union et exige que les moyens mis en œuvre par une disposition de ce dernier «soient aptes à réaliser l'objectif visé et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre» (12).

33. Aux fins du contrôle juridictionnel du respect de ces conditions, la Cour a admis que, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés, le législateur de l'Union se voit accorder un large pouvoir d'appréciation dans les domaines qui impliquent de sa part des choix de nature politique, économique et sociale, et dans lequel il est appelé à effectuer des appréciations complexes (13).

34. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne la politique agricole commune, un domaine dans lequel le législateur de l'Union jouit d'un large pouvoir d'appréciation qui correspond aux responsabilités politiques que les articles 40 TFUE à 43 TFUE lui attribuent (14). En vertu de notre jurisprudence, seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure arrêtée dans ce domaine, par rapport à l'objectif que l'institution compétente entend poursuivre, peut affecter la légalité d'une telle mesure (15). Le seul critère qui doit s'appliquer dans ce contexte est donc celui «de savoir non pas si la mesure adoptée par le législateur était la seule ou la meilleure possible, mais si elle était manifestement inappropriée» (16).

35. Il faut admettre que l'expression «manifestement appropriée» telle qu'utilisée dans cette jurisprudence de la Cour pourrait bien susciter des critiques pour deux motifs. Premièrement, elle semble impliquer que les mesures dont les vices juridiques ne sont pas absolument manifestes et ne peuvent être vérifiés que sur la base d'un examen juridique plus approfondi ne peuvent pas être annulées par la Cour. Deuxièmement, cela paraît confiner le contrôle de la Cour à la première étape du test traditionnel de proportionnalité (aptitude de la mesure à réaliser l'objectif déclaré), faisant obstacle à une analyse complète.

36. Toutefois, cela reviendrait à interpréter de manière erronée la jurisprudence.

37. Concernant la première critique possible, selon moi, l'emploi de l'expression «manifestement inappropriée» vise uniquement à souligner que, lorsque le législateur est obligé de prendre en compte divers intérêts (potentiellement contradictoires), il doit nécessairement se voir accorder une certaine marge d'appréciation. Les choix politiques impliquent inévitablement de peser et mettre en balance divers objectifs de politique publique qui ne peuvent pas être poursuivis au même moment et dans la même mesure. Seul le législateur de l'Union a pour mission de procéder à cet exercice et de prendre des décisions susceptibles d'affecter de manière inégale des secteurs sociaux et économiques de la société, mais qui, à un moment donné, sont considérées être dans le meilleur intérêt de la société dans son ensemble. C'est la raison pour laquelle la Cour a explicitement affirmé que l'importance des objectifs poursuivis par le législateur est de nature à justifier des conséquences économiques négatives, même considérables, pour certains opérateurs (17).

38. Ce degré restreint de contrôle ne signifie toutefois pas que la Cour ne puisse pas soumettre les mesures attaquées à un examen rigoureux afin de contrôler leur proportionnalité. En effet, la Cour peut décider, entre autres, si le législateur de l'Union a fondé son choix sur des critères objectifs (18), en tenant compte de tous les éléments factuels ainsi que des données techniques et scientifiques disponibles au moment de l'adoption de l'acte en question (19) et si ces éléments factuels et données sont de nature à étayer les conclusions tirées (20). La Cour doit également s'assurer que l'institution de l'Union concernée a pleinement tenu compte des intérêts en présence, au-delà de l'objectif principal poursuivi (21) et que, dans ce contexte, les intérêts des personnes négativement affectées ont été dûment pris en compte (22).

39. Par contre, la Cour ne peut substituer sa propre appréciation à celle du législateur de l'Union lorsqu'elle contrôle l'exercice du pouvoir législatif dans des cas impliquant des choix politiques (23). Ce n'est pas le rôle

constitutionnel des juridictions de l'Union de procéder à des appréciations complexes sur des sujets dans lesquels des considérations d'ordre général de nature politique, économique et sociale jouent un rôle majeur, les procédures judiciaires étant, en tout état de cause, inadaptées à ce type d'évaluation (24). Ce n'est pas non plus le rôle de la Cour de procéder à une évaluation a posteriori de l'efficacité et du caractère approprié des mesures adoptées par le législateur de l'Union. À cet égard, la Cour a jugé de manière constante que la légalité d'une mesure de l'Union ne peut pas être tributaire d'une appréciation rétrospective de son efficacité. Lorsque le législateur de l'Union est amené à apprécier les effets futurs d'une réglementation à prendre, alors que ces effets ne peuvent être prévus avec exactitude, son appréciation ne peut être censurée que si elle apparaît manifestement erronée au vu des éléments dont il disposait au moment de l'adoption de la réglementation en cause (25).

40. En ce qui concerne l'autre critique possible évoquée au point 38 ci-dessus, je me bornerai à me référer aux récentes conclusions de l'avocat général Kokott dans l'affaire Association Kokopelli, dans lesquelles M^{me} Kokott a souligné que l'expression «manifestement inapproprié» ne signifie nullement que l'examen par la Cour se borne à évaluer le caractère approprié d'une mesure à l'aune de ses objectifs. Je partage son avis selon lequel la compétence de contrôle de la légalité de la Cour s'étend à toutes les étapes du contrôle de proportionnalité de manière à vérifier que la mesure en question est à la fois adaptée et nécessaire pour parvenir à l'objectif poursuivi ainsi que proportionnée stricto sensu, en ce sens qu'elle établit un juste équilibre entre les intérêts des personnes affectées (26).

41. En fait, également dans des cas concernant des mesures adoptées dans le domaine de la politique agricole commune, la Cour a maintes fois réaffirmé sa jurisprudence selon laquelle le principe de proportionnalité exige que, «lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante, et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés» (27).

3. Appréciation

42. C'est à l'aune de ces principes que doivent être examinés les arguments liés à l'absence de validité des obligations en cause.

43. Dans un souci de meilleure compréhension de ces arguments, il est d'abord utile de brosser un bref aperçu des principaux aspects de l'ancien système d'identification et d'enregistrement des animaux ainsi que du système introduit par la suite par le règlement n° 21/2004.

44. Au départ, les règles relatives à l'identification et à l'enregistrement du bétail, y compris les ovins et les caprins, étaient fixées par la directive 92/102/CEE du Conseil (28). Le cœur de l'ancien système était la possibilité d'identifier les animaux par exploitation («identification par lot»). En vertu de l'article 4, paragraphe 1, sous b), de ladite directive, tout détenteur d'animal devait tenir un registre dans lequel était indiqué le nombre total d'ovins et de caprins présents chaque année sur l'exploitation. L'article 5, paragraphe 3, de ladite directive exigeait que les détenteurs marquent leurs animaux avec une marque auriculaire ou un tatouage de manière à ce qu'il apparaisse de manière directe et claire de quelle exploitation ils étaient originaires.

45. Le système introduit par le règlement n° 21/2004 met, au contraire, l'accent sur l'identification individuelle de chaque animal à l'aide de deux moyens d'identification. Hormis quelques exceptions, ces deux moyens d'identification sont la marque auriculaire (traditionnelle) et un appareil électronique sous la forme d'une marque auriculaire électronique, un bolus ruminal, un transpondeur électronique ou une marque électronique au paturon, pouvant être lus par des lecteurs électroniques spécifiques. L'identité de chaque animal doit également être enregistrée dans un registre d'exploitation. En outre, lorsque les animaux quittent l'exploitation, leurs déplacements doivent être enregistrés dans un document accompagnant l'animal. De surcroît, chaque État membre est tenu d'établir un registre central ou une base de données informatique, enregistrant toutes les exploitations situées sur son territoire et, à intervalles réguliers, d'établir un inventaire des animaux détenus dans ces exploitations.

46. Dans ce contexte, je vais désormais tenter d'illustrer pour quelles raisons les arguments avancés par M. Schaible à l'encontre des obligations en cause ne sont pas convaincants.

a) Caractère approprié des obligations en cause

47. Premièrement, je vais examiner si les obligations en cause sont appropriées pour atteindre les objectifs poursuivis par le règlement n° 21/2004.

48. Selon son considérant 1, le règlement n° 21/2004 a été adopté dans la perspective de la réalisation du marché intérieur de l'échange de certains animaux vivants et produits animaux. La nécessité d'un système coordonné et efficace d'identification et d'enregistrement des animaux est apparue lorsque le législateur de l'Union a décidé, par la directive 90/425/CEE (29), d'abolir les contrôles zootechniques et vétérinaires aux frontières nationales afin d'assurer la libre circulation des animaux au sein de la Communauté économique européenne. En conséquence, l'article 3, paragraphe 1, sous c), de la directive 90/425 prévoyait que les animaux vivants ne pouvaient être échangés que si, par exemple, ils étaient identifiés et enregistrés de manière à permettre de remonter à leurs exploitations d'origine et de passage.

