



HAL
open science

Le transport d'animaux vivants des fermes aux abattoirs locaux : un transport sous contrôle (CJUE, 7 février 2019, NK, aff. C 231/18, ECLI:EU:C:2019:103)

Lauren Blatiere

► **To cite this version:**

Lauren Blatiere. Le transport d'animaux vivants des fermes aux abattoirs locaux : un transport sous contrôle (CJUE, 7 février 2019, NK, aff. C 231/18, ECLI:EU:C:2019:103). Revue semestrielle de droit animalier, 2019. hal-03140185

HAL Id: hal-03140185

<https://univ-angers.hal.science/hal-03140185v1>

Submitted on 12 Feb 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le transport d'animaux vivants des fermes aux abattoirs locaux : un transport sous contrôle

CJUE, 7 février 2019, NK, aff. C-231/18, ECLI:EU:C:2019:103

En novembre 2016, NK, négociant de bétail en gros, a acheté auprès d'un agriculteur de Basse-Saxe des porcs d'engraissement qu'il a ensuite directement transportés jusqu'à l'abattoir, à une distance d'au plus 100 kilomètres. Ce transport a fait l'objet d'un contrôle routier qui a permis de constater que le chauffeur du véhicule utilisé n'avait pas inséré sa carte de conducteur dans le tachygraphe du véhicule. Aussi appelé « *appareil de contrôle* », un tachygraphe permet d'« *indiquer, [d']enregistrer, [d']imprimer, [de] stocker et [de] fournir d'une manière automatique ou semi-automatique des données sur la marche [des véhicules routiers], y compris leur vitesse (...) et des données sur certaines périodes d'activité de leurs conducteurs* »¹.

Pour avoir autorisé un transport sans carte de conducteur, NK a dû s'acquitter d'une amende de 750 euros, qu'il a finalement contestée devant les juridictions nationales. A l'occasion de ce contentieux, l'Oberlandesgericht Oldenburg (tribunal régional supérieur d'Oldenburg) a été amené à transmettre une question préjudicielle en interprétation à la Cour de justice de l'Union européenne, l'utilisation du tachygraphe étant encadrée par le droit de l'Union européenne.

L'obligation de recourir au tachygraphe est aujourd'hui posée par le règlement (UE) n° 165/2014 du 4 février 2014 relatif aux tachygraphes dans les transports routiers². Le tachygraphe y est présenté comme un outil permettant de contrôler le respect de la législation sociale de l'Union européenne, à savoir, notamment, le règlement (CE) n° 561/2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, au cœur de l'affaire NK³. En raison du lien existant entre ces deux actes et « *par souci de cohérence* »⁴, il est prévu que les véhicules exemptés du respect de la législation sociale doivent également être exemptés de l'obligation d'utiliser un tachygraphe.

¹ Définition délivrée à l'article 2, paragraphe 2, sous a) du règlement (UE) n° 165/2014 du Parlement Européen et du Conseil du 4 février 2014 relatif aux tachygraphes dans les transports routiers, abrogeant le règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route et modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, JOUE, L 60, du 28 février 2014, p. 1.

² Règlement (UE) n° 165/2014, précité.

³ Règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil, JOUE, L 102, 11 mars 2006, p. 1.

⁴ Considérant 3 du règlement (UE) n° 165/2014.

Si plusieurs exemptions sont prévues, une a particulièrement attiré l'attention à l'occasion de l'affaire NK. Il s'agit de celle consacrée au profit des « *véhicules utilisés pour le transport d'animaux vivants des fermes aux marchés locaux et vice versa, ou des marchés aux abattoirs locaux dans un rayon d'au plus 100 km* »⁵. Cette exemption n'est pas imposée par l'Union européenne, mais proposée aux Etats membres⁶, qui peuvent y recourir dans le respect des objectifs du règlement (CE) n° 561/2006⁷. En l'espèce, la législation allemande a choisi de la mettre en œuvre⁸.

Pour la juridiction nationale saisie, la difficulté réside dans le terme de « marché ». Plus précisément, elle souhaite savoir si le marché « *doit être interprété en ce sens qu'il désigne soit la transaction opérée entre un négociant en gros de bétail et un exploitant agricole, soit le négociant en gros de bétail lui-même* »⁹. La question peut surprendre, tant elle semble pouvoir être écartée à la seule lecture des termes de l'exemption en cause. Elle prend néanmoins tout son sens lorsqu'il apparaît que la Cour est en réalité invitée à dépasser les seuls termes de la législation de l'Union européenne. En effet, la juridiction de renvoi demande également à la Cour de justice « *s'il est envisageable d'étendre la dérogation prévue à cette disposition aux véhicules qui transportent des animaux vivants des fermes aux abattoirs locaux* »¹⁰.