49. Le système réglementaire d'identification et d'enregistrement des animaux est donc le corollaire du marché unique des animaux et des produits animaux. Un tel système a une valeur particulière pour le contrôle de la propagation de maladies infectieuses parmi les animaux faisant l'objet d'échanges transfrontaliers. En fait, le règlement n° 21/2004 a été adopté à la suite de la crise de la fièvre aphteuse de 2001 ainsi que cela est explicitement exprimé au considérant 3 dudit règlement.

50. M. Schaible ne nie pas que l'objectif sous-tendant le règlement n° 21/2004, à savoir combattre la prolifération des épizooties, est légitime. Il ne conteste pas non plus le fait que, dans ce contexte, un système efficace de traçabilité des animaux est nécessaire. Il soutient toutefois que les obligations en cause ne sont pas appropriées pour atteindre l'objectif de contrôler les épizooties. Il fait valoir, en particulier, que le système est inefficace en ce que le pourcentage de transpondeurs qui se perdent au fil du temps ou qui deviennent défectueux n'est pas négligeable. Dans ce contexte, M. Schaible se réfère à une étude menée en Allemagne par la Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (le centre public bavarois de recherche agronomique), qui a conclu qu'approximativement 5 % des transpondeurs ont été perdus ou n'ont pas fonctionné correctement seulement très peu de temps après avoir été posés sur les animaux.

51. Je ne puis approuver cet argument.

52. Tout d'abord, les obligations en cause me paraissent être particulièrement adaptées à lutter contre la propagation d'épizooties et, en tant que telles, elles apportent une contribution effective à la réalisation du marché intérieur dans ce secteur de l'économie.

53. L'obligation d'identifier individuellement tous les ovins et les caprins a été choisie comme une méthode sûre, tant pour les détenteurs d'animaux que pour les autorités vétérinaires et administratives, permettant de tracer l'origine et la localisation de chaque animal. Il me paraît important de pouvoir tracer systématiquement tous les endroits par lesquels un animal est passé et où il a pu être en contact avec d'autres animaux. Il ne fait aucun doute pour moi que ces données permettent aux autorités compétentes de prendre les mesures nécessaires pour prévenir et contenir les maladies contagieuses.

54. En outre, il me paraît raisonnable d'exiger un moyen électronique d'identification, puisque cela garantit vraisemblablement une plus grande fiabilité et rapidité de la communication des données, rendant ainsi plus efficace la lutte contre les maladies contagieuses. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les animaux comme les ovins et les caprins qui, en règle générale, font l'objet de nombreuses transactions au cours de leur vie et qui sont souvent transportés en groupes importants, parfois sur des marchés au bétail ou dans des centres de rassemblement où la composition des troupeaux peut facilement changer (30). Dans ces conditions, sans aucun moyen individuel d'identification et d'enregistrement, il serait très difficile de tracer les déplacements de chaque animal.

55. Enfin, en ce qui concerne l'obligation de tenir un registre pour chaque exploitation, je me rallie à l'avis du gouvernement français selon lequel le système d'identification électronique individuelle des animaux engendre automatiquement la nécessité de tels registres. Il est clair que les données enregistrées par l'identificateur doivent être inscrites sur un document qui peut être rapidement mis à jour et auquel, sur demande, l'autorité compétente peut facilement avoir accès. Ainsi, afin d'assurer que les mesures nécessaires puissent être prises sans délai inutile, il est vital que certaines données (telles que la race, les dates de naissance et de décès ainsi que les déplacements) relatives aux animaux détenus par chaque détenteur d'animal soient fournies aux autorités compétentes dans un format standard et avec célérité (31). Par exemple, ce n'est qu'en comparant les informations sur deux ou plusieurs exploitations que les autorités sont en mesure de découvrir si, et, dans l'affirmative, précisément où et à quel moment, les chemins d'animaux donnés se sont croisés.

56. Je vais me pencher maintenant sur les allégations de M. Schaible relatives aux défauts techniques du système d'identification. Il n'est guère surprenant qu'un changement aussi radical de système soit loin d'être exempt de défauts à ses débuts. Selon moi, un certain pourcentage d'erreurs et de défauts est inévitable lorsqu'un nouveau projet de ce type est lancé, en particulier lorsqu'il repose très fortement sur l'utilisation de nouvelles technologies. De tels dysfonctionnements ne sont toutefois pas en soi une indication de ce que le système dans son intégralité est inadapté, à moins qu'ils ne nuisent clairement à l'objectif poursuivi.

57. Tel n'est pas le cas en l'espèce.

58. En effet, la Commission a commandé plusieurs études sur la faisabilité et la fiabilité de systèmes basés sur l'identification électronique des animaux. Un premier projet d'étude (le projet «FEOGA»), effectué entre 1993 et 1994 par trois équipes dans différents États membres et se concentrant, entre autres, sur 5 000 moutons et 2 000 chèvres, a étayé la conclusion selon laquelle le système était suffisamment développé pour être testé à grande échelle et en conditions réelles (32). Un deuxième projet (le projet «AIR 2304»), mené entre 1995 et 1998, impliquait dix équipes de recherche dans six États membres différents. L'objectif était de voir si le pourcentage de pertes totales de dispositifs électroniques d'identification augmenterait sur une longue période (quatre ans). Les conclusions finales de cette étude ont montré que les systèmes électroniques d'identification utilisés (marques auriculaires électroniques, transpondeurs injectables, bolus ruminiaux) atteignaient des taux de maintien et des

valeurs de lisibilité plus élevés que les systèmes conventionnels d'identification du bétail (marques auriculaires, tatouages, etc.) (33).

59. Un projet postérieur, le projet IDEA (identification électronique des animaux), portait sur la mise en œuvre en taille réelle du système, y compris la mise en place de dispositifs électroniques d'identification dans un large éventail de conditions (telles que des espèces animales différentes, des méthodes différentes d'élevage, de transport et d'abattage, ainsi que des conditions environnementales variables). Au total, plus de 500 000 moutons et près de 30 000 chèvres ont été testés entre mars 1998 et décembre 2001 (34). L'étude était destinée à évaluer de manière particulièrement méticuleuse les performances (lisibilité, fonctionnement correct, taux de perte, taux de récupération) des dispositifs électroniques d'identification en rapport avec plusieurs paramètres (type de dispositif, type d'animal, âge de l'animal, etc.). Parmi les conclusions présentées dans le rapport final IDEA, il convient de relever celles-ci: le projet a «obtenu des résultats très positifs sur la faisabilité de l'utilisation de l'identification électronique», «l'identification des objets utilisant la technologie du transpondeur a été bien développée, est disponible commercialement et appliquée de manière systématique dans de nombreux domaines industriels» et «l'industrie est en mesure de produire dans des délais courts un grand nombre de dispositifs électroniques d'identification et les lecteurs correspondants aux fins d'identification du bétail» (35).

60. Enfin, au cours de la mise en œuvre progressive du règlement n° 21/2004, la Commission a évalué en 2007 les informations qui lui ont été fournies par les États membres qui ont mis en œuvre l'identification électronique sur une base volontaire ou en tant que projet-pilote avant que le système ne devienne obligatoire dans toute l'Union. Selon la Commission, les données en résultant ont généralement confirmé que «l'identification électronique des ovins et des caprins fonctionne dans des conditions de production très diverses» (36).

61. Dans ces conditions, je suis convaincu que, lorsqu'il a décidé d'adopter le règlement n° 21/2004, le législateur de l'Union était en mesure de fonder sa décision sur un corps important et détaillé de données scientifiques et techniques étayant l'idée qu'un système basé sur l'identification individuelle et électronique des animaux était à la fois faisable et approprié à l'objectif de combattre les épizooties. En outre, et cela présente une pertinence particulière à l'égard de la présente affaire, cette information montrait que, en dépit de quelques problèmes pratiques, un tel système s'avérerait plus fiable et efficace que le système qui était en place à l'époque en vertu de la directive 92/102. En tout état de cause, les marques auriculaires traditionnelles restent exigées et donc, en cas de transpondeurs défectueux, l'identification des animaux peut être réalisée par des inspections visuelles, comme cela était le cas avec le système précédent.

62. Rien dans les documents auxquels M. Schaible se réfère, y compris l'étude préparée par la Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft, ne vient contredire cette conclusion.

63. Au vu de ce qui précède, je pense que les obligations en cause sont bien adaptées pour atteindre les objectifs poursuivis par le règlement n° 21/2004. De plus, elles apparaissent comme particulièrement adaptées pour lutter contre les maladies contagieuses chez les ovins et les caprins.

b) Nécessité des obligations en cause

64. Dans une deuxième étape, il est nécessaire d'examiner si les obligations en cause vont au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis.

65. Une des principales critiques de M. Schaible à l'égard des obligations en cause porte sur la raison d'être même du règlement n° 21/2004: selon M. Schaible, l'ancien système d'identification des ovins et des caprins a démontré être adéquat pour contrôler la propagation des maladies contagieuses. L'apparition de la fièvre aphteuse en 2001, qui a conduit à l'adoption du règlement n° 21/2004, est intervenue, selon M. Schaible, uniquement parce que les règles en vigueur à l'époque n'avaient pas été correctement appliquées, et non en raison d'un défaut du système en tant que tel. En conséquence, il n'était pas nécessaire que le législateur de l'Union se lance dans une révision complète du système, puisqu'une mise en œuvre et une application correctes des règles moins contraignantes fixées dans la directive 92/102 auraient suffi à garantir d'atteindre les objectifs déclarés.

66. Je ne trouve pas convaincants les arguments de M. Schaible sur le caractère adéquat de l'ancien système.

67. Ainsi que je l'ai évoqué au point 49 ci-dessus, le nouveau système a été établi parce que l'expérience – et en particulier la crise de la fièvre aphteuse en 2001 – a montré que les règles relatives à l'identification des ovins et des caprins fixées dans la directive 92/102 n'ont pas été mises en œuvre de manière satisfaisante et avaient besoin d'être améliorées. Par conséquent, tout en admettant que les anciennes règles n'avaient pas été correctement mises en œuvre, le législateur de l'Union a également jugé que ces règles avaient besoin d'être revues.

68. La fièvre aphteuse est une maladie virale grave et hautement contagieuse qui, bien qu'elle ne soit pas directement transmissible aux êtres humains, peut affecter plusieurs types d'animaux, y compris les ovins et les caprins (37). Il est inutile de souligner l'impact économique et social de l'épidémie de 2001 au Royaume-Uni. Il suffit de rappeler à cet égard que plus de 2 000 fermes de cet État membre ont été affectées par la maladie, subissant des pertes chiffrées à plusieurs milliards d'euros (38). Plusieurs mesures d'urgence ont dû être adoptées tant au niveau national qu'européen, aboutissant, en particulier, à l'abattage en masse des troupeaux infectés (et même

d'animaux qui n'étaient que suspectés d'être infectés) (39) et à diverses restrictions des importations au sein de l'Union européenne ainsi qu'à une interdiction à l'échelle mondiale de toutes les exportations de bétail, de viande et de produits animaux à partir du Royaume-Uni (40). En dépit de ces mesures, le virus s'est propagé à d'autres États membres (France, Irlande et Pays-Bas), bien que dans l'ensemble seuls quelques cas y aient été enregistrés.

69. Dans ces conditions, contrairement à M. Schaible, je trouve raisonnable que le législateur de l'Union ait décidé à l'époque de réexaminer dans son ensemble le système d'identification et d'enregistrement des animaux, plutôt que d'essayer de revoir le cadre dont les limites étaient devenues évidentes. Il me semble non seulement légitime, mais même prudent, après une maladie d'une telle ampleur, que l'Union ait entrepris un projet aussi large de par sa portée et sa nature.

70. Au demeurant, un projet à grande échelle sur l'identification et l'enregistrement des animaux (le projet IDEA, évoqué ci-dessus), coordonné par le Centre commun de recherche (CCR) de l'Union, était déjà en cours en 2001 (41). Par conséquent, lorsque le rapport sur ce projet a été finalisé le 30 avril 2002, il était sage de la part du législateur de l'Union qu'il consacre une grande attention aux résultats de cette étude et aux suggestions qui y étaient faites.

71. Une des conclusions tirées dans le rapport final IDEA était que les diverses maladies du bétail qui s'étaient déclarées dans l'Union européenne avaient révélé que les systèmes d'identification du bétail qui étaient utilisés à l'époque n'étaient «pas suffisamment efficaces et fiables pour permettre une traçabilité et une surveillance vétérinaire correctes des espèces d'élevage». En effet, l'identification animale avait été effectuée manuellement et en inspectant à l'œil nu les marques auriculaires existantes, un exercice qui a été considéré comme «sujet à erreurs et fraude». Un contrôle plus étroit des animaux pris individuellement et de leurs déplacements a donc été considéré comme étant une «question cruciale à l'égard [...] du contrôle sanitaire et de la surveillance des maladies». À cette fin, il a été jugé vital au regard d'une «gestion efficace et fiable du bétail de l'UE» qu'il soit possible de retracer à tout moment l'endroit où se trouve tout animal pris individuellement. En conséquence, afin de rendre plus efficace la surveillance des animaux pris individuellement, le rapport final IDEA a suggéré une «identification unique de chaque animal tout au long de sa vie par la pose d'un dispositif électronique d'identification» (42).

72. À la suite de la crise de 2001, le rapport final IDEA n'était nullement le seul rapport d'expertise suggérant une profonde révision du cadre réglementaire de l'identification des animaux. À titre d'exemple, le rapport final de la Conférence internationale sur la prévention et la lutte contre la fièvre aphteuse qui s'est tenue à Bruxelles les 12 et 13 décembre 2001 a recommandé que «[t]ous les déplacements [d'animaux] devraient être enregistrés et traçables» afin de prévenir la propagation de la fièvre aphteuse entre différentes exploitations (43). Dans la même ligne, le rapport Anderson, commandé par la House of Commons à la suite de la crise de 2001, a recommandé le développement d'un «système global de traçage du bétail utilisant des marques électroniques afin de couvrir les bovins, ovins et porcs» (44).

73. Par le règlement n° 21/2004, le législateur de l'Union a également répondu à des demandes émanant du cadre institutionnel de l'Union. À titre d'exemple, un rapport spécial de la Cour des comptes, tout en notant que l'ancien système d'identification et d'enregistrement des animaux n'avait pas été mis en œuvre de manière adéquate, a aussi souligné les limites inhérentes à ce système. Ce rapport indique, entre autres: «Le fait que la réglementation communautaire n'exigeait pas l'identification individuelle des ovins et que, en outre, leur identification par lot présentait des lacunes a entravé le traçage des animaux suspects et retardé ainsi leur abattage. [...]» (45).

74. Il existe donc divers indices qui suggèrent que le problème avec l'ancien système d'identification et d'enregistrement des animaux réside dans le système lui-même plutôt que dans la manière dont il a été mis en œuvre.

75. Compte tenu des conditions dans lesquelles les ovins et les caprins sont souvent échangés (46) et de la manière dont se transmettent les épizooties (47), il ne me paraît pas déraisonnable que le législateur de l'Union ait décidé par la suite que les animaux doivent être individuellement traçables. En outre, il va de soi que les autorités compétentes doivent être en mesure d'avoir un accès utile aux données qui, grâce aux dispositifs électroniques d'identification et aux registres d'exploitation, sont disponibles et pertinentes pour adopter les mesures nécessaires pour prévenir et limiter la propagation des maladies contagieuses.

76. Les mesures alternatives d'identification et d'enregistrement auxquelles M. Schaible se réfère, pour l'essentiel celles prévues par la directive 92/102, sont probablement moins intrusives au regard de la liberté d'entreprise du détenteur des animaux que les obligations en cause. Il n'en demeure pas moins que, comme le montrent sans équivoque les études évoquées ci-dessus, elles ont une portée plus limitée et sont par conséquent moins efficaces.