Selon les différents arguments invoqués, une interprétation littérale et restrictive de l'exemption produirait des conséquences néfastes, en la rendant inapplicable ou en nuisant, sans que cela ne soit véritablement argumenté, à la protection du bien-être animal. Partant, cette affaire interroge sur la pertinence, tout à la fois, des normes sociales de l'Union en matière de transport routier et des contrôles qui les accompagnent. Ne se révèlent-ils pas excessivement contraignants, au point qu'ils privent les acteurs concernés d'une marge de manœuvre nécessaire à la poursuite de leur activité, voire à la protection du bien-être animal ?

La réponse apportée par la Cour de justice est clairement négative, un trajet entre la ferme et l'abattoir devant avoir lieu sous le contrôle du tachygraphe. Cette réponse convainc dans sa globalité : cette interprétation est doublement argumentée (I) et elle ne produit pas de conséquences de nature à la remettre en cause (II).

I. Un contrôle doublement justifié

Afin de permettre à la juridiction nationale de déterminer si NK aurait effectivement dû se soumettre à l'obligation d'utiliser un tachygraphe, la Cour de justice est amenée à interpréter l'exemption prévue au profit des « *véhicules utilisés pour le transport d'animaux vivants des fermes aux marchés locaux et vice versa, ou des marchés aux abattoirs locaux dans un rayon d'au plus 100 km* ».

Pour cela, elle débute son argumentation en posant deux jalons de nature à guider son interprétation. Loin d'être innovants, ces jalons ne sont qu'une réaffirmation de la jurisprudence constante. D'une part, la Cour réaffirme que cette exemption doit, comme toute

⁵ Cette exemption est prévue à l'article 13, paragraphe 1, sous p) du règlement (CE) n° 561/2006, tel que modifié par le règlement (UE) n° 165/2014 et auquel renvoie l'article 3, paragraphe 2, dudit règlement.

⁶ Article 13, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 561/2006.

⁷ Les objectifs du règlement sont d'harmoniser les « *conditions de concurrence entre les modes de transport terrestre* » et les « *conditions de travail et la sécurité routière* ». Voir en ce sens l'article 1 du règlement (CE) n° 561/2006.

⁸ Voir en ce sens les points 10 et s. et le point 20 de l'arrêt commenté.

⁹ Point 17 de l'arrêt commenté.

¹⁰ *Ibid.*

dérogação, être interprétée strictement¹¹. D'autre part, elle souligne qu'une simple interprétation littérale ne suffit pas, « *la portée de cette dérogation [devant] être déterminée en tenant compte des finalités de la réglementation en cause* »¹². En réalité, l'interprétation de la dérogation aurait pu reposer sur ses seuls termes, l'interprétation téléologique ne venant que confirmer ce qui ressort aisément de l'interprétation textuelle.

En effet, il est assez aisé d'affirmer que « *les fermes ne se confond[ent] aucunement avec les 'marchés locaux' de bestiaux* » et que « *l'adjectif 'locaux' implique nécessairement que les 'marchés' dont il est question désignent non pas la réalisation matérielle de transactions (...) mais des lieux précisément déterminés, distincts à la fois, d'une part, des fermes ou des exploitations agricoles et, d'autre part, des abattoirs locaux* »¹³. Ces seules précisions permettent déjà de répondre aux questions soulevées par la juridiction nationale. Tout d'abord, une « transaction » ou un « négociant en gros de bétail lui-même » ne peuvent être considérés comme étant des « marchés locaux ». Ensuite, il découle de ces précisions que la dérogation ne peut être étendue aux « *véhicules qui transportent des animaux vivants des fermes aux abattoirs locaux* » (et non des marchés aux fermes ou des marchés aux abattoirs).

De surcroît, et bien que la Cour ne se réfère à cet arrêt qu'à un stade ultérieur de son raisonnement, il ressortait déjà de l'arrêt *Hackett e. a.*, rendu en 1985 dans un contexte juridique et factuel largement identique¹⁴, qu'il faut « *considérer comme marché local (...) le marché le plus proche, compte tenu des conditions géographiques, qui offre un débouché ou, selon le cas, un approvisionnement adapté aux besoins* » des « *exploitations de taille normale et moyenne, telles qu'elles sont typiques de la région considérée* »¹⁵. Le sens de l'expression marché local était donc déjà connu.