77. Au vu de ce qui précède, je conclus que les obligations en cause ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi par le règlement n° 21/2004.

c) Proportionnalité stricto sensu

78. Dans une dernière étape, il convient d'examiner la proportionnalité stricto sensu des obligations en cause.
79. À cet égard, la critique de M. Schaible est essentiellement de deux ordres. D'une part, il prétend que les obligations en cause ne sont pas compatibles avec les principes régissant le bien-être des animaux au motif que la pose de transpondeurs entraîne un nombre élevé d'animaux blessés. D'autre part, il fait valoir que ces obligations sont excessivement lourdes et coûteuses pour les détenteurs d'animaux, pas seulement en raison du matériel supplémentaire qu'ils sont tenus d'acquérir (transpondeurs, scanners, etc.), mais aussi en raison de la charge de travail très importante qu'exige l'utilisation de ce matériel (pose du transpondeur, reproduction des codes dans le registre d'exploitation, maintenance des scanners, recours plus fréquent à du personnel spécialisé tel que des informaticiens et des vétérinaires, etc.).
80. Selon moi, ces assertions sont également mal fondées.
81. Contrairement à ce que M. Schaible soutient, l'impact de l'identification électronique sur le bien-être des ovins et des caprins a dûment été examiné au cours des projets d'étude qui ont été menés avant l'adoption du règlement n° 21/2004. Le projet IDEA a, par exemple, étudié les principales causes «de blessures et de décès après la pose d'un dispositif électronique d'identification» et a fourni au législateur de l'Union des informations utiles sur la manière dont les divers types d'appareil pouvaient affecter la santé des animaux (48). En outre, les considérations liées au bien-être des animaux ont également été prises en compte au stade de la mise en œuvre (49).
82. S'il est exact que les marques auriculaires électroniques peuvent parfois provoquer des blessures aux oreilles des animaux, il en va de même pour les marques auriculaires traditionnelles telles celles prescrites par la directive 92/102. Certes, les données disponibles concernant les marques auriculaires électroniques semblent indiquer que le problème se pose un peu plus fréquemment dans le cas de celles-ci, car elles sont plus lourdes. Néanmoins, la différence entre les deux types d'appareils sur laquelle s'appuie M. Schaible ne paraît pas être importante au point de remettre en question l'évaluation globale du système en termes de bien-être des animaux (50). En effet, le bénéfice du système en termes de sécurité accrue pour l'ensemble de la société est considérable. En outre, on peut s'attendre à ce que, avec les développements techniques futurs réduisant la taille et le poids des transpondeurs ainsi que l'expérience plus grande du personnel agricole au regard de la pose et de l'utilisation de ces appareils, la situation ira inévitablement en s'améliorant.
83. Enfin, en permettant une identification plus précise des animaux qui ont été en contact pendant des épidémies, le nouveau système est voué à limiter la propagation des maladies et contribuera donc à éviter d'avoir à déplorer des animaux infectés. Vu sous cet angle, les obligations en cause contribuent de manière positive à protéger le bien-être des animaux.
84. En outre, les arguments de M. Schaible concernant les coûts et le travail excessifs que les obligations en cause sont supposées engendrer pour les détenteurs d'animaux ne sont pas particulièrement convaincants.
85. Ainsi que tant le Conseil que la Commission l'ont souligné dans leurs observations, ces aspects ont fait l'objet d'études détaillées et ont été largement débattus avec les États membres et d'autres intéressés. À titre d'exemple, le CCR a publié en 2009 un rapport intitulé «Economic Analysis of Electronic Identification of Small Ruminants in Member States». L'étude a analysé les coûts liés aux divers appareils électroniques disponibles sur le marché, à la fois en ce qui concerne l'achat de l'équipement et son utilisation quotidienne (comme les opérations de marquage et de lecture ou la formation du personnel). Plusieurs voies possibles pour la mise en œuvre de l'obligation d'identifier électroniquement chaque animal ont été examinées. Pour chaque option, les économies et les avantages ont été comparés dans le but de trouver un compromis raisonnable (51).
86. Les mêmes aspects ont également fait l'objet d'une enquête menée par le comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale (52) pour laquelle les États membres ont fournis des données relatives aux coûts.
87. Il me semble donc que le législateur de l'Union a également soigneusement examiné toutes les informations pertinentes sur ces aspects, y compris l'évaluation des diverses options disponibles, et a donc pris sa décision finale en pleine connaissance des divers intérêts en jeu. Selon moi, le législateur de l'Union ne saurait être critiqué pour avoir décidé dans ce contexte que la protection de la santé publique doit se voir accorder une importance prépondérante par rapport aux considérations économiques (53).
88. Ma conclusion sur ce point est en outre étayée par trois considérations supplémentaires.
89. Premièrement, au-delà de la poursuite de l'objectif principal de lutter contre les épizooties, le législateur de l'Union a également tenu compte du fait que les obligations en cause pourraient entraîner divers autres bénéfices économiques et non économiques pour la société, par exemple en ce qui concerne la gestion agricole, l'élevage d'animaux, les contrôles officiels et la sécurité alimentaire (54). Ainsi que cela est mentionné dans le rapport du CCR de 2009, le nouveau système d'identification et d'enregistrement des animaux «ne doit pas être vu seulement comme un facteur de coût, puisque son usage multifonctionnel génère également des bénéfices, non seulement au niveau de l'exploitation, mais aussi pour les contrôles officiels et en aval de la chaîne de production, par exemple pour les marchés de bétails, les abattoirs et éventuellement aussi pour les consommateurs. [...] Lorsqu'il sera

pleinement mis en œuvre, il pourrait [également] diminuer les dépenses liées aux mesures d'éradication des maladies» (55).

90. Deuxièmement, le législateur de l'Union a, en même temps, adopté plusieurs mesures afin d'atténuer la charge que font peser sur les détenteurs d'animaux les obligations en cause.

91. Tout d'abord, le règlement n° 21/2004 a pris des dispositions afin que le nouveau système soit mis en œuvre de manière graduelle et progressive. Plusieurs mesures introduites par ce règlement ont donc fait l'objet d'une période transitoire afin de donner suffisamment de temps aux détenteurs d'animaux (ainsi qu'aux autorités des États membres) pour s'adapter aux nouvelles exigences et pour prévoir à l'avance les investissements nécessaires. De manière significative, la date butoir pour l'introduction obligatoire d'une identification électronique générale au niveau de l'Union, qui avait initialement été fixée au 1^{er} janvier 2008, a été repoussée par la suite au 31 décembre 2009 (56). En outre, les obligations pour les détenteurs d'animaux de tenir un registre d'exploitation (57) et de produire un document de circulation (58) ne sont devenues pleinement applicables qu'après le 9 juillet 2005.

92. De plus, lorsque l'impact des nouvelles mesures paraît disproportionné ou que les risques supplémentaires sont jugés insignifiants, le règlement n° 21/2004 autorise des dérogations. Ces dernières concernent notamment toutes les obligations en cause: l'obligation d'identifier chaque animal (59), l'obligation d'utiliser des dispositifs électroniques d'identification (60) et l'obligation de tenir un registre d'exploitation (61).

93. Troisièmement, le législateur de l'Union a atténué encore les coûts supplémentaires pour les détenteurs d'animaux en autorisant les États membres et les régions à octroyer, le cas échéant, des aides sur des fonds de l'UE. En conséquence, le règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil, du 17 mai 1999, concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements (62), a été modifié peu avant l'adoption des nouvelles règles en matière d'identification des animaux (63). L'article, nouvellement introduit, 21 ter, paragraphe 1, dudit règlement prévoit, en particulier, qu'«[u]n soutien temporaire destiné à compenser partiellement les coûts et les pertes de revenu peut être accordé aux agriculteurs qui doivent appliquer des normes contraignantes fondées sur la législation communautaire et nouvellement introduites dans la législation nationale». Cette disposition s'applique, entre autres, aux détenteurs d'animaux affectés par les obligations en cause. Fait important, l'article 31 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (64), règlement qui a aboli le règlement n° 1257/1999 et qui est actuellement en vigueur, a préservé l'essentiel de cette disposition. En outre, l'article 20, sous a), du règlement n° 1698/2005 autorise diverses mesures de soutien destinées à promouvoir la compétitivité du secteur agricole, y compris des mesures «visant à améliorer les connaissances et à renforcer le potentiel humain par [...] la formation professionnelle et des actions d'information, y compris en ce qui concerne la diffusion des connaissances scientifiques et des pratiques novatrices [...]».

94. Au vu de ces considérations, j'estime que le législateur de l'Union a dûment examiné tous les intérêts affectés par les obligations en cause, y compris les intérêts ayant trait au bien-être des animaux et les intérêts financiers de personnes telles que les détenteurs d'animaux qui doivent supporter des frais supplémentaires pour se conformer aux nouvelles règles. Je ne crois donc pas que le législateur de l'Union ait commis d'erreur lorsqu'il a mis en balance ces intérêts et établi un juste équilibre entre eux.

4. Conclusion sur la prétendue violation du principe de proportionnalité

95. Pour conclure sur la question de la proportionnalité, je suis d'avis que les obligations en cause ne violent pas le principe de proportionnalité. Elles sont aptes à réaliser l'objectif visé et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. En outre, rien n'indique que le législateur de l'Union ait commis d'erreur, sans même parler d'une erreur manifeste, lorsqu'il a examiné les avantages et désavantages des obligations en cause par rapport aux intérêts en jeu.

96. Par ces motifs, je pense que les obligations en cause sont justifiées et que, par conséquent, elles n'équivalent pas à violer la liberté d'entreprise des détenteurs d'animaux.

C – Violation du principe d'égalité

97. L'autre principale question juridique soulevée par la présente affaire est de savoir si les obligations en cause sont conformes au principe d'égalité.

98. Au préalable, il paraît utile de rappeler que le principe d'égalité, un principe général du droit de l'Union qui est désormais expressément inscrit à l'article 20 de la Charte, exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée (65). À cet égard, la Cour a jugé qu'une différence de traitement est justifiée dès lors qu'elle est fondée sur un critère objectif et raisonnable (66).

99. Dans la mesure où M. Schaible demande à la Cour de contrôler l'exercice par le législateur de son pouvoir d'appréciation dans un domaine qui implique des choix politiques et économiques, la compétence de contrôle de la légalité de la Cour est nécessairement limitée ainsi que cela a été illustré ci-dessus. La Cour a clairement énoncé

que, dans un tel cas, il ne lui appartient pas de substituer sa propre appréciation à celle du législateur de l'Union et que, par conséquent, elle doit se limiter à examiner si l'appréciation faite par le législateur de l'Union contient une erreur manifeste ou constitue un détournement de pouvoir ou si le législateur de l'Union a manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation (67).

100. C'est à l'aune de ces principes que je vais examiner les arguments de M. Schaible sur le principe d'égalité de traitement. En substance, deux arguments différents sont avancés. Premièrement, M. Schaible souligne que l'obligation d'identifier électroniquement chaque animal n'est pas imposée aux détenteurs de bovins et de porcins en dépit du fait que ceux-ci sont aussi exposés à un grand nombre de maladies contagieuses. Deuxièmement, M. Schaible remet en cause la dérogation prévue à l'article 9, paragraphe 3, du règlement n° 21/2004 (ci-après la «dérogation en cause»), qui autorise les États membres qui ont un cheptel ovin et caprin réduit à rendre facultatif le système d'identification électronique. Il fait valoir que cela confère potentiellement aux détenteurs d'animaux établis dans pas moins de quatorze États membres un avantage concurrentiel à l'égard de ceux établis dans les autres États membres ayant un important cheptel ovin et caprin.

101. Pour des motifs différents, le gouvernement polonais soutient que l'article 9, paragraphe 3, du règlement n° 21/2004 est nul. Selon lui, il n'existe aucune justification pour limiter la possibilité de la dérogation en cause uniquement aux animaux «qui ne font pas l'objet d'échanges intracommunautaires».

102. Je ne peux approuver aucun de ces arguments.

103. En ce qui concerne le premier argument avancé par M. Schaible, je ne crois pas qu'il puisse être tiré la moindre conclusion significative d'une comparaison avec les règles applicables aux bovins et aux porcins.

104. À mon avis, il peut difficilement être contesté que l'élevage, le transport et la commercialisation de ces différents types d'animaux interviennent dans des conditions qui ne sont comparables à aucun égard: plusieurs particularités existent en ce qui concerne chacun de ces types d'animaux (68). En outre, ces animaux sont habituellement sujets à d'autres types de maladies et les profils de risque établis pour les différentes espèces d'animaux peuvent être différents (69).

105. Ces différences justifient un cadre réglementaire différent pour chaque espèce d'animal (70). Le fait que le législateur a basé son choix sur un critère objectif et raisonnable ne saurait donc être remis en cause.

106. En tout état de cause, ainsi que le Conseil l'a souligné à juste titre, la Cour a jugé de manière constante que, lorsque le législateur de l'Union est appelé à restructurer ou à créer un système complexe, il lui est loisible de recourir à une approche par étapes (71) et de procéder notamment en fonction de l'expérience acquise (72).

107. Cette jurisprudence me paraît présenter une grande pertinence à l'égard de l'affaire examinée. Cela ne signifie toutefois pas qu'il ne soit pas exigé de la part du législateur de l'Union un certain degré de cohérence et d'uniformité lorsque, sur une période donnée, il adopte des mesures destinées à réglementer des situations ayant des caractéristiques communes, ce qui pourrait être le cas en ce qui concerne l'identification de différents animaux d'élevage.

108. Enfin, je ne suis pas non plus convaincu que les détenteurs d'animaux établis dans des États membres ayant un important cheptel ovin et caprin puissent subir une discrimination. Au vu des arguments de M. Schaible, il convient de déterminer si la dérogation en cause crée un désavantage pour certains exploitants agricoles par rapport à d'autres, sans que cette différence de traitement soit justifiée par l'existence de différences objectives d'une certaine importance (73).

109. Il est clair que la dérogation en cause entraîne un traitement juridique différent des détenteurs d'animaux selon l'État membre dans lequel ils sont établis. Je ne pense toutefois pas que cela constitue une discrimination interdite. Cette affirmation repose sur deux motifs: le critère qui déclenche la dérogation en cause ne saurait être critiqué comme étant dénué de caractère objectif et raisonnable; pas plus que la dérogation ne place certains détenteurs d'animaux dans une situation de désavantage concurrentiel significatif vis-à-vis de leurs concurrents.

110. Sur le premier point, il ne peut être contesté que le critère qui ouvre la dérogation, à savoir le cheptel global d'un pays, est entièrement objectif. Les États membres peuvent ou non satisfaire à ce critère, indépendamment de leur taille absolue. En outre, la situation de certains États membres peut fort bien changer dans le temps, puisque leur population animale est nécessairement sujette à des variations. Ainsi, les États membres qui, en principe, relèvent du champ d'application de la dérogation en cause peuvent néanmoins être tenus à l'avenir d'introduire l'identification électronique si les circonstances pertinentes changent.

111. Ce critère ne paraît pas non plus déraisonnable. Même si l'on peut regretter que le règlement n° 21/2004 ne fasse pas mention de la raison pour laquelle le législateur de l'Union a estimé que l'introduction d'un système d'identification électronique «peut ne pas être justifiée» dans les États membres où le cheptel ovin ou caprin est relativement réduit (74), les éclaircissements apportés en cours de procédure par les gouvernements français et polonais ainsi que par le Conseil me semblent persuasifs.

112. Comme l'a observé M. Schaible, la création d'un système d'identification électronique entièrement opérationnel requiert des investissements considérables tant de la part des détenteurs d'animaux que des administrations nationales. Dans les États membres où le cheptel est bas et les détenteurs d'animaux ne détiennent qu'un petit nombre d'animaux, un tel investissement peut être excessif. Cela est particulièrement vrai vu sous l'angle d'une analyse coût/bénéfice. Dans le cas où une maladie se déclare dans un tel État membre, le coût de son éradication (par exemple par un abattage de masse ou par vaccination) et, le cas échéant, le coût de la compensation à verser aux opérateurs qui ont été affectés seront, en toute vraisemblance, plus bas que l'investissement requis pour mettre en place le système. Dans un tel cas, il peut être plus raisonnable de maintenir le statu quo ou, tout au moins, d'accepter une introduction plus équilibrée et progressive des nouvelles règles.

113. Il est également clair que là où les exploitations sont, pour la plupart, de petites tailles et avec un nombre limité d'animaux, il est possible, malgré l'absence de système d'identification électronique, de recueillir relativement rapidement et de manière fiable les données en réponse à une demande urgente des autorités compétentes. Le fait que le code de chaque animal doit être lu à l'œil nu, puis inscrit manuellement sur les documents pertinents n'est pas susceptible de provoquer des retards inutiles. Tel ne serait toutefois pas le cas si ces actions devaient être effectuées par un nombre considérable d'exploitations ayant un important cheptel.

114. Dans ces conditions, je ne trouve pas déraisonnable que les États membres éligibles soient restés libres de choisir s'il était plus opportun d'introduire le nouveau système d'identification électronique des ovins et des caprins ou de faire usage de la dérogation en cause.

115. Manifestement, ce raisonnement ne vaut que dans la mesure où l'exonération de certains États membres n'aboutit pas à un risque accru au sein du marché intérieur. Or, selon moi, tel n'est pas le cas en l'espèce. En réalité, la dérogation en cause n'autorise les États membres à rendre facultative l'identification électronique qu'en ce qui concerne les animaux «qui ne font pas l'objet d'échanges intracommunautaires». Par conséquent, tout animal qui traverse les frontières nationales et qui pourrait donc entrer en contact avec des animaux situés dans d'autres États membres doit nécessairement être identifié électroniquement, indépendamment de ce que son État membre d'origine ait décidé ou non de faire usage de la dérogation en cause.

116. De cette manière, tout risque accru de contagion est normalement limité à l'intérieur des frontières des États membres qui ont décidé de faire usage de la dérogation en cause. Ces États membres acceptent qu'eux-mêmes (et les détenteurs d'animaux établis sur leur territoire) puissent devoir faire face à des conséquences économiques plus graves dans le cas où une maladie se déclare.

117. Le critère déclenchant la dérogation en cause garantit également – et j'en viens là au deuxième aspect évoqué au point 112 ci-dessus – que la concurrence entre les détenteurs d'animaux établis dans des États membres différents ne soit pas faussée de manière sensible. En réalité, tous les détenteurs d'animaux qui souhaitent vendre leurs moutons et chèvres au-delà des frontières du territoire de leur pays d'origine devront se soumettre aux mêmes règles. Cela signifie qu'il n'existe pas de distorsion de concurrence entre les détenteurs actifs dans le commerce intracommunautaire. En outre, un détenteur établi dans un État membre qui a fait usage de la dérogation en cause ne peut pas avoir plus de poids dans un autre État membre du fait de son potentiel avantage en termes de coûts.

118. La seule hypothèse dans laquelle je verrai effectivement un avantage concurrentiel est le cas d'un détenteur d'animaux établi dans un État membre sans dérogation qui exporte du bétail dans un État membre qui applique la dérogation en cause. Il est vrai que, dans un tel cas, les détenteurs locaux d'animaux pourraient avoir un avantage en termes de coût par rapport à leurs concurrents de l'État d'exportation. Interrogés sur ce point à l'audience, ni le Conseil ni la Commission n'ont contesté ce fait. Cela dit, eu égard à la taille plus petite des troupeaux qui se trouvent généralement dans les exploitations situées dans un État membre appliquant la dérogation en cause et le fait que les exportateurs ont tendance à être de grande taille et bénéficient donc d'économies d'échelle, toute distorsion au sein des marchés locaux sera probablement négligeable. En tout état de cause, cette différence limitée de traitement me paraît justifiée pour les motifs objectifs exposés ci-dessus.

119. Enfin, je me penche sur l'argument, avancé par le gouvernement polonais, concernant la portée de l'article 9, paragraphe 3, du règlement n° 21/2004. Il suffit de rappeler que la dérogation en cause est vitale pour garantir à la fois que le risque global pour la santé publique dans l'Union européenne ne soit pas indûment accru et que la concurrence au sein du marché intérieur ne soit pas sensiblement faussée. Par conséquent, la critique du gouvernement polonais sur ce point est manifestement mal fondée.

120. En conclusion, j'estime que la dérogation en cause s'applique dans des situations qui sont objectivement différentes de celles qui relèvent de la règle générale. En conséquence, il convient de rejeter les arguments alléguant une violation du principe d'égalité de traitement.

D – *Remarques finales de lege ferenda*

121. Bien que mon analyse juridique n'ait révélé aucun motif étayant la conclusion selon laquelle les obligations en cause sont illégales, elle a malgré tout démontré que l'application pratique de la dérogation en cause peut

constituer un obstacle à la pleine réalisation de l'objectif principal poursuivi par le règlement et à la garantie de l'équité globale du système.

122. En ce qui concerne la réalisation du principal objectif poursuivi par le règlement, je dois souligner, une fois de plus, que le règlement n° 21/2004 a été adopté pour combattre de manière plus efficace les épizooties afin de faciliter l'achèvement du marché intérieur dans ce secteur de l'économie. Néanmoins, sous l'effet de la dérogation en cause, la libre circulation de certains animaux au sein de l'Union est empêchée et l'effectivité du nouveau système d'identification et d'enregistrement des animaux est limitée dans les États membres qui appliquent la dérogation en cause. En outre, certains effets induits sur le reste de l'Union ne peuvent être exclus.

123. Ainsi que M. Schaible le souligne à juste titre, dans les États membres dont le cheptel est faible, le risque qu'une épizootie se propage de manière incontrôlée n'est pas nécessairement plus faible que dans un État membre où le cheptel est important. Les maladies se transmettant principalement par contact animal, il me semble que les chances de contagion grave et rapide dépendent de divers facteurs, tels que le nombre de transactions et de déplacements, le point de savoir si les animaux sont vendus en petits ou grands lots et si les lots d'animaux sont mélangés ou restent essentiellement inchangés. De manière plus significative, eu égard aux diverses configurations géographiques des États membres, ce qui importe avant tout est la densité d'animaux à l'intérieur d'un pays, plutôt que le nombre absolu d'animaux qui s'y trouvent.

124. Même si la raison pour laquelle la dérogation en cause est conditionnée au fait de faire l'objet d'un commerce intracommunautaire est de garantir que le risque accru découlant de la circulation des animaux qui ne sont pas identifiés électroniquement soit circonscrit à leurs marchés d'origine, cela pourrait ne pas suffire à établir un système infaillible. En effet, le fait que, par comparaison aux animaux identifiés par des marques auriculaires traditionnelles, différents types de données sont disponibles pour les animaux identifiés électroniquement peut, dans le cas où une maladie se déclare, retarder ou rendre plus difficiles les efforts de traçage et de recoupement entrepris par les autorités afin de détecter tout déplacement transfrontalier à risque d'animaux.

125. De plus, un certain niveau de risque demeurera toujours lorsque, en raison de fraude ou de simple erreur, certains animaux peuvent être échangés au-delà d'une frontière, alors même qu'ils ne sont pas identifiés électroniquement. Après tout, les moutons et les chèvres sont souvent vendus en grands troupeaux et il pourrait ne pas toujours être aisé de garantir que tous les animaux d'un troupeau soient entièrement conformes sur ce point.

126. En ce qui concerne l'équité globale du système d'identification, je dois bien reconnaître que le système d'identification électronique prévu par le règlement n° 21/2004 ne constitue pas une solution parfaite. Ainsi que je l'ai déjà observé, à travers la dérogation en cause, certains détenteurs d'animaux peuvent bénéficier, à l'intérieur de leurs marchés d'origine, d'un avantage en termes de coût par rapport à leurs concurrents des autres États membres. En outre, il est concevable que la dérogation en cause puisse indirectement entraîner des répercussions économiques supplémentaires pour les détenteurs d'animaux qui doivent utiliser l'identification électronique. En effet, même si ces détenteurs d'animaux n'exportent pas de bétail vers des États membres appliquant la dérogation en cause, il est possible que, plus bas dans la chaîne de production, les produits dérivés de leurs animaux (tels que la viande, la laine ou le lait) puissent à un moment donné entrer en concurrence avec ceux produits dans l'État où la dérogation en cause s'applique. Il peut être raisonnablement supposé que le coût plus élevé qui doit être supporté par les détenteurs d'animaux des grands États membres peut, dans une certaine mesure, affecter le prix des produits finis mis sur le marché, et donc de rendre ces produits un peu moins concurrentiels.

127. La distinction découlant de la dérogation en cause peut certes se justifier dans la situation actuelle, mais cela pourrait devenir moins vrai dans le futur. En réalité, comme de nombreuses parties dans la présente procédure l'ont observé, la technologie requise par le règlement n° 21/2004 devient de plus en plus économique grâce à une évolution technique rapide et aux économies d'échelle. La raison d'être de la dérogation en cause pourrait donc devenir de moins en moins évidente.

128. À ce stade, il est important d'observer que le règlement n° 21/2004 contient en réalité une disposition qui permet à la Commission de modifier le seuil démographique de la dérogation en cause (75). Néanmoins, au vu de ce qui précède, je suis enclin à croire que le législateur de l'Union devra finalement réfléchir à la possibilité de supprimer complètement la dérogation en cause. À mon avis, cela ferait progresser encore la lutte contre les épizooties, améliorerait la libre circulation des ovins et des caprins au sein de l'Union européenne et garantirait des conditions de jeu égales pour tous les détenteurs d'animaux de l'Union quelles que soient les circonstances.

IV – Conclusions

129. En conclusion, je propose à la Cour de répondre comme suit à la question préjudicielle posée par le Verwaltungsgericht Stuttgart:

«L'examen de la question préjudicielle n'a révélé aucun élément de nature à s'opposer à la validité de:

- l'obligation pour les détenteurs d'animaux d'identifier individuellement les animaux en vertu des articles 3, paragraphe 1, et 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 21/2004 du Conseil, du 17 décembre 2003,

établissant un système d'identification et d'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine et modifiant le règlement (CE) n° 1782/2003 et les directives 92/102/CEE et 64/432/CEE,

- l'obligation pour les détenteurs d'animaux d'individuellement identifier électroniquement les animaux en vertu de l'article 9, paragraphe 3, du règlement n° 21/2004,
- l'obligation pour les détenteurs d'animaux de tenir un registre d'exploitation C en vertu des dispositions combinées de l'article 5, paragraphe 1, et de l'annexe B, point 2, du règlement n° 21/2004.»

1 – Langue originale: l'anglais.

2 – JO L 5, p. 8.

3 – Selon une jurisprudence constante, la Cour peut extraire de l'ensemble des éléments fournis par la juridiction nationale, et notamment de la motivation de l'acte portant renvoi, les éléments de droit de l'Union qui appellent une interprétation, compte tenu de l'objet du litige. Voir arrêts du 20 mars 1986, Tissier (35/85, Rec. p. 1207, point 9), et du 8 décembre 1987, Gauchard (20/87, Rec. p. 4879, point 7).

4 – JO 2007, C 303, p. 17. En vertu de l'article 52, paragraphe 7, de la Charte et de l'article 6, paragraphe 1, TUE, ces explications doivent être «dûment prises en considération» par les juridictions de l'Union européenne et les juridictions nationales des États membres pour interpréter les dispositions de la Charte.

5 – Concernant la liberté professionnelle et le droit de travailler, voir en particulier arrêts du 14 mai 1974, Nold/Commission (4/73, Rec. p. 491, point 14), et du 10 janvier 1992, Kühn (C-177/90, Rec. p. I-35, point 16). En ce qui concerne la liberté d'entreprise, voir notamment arrêt du 9 septembre 2004, Espagne et Finlande/Parlement et Conseil (C-184/02 et C-223/02, Rec. p. I-7789, point 51).

6 – Voir arrêt Espagne et Finlande/Parlement et Conseil, précité (point 51). Le chevauchement entre les deux libertés semble avoir été implicitement admis par la Cour dans l'arrêt du 21 février 1991, Zuckerfabrik Sünderdithmarschen et Zuckerfabrik Soest (C-143/88 et C-92/89, Rec. p. I-415, points 72 et 78). Voir également conclusions de l'avocat général Stix-Hackl dans l'affaire Espagne et Finlande/Parlement et Conseil, point 105, et celles de l'avocat général Mázak dans l'affaire Deutsches Weintor (arrêt du 6 septembre 2012, C-544/10, non encore publié au Recueil), point 64.

7 – Voir, notamment, arrêts du 13 décembre 1979, Hauer (44/79, Rec. p. 3727, point 31); du 8 octobre 1986, Keller (234/85, Rec. p. 2897, point 8), et du 11 juillet 1989, Schröder HS Kraftfutter (265/87, Rec. p. 2237, point 15).

8 – Voir, parmi de nombreux autres, arrêts du 12 juillet 2005, Alliance for Natural Health e.a. (C-154/04 et C-155/04, Rec. p. I-6451, point 126), et du 6 décembre 2005, ABNA e.a. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 et C-194/04, Rec. p. I-10423, point 87).

9 – L'article 15 de la Charte, intitulé «Liberté professionnelle et droit de travailler», dispose: «1. Toute personne a le droit de travailler et d'exercer une profession librement choisie ou acceptée. 2. Tout citoyen de l'Union a la liberté de chercher un emploi, de travailler, de s'établir ou de fournir des services dans tout État membre. 3. Les ressortissants des pays tiers qui sont autorisés à travailler sur le territoire des États membres ont droit à des conditions de travail équivalentes à celles dont bénéficient les citoyens de l'Union».

10 – Voir, entre autres, arrêts Schröder HS Kraftfutter, précité (point 15); du 5 octobre 1994, Allemagne/Conseil (C-280/93, Rec. p. I-4973, point 78), et du 12 juillet 2012, Association Kokopelli (C-59/11, non encore publié au Recueil, point 77).

11 – Voir, parmi tant d'autres, arrêt du 9 novembre 2010, Volker und Markus Schecke et Eifert (C-92/09 et C-93/09, Rec. p. I-11063, point 65).

12 – Voir arrêts ABNA e.a. précité (point 68); du 7 juillet 2009, S.P.C.M. e.a. (C-558/07, Rec. p. I-5783, point 41), et du 8 juin 2010, Vodafone e.a. (C-58/08, Rec. p. I-4999, point 51).

13 – Voir, en ce sens, arrêts du 12 juillet 2001, Jippes e.a. (C-189/01, Rec. p. I-5689, points 82 et 83); du 10 décembre 2002, British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco (C-491/01, Rec. p. I-11453, point 121), et Alliance for Natural Health e.a., précité (point 52).

[14](#) – Voir, en ce sens, arrêts du 17 mars 2011, *AJD Tuna* (C-221/09, Rec. p. I-1655, point 80), et du 14 mars 2013, *Agrargenossenschaft Neuzelle* (C-545/11, non encore publié au Recueil, point 43).

[15](#) – Voir, notamment, arrêts *Allemagne/Conseil*, précité (points 89 et 90); du 13 décembre 1994, *SMW Winzersekt* (C-306/93, Rec. p. I-5555, point 21), et du 2 juillet 2009, *Bavaria et Bavaria Italia* (C-343/07, Rec. p. I-5491, point 81).

[16](#) – Voir arrêts du 21 juillet 2011, *Beneo-Orafti* (C-150/10, Rec. p. I-6843, point 77), et du 28 juillet 2011, *Agrana Zucker* (C-309/10, Rec. p. I-7333, point 44).

[17](#) – Voir arrêts du 13 novembre 1990, *Fedesa e.a.* (C-331/88, Rec. p. I-4023, point 17); du 17 juillet 1997, *Affish* (C-183/95, Rec. p. I-4315, point 42), et *Association Kokopelli*, précité (point 40).

[18](#) – Voir arrêt *Vodafone e.a.*, précité (point 53).

[19](#) – Voir, en ce sens, arrêts du 14 juillet 1998, *Safety Hi-Tech* (C-284/95, Rec. p. I-4301, point 51), et du 16 décembre 2008, *Arcelor Atlantique et Lorraine e.a.* (C-127/07, Rec. p. I-9895, point 58).

[20](#) – Voir, par analogie, arrêt du 18 juillet 2007, *Industrias Químicas del Vallés/Commission* (C-326/05 P, Rec. p. I-6557, point 77).

[21](#) – Arrêts précités *Association Kokopelli* (point 40) et *Jippes e.a.* (point 85).

[22](#) – Arrêt *Affish*, précité (point 43).

[23](#) – Voir, en ce sens, point 72 des conclusions de l’avocat général Kokott dans l’affaire *S.P.C.M. e.a.*, précitée.

[24](#) – Voir, en ce sens, de Burca, G., «The Principle of Proportionality and its Application in EC Law», *YbEL* 1993, p. 112.

[25](#) – Voir, entre autres, arrêts *Jippes e.a.*, précité (point 84), et du 5 octobre 1994, *Crispoltoni e.a.* (C-133/93, C-300/93 et C-362/93, Rec. p. I-4863, point 43).

[26](#) – Voir point 61 des conclusions.

[27](#) – Voir, récemment, arrêt *Agrana Zucker*, précité (point 42 et jurisprudence citée).

[28](#) – Directive du 27 novembre 1992, concernant l’identification et l’enregistrement des animaux (JO L 355, p. 32).

[29](#) – Directive 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 L 224, p. 29). Voir, notamment, les cinq premiers considérants.

[30](#) – Voir rapport de la Commission au Conseil concernant l’application du système d’identification électronique des ovins et des caprins [COM(2007) 711 final, ci-après le «rapport de la Commission de 2007», p. 6 et 10].

[31](#) – À cet égard, l’article 5, paragraphe 3, du règlement n° 21/2004 dispose: «Le registre a un format agréé par l’autorité compétente, est tenu manuellement ou sous forme informatisée et est à tout moment disponible dans l’exploitation et accessible à l’autorité compétente, sur demande, pendant une période minimale à fixer par l’autorité compétente mais qui ne peut être inférieure à trois ans».

[32](#) – Projet de recherche CCAM 93 à 342; voir projet concernant l’identification électronique des animaux (IDEA), rapport final du 30 avril 2002 (ci-après le «rapport final IDEA»), p. 6.

[33](#) – Ibidem, p. 7.

[34](#) – Ibidem, p. 9 et suiv.

[35](#) – Ibidem, p. 114.

[36](#) – Voir rapport de la Commission de 2007, p. 5 et 12. Les États membres concernés étaient la République fédérale d'Allemagne, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, la République de Chypre, le Royaume des Pays-Bas, la République portugaise et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

[37](#) – Voir «Foot & Mouth disease – General Disease Information Sheets», publié par l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE), p. 1.

[38](#) – Voir, par exemple, l'étude menée par Thompson, D. et al., en 2002, «Economic costs of the foot and mouth disease outbreak in the United Kingdom in 2001», *RecSciTech* 21 (3) décembre 2002, p. 675 à 687.

[39](#) – Le Department for Environment, Food and Rural Affairs du gouvernement du Royaume-Uni a estimé que, au cours de la seule année 2001, mis à part les bovins et les porcs, plus de trois millions de moutons et plus de 2 500 chèvres avaient été abattus dans ce pays. Voir <http://www.defra.gov.uk/>.

[40](#) – Voir, notamment, décisions de la Commission relatives à certaines mesures de protection contre la fièvre aphteuse dans les États membres concernés: 2001/145/CE, du 21 février 2001 (JO L 53, p. 25); 2001/172/CE, du 1^{er} mars 2001 (JO L 62, p. 22); 2001/208/CE, du 14 mars 2001 (JO L 73, p. 38); 2001/223/CE, du 21 mars 2001 (JO L 82, p. 29); 2001/234/CE, du 22 mars 2001 (JO L 84, p. 62); 2001/263/CE, du 2 avril 2001 (JO L 93, p. 59), et 2001/327/CE, du 24 avril 2001 (JO L 115, p. 12).

[41](#) – Voir considérant 7 du règlement n° 21/2004.

[42](#) – Voir rapport final IDEA, p. 4.

[43](#) – Voir annexe 2 – rapports des groupes de travail.

[44](#) – «Foot and Mouth Disease 2001: Lessons to be Learned Inquiry Report», rapport du 22 juillet 2002, p. 165.

[45](#) – Cour des comptes, rapport spécial n° 8/2004, relatif à la gestion et la supervision par la Commission de mesures de lutte et de dépenses concernant la fièvre aphteuse, accompagné des réponses de la Commission, point 36 (JO 2005, C 54, p. 1). Voir, dans la même ligne, résolution du Parlement européen sur la lutte contre la fièvre aphteuse dans l'Union européenne en 2001 et les mesures à prendre pour éviter et combattre les épizooties dans l'Union européenne (A5-0405/2002 final), point 116.

[46](#) – Ainsi que cela a été évoqué ci-dessus, ces conditions englobent le fait d'être fréquemment déplacés en lots importants ainsi que de se mêler fréquemment à d'autres groupes sur les marchés et dans les centres de rassemblement.

[47](#) – Par exemple, la transmission de la fièvre aphteuse intervient généralement par contact entre animaux infectés et animaux sensibles. Voir OIE, «Manuel des tests de diagnostic et des vaccins pour les animaux terrestres», 2012, chapitre 2.1.5, consultable à l'adresse http://www.oie.int/fileadmin/Home/fr/Health_standards/tahm/2.01.05_FMD.pdf.

[48](#) – Voir rapport final IDEA, point 4.1.2.2.

[49](#) – Voir rapport de la Commission de 2007, p. 6 et 8.

[50](#) – Selon les observations présentées par M. Schaible, certaines études menées en Allemagne montrent que, dans le cas des marques auriculaires électroniques, 72,8 % des blessures ont guéri dans les quatre semaines suivant la pose, alors que ce taux s’élèverait jusqu’à 91,7 % en ce qui concerne les marques auriculaires traditionnelles.

[51](#) – CCR, «Economic Analysis of Electronic Identification of Small Ruminants in Member States» (ci-après le «rapport du CCR de 2009»).

[52](#) – En vertu de l’article 13, paragraphe 1, du règlement n° 21/2004, pour mettre en œuvre cet instrument, la Commission «est assistée par le comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale, institué par le règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil».

[53](#) – Voir, en ce sens, arrêts du 19 avril 2012, Artegoda/Commission (C-221/10 P, non encore publié au Recueil, point 99), et Affish, précité (point 43).

[54](#) – Voir rapport de la Commission de 2007, p. 11.

[55](#) – Voir rapport du CCR de 2009, p. 42.

[56](#) – Voir article 9, paragraphe 3, du règlement n° 21/2004 dans sa forme originale et tel que modifié par le règlement (CE) n° 1560/2007 du Conseil, du 17 décembre 2007 (JO L 340, p. 25).

[57](#) – Voir article 5, paragraphe 1, et annexe B, point 1, du règlement n° 21/2004.

[58](#) – Voir article 6, paragraphe 1, et annexe C, points 2 et 3, du règlement n° 21/2004.

[59](#) – Voir article 4, paragraphe 1, deuxième alinéa, et annexe A, point 8, du règlement n° 21/2004.

[60](#) – Voir articles 4, paragraphe 3, et 9, paragraphe 3, deuxième et troisième alinéas, ainsi qu’annexe A, point 8, du règlement n° 21/2004.

[61](#) – Voir article 5, paragraphe 4, du règlement n° 21/2004.

[62](#) – JO L 160, p. 80.

[63](#) – Par le règlement (CE) n° 1783/2003 du Conseil, du 29 septembre 2003 (JO L 270, p. 70).

[64](#) – JO L 277, p. 1.

[65](#) – Voir, parmi d’autres, arrêts du 11 juillet 2006, Franz Egenberger (C-313/04, Rec. p. I-6331, point 33), et Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., précité (point 23).

[66](#) – Voir arrêt Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., précité (point 47).

[67](#) – Voir, en ce sens, arrêts du 17 juillet 1997, SAM Schiffahrt et Stapf (C-248/95 et C-249/95, Rec. p. I-4475, point 24); du 12 mars 2002, Omega Air e.a. (C-27/00 et C-122/00, Rec. p. I-2569, point 64), et du 12 mai 2011, Luxembourg/Parlement et Conseil (C-176/09, Rec. p. I-3727, point 35).

[68](#) – Par exemple, les ovins et les caprins font en moyenne l’objet de plus de déplacements que les bovins et les porcins, ou tout au moins de circuits commerciaux plus courts avant d’atteindre leur destination finale et ils sont aussi souvent, contrairement aux bovins et aux porcins, échangés dans le cadre d’enchères portant sur des lots très importants. En outre, ainsi que cela a été évoqué ci-dessus, les groupes de moutons et de chèvres échangés peuvent fréquemment changer de composition. Ces circonstances rendent manifestement plus

difficile l'identification et le traçage de chaque animal et imposent donc de disposer d'un système de communication des données plus rapide et plus précis.

[69](#) – Par exemple, le Conseil souligne que, en ce qui concerne la fièvre aphteuse, le risque de contagion est plus grand chez les moutons et les chèvres que chez les porcs.

[70](#) – Pour une analyse récente coût/bénéfice de l'identification électronique des bovins, voir Commission, «Study on the introduction of electronic identification (EID) as official method to identify bovine animals within the European Union – Final report», 3 mai 2009, p. 22 et suiv.

[71](#) – Voir, en ce sens, arrêts du 18 avril 1991, Assurances du crédit/Conseil et Commission (C-63/89, Rec. p. I-1799, point 11), et du 13 mai 1997, Allemagne/Parlement et Conseil (C-233/94, Rec. p. I-2405, point 43).

[72](#) – Voir arrêt Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., précité (point 57).

[73](#) – Voir, en ce sens, arrêts du 26 septembre 2002, Espagne/Commission (C-351/98, Rec. p. I-8031, point 57), et du 22 mai 2003, Connect Austria (C-462/99, Rec. p. I-5197, point 115).

[74](#) – Voir considérant 11 du règlement n° 21/2004.

[75](#) – Voir article 10, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 21/2004. Lors de l'audience, en réponse à ma question, le Conseil a expliqué que, sur la base des informations dont il disposait lorsqu'il a adopté ce règlement, les seuils mentionnés à l'article 10, paragraphe 2, sous b), paraissaient les plus appropriés pour distinguer les États membres ayant de manière prédominante une industrie d'élevage intensive de ceux où l'élevage est extensif. Je dois avouer que la différence importante entre le seuil établi pour les moutons (600 000) et celui établi pour les chèvres (160 000) me laisse plutôt perplexe.