L'interprétation téléologique, quant à elle, ne vient que confirmer l'interprétation textuelle, la Cour affirmant immédiatement qu'« *interpréter la dérogation (...) dans le sens inverse se heurterait également aux finalités* » du règlement (CE) n° 561/2006 dans son ensemble¹⁶.

Une telle affirmation était en réalité, une nouvelle fois, déjà connue. La Cour de justice avait déjà insisté, à l'occasion de l'affaire *Hackett e. a.*, sur le champ d'application limité de la dérogation afin de préserver les objectifs de la législation sociale communautaire. Selon la Cour, la dérogation ne doit pouvoir bénéficier qu'aux « *exploitations individuelles* » de « *taille normale à moyenne* »¹⁷ et elle doit être écartée quand les « *distances couvertes* », « *la puissance des véhicules utilisés* » ou « *l'intensité* » de leur exploitation entraînent un « *risque d'une surexploitation des véhicules et de leurs conducteurs* »¹⁸. Certes, lorsque l'affaire *Hackett e. a.* a été tranchée, la législation communautaire ne mentionnait pas encore la

¹¹ Point 21 de l'arrêt commenté. La Cour se réfère à l'arrêt *Seeger*, où elle a déjà formulé une telle affirmation en ce qui concerne une autre exemption au respect de la législation sociale dans le transport routier (28 juillet 2011, aff. C-554/09, EU:C:2011:523, point 33). Voir déjà, *mutatis mutandis* : CJCE, 14 décembre 1962, *Commission / Luxembourg et Belgique*, aff. jointes 2 et 3/62, *Rec.* p. 813, spéc. p. 827.

¹² *Ibid.* La Cour se réfère alors à l'arrêt *A. Karuse* (13 mars 2014, aff. C-222/12, EU:C:2014:142, point 28), renvoyant lui-même à une jurisprudence abondante.

¹³ Point 22 de l'arrêt, la Cour soulignant elle-même qu'il n'y a « *aucun doute* » sur l'interprétation délivrée.

¹⁴ La dérogation concernée était alors énoncée par l'un des actes ayant précédé le règlement (CE) n° 561/2006 et elle visait notamment le « *transport d'animaux vivants depuis l'exploitation agricole jusqu'aux marchés locaux et vice versa* ». Quant aux faits, ils portaient sur des poursuites pénales engagées contre des exploitants agricoles et un conducteur pour non-utilisation du tachygraphe lors de transports visant à acheter ou vendre des animaux vivants à des marchés situés à 95 ou 150 miles de l'exploitation agricole.

¹⁵ CJCE, 28 mars 1985, *Hackett e.a.*, aff. jointes 91 et 92/84, ECLI:EU:C:1985:153, points 19 et 20.

¹⁶ Point 24 de l'arrêt commenté.

¹⁷ Point 9 de l'arrêt *Hackett e.a.*, précité.

¹⁸ Point 21 de l'arrêt *Hackett e.a.*, précité, repris au point 26 de l'arrêt commenté.

distance maximale devant exister entre le marché local et la ferme ou l'abattoir pour que la dérogation puisse jouer. On ne peut cependant que rejoindre la Cour de justice lorsqu'elle affirme, dans notre arrêt, que cette différence n'est pas de nature à infirmer le constat préalablement fait¹⁹. En toute hypothèse, une interprétation extensive de la dérogation « *présenterait le risque d'inciter des opérateurs économiques, tels que des négociants en gros de bétail, à exploiter outre mesure des véhicules de forte puissance qui transporteraient quotidiennement, pendant plusieurs heures et sans interruption, des animaux vivants provenant de différentes fermes jusqu'aux abattoirs locaux* »²⁰. La Cour insiste, en outre, sur le fait que « *la matérialisation d'un tel risque est d'autant plus plausible lorsque la région concernée est caractérisée, comme dans l'affaire au principal, par une forte densité d'exploitations d'animaux d'élevage et de centres de transformation de produits animaux* »²¹.

A ce stade du raisonnement, il apparaît qu'un trajet tel celui effectué par NK, négociant de bétail en gros, entre une exploitation agricole et un abattoir est soumis à l'utilisation du tachygraphe en ce qu'il ne peut se prévaloir de l'exemption prévue au profit des trajets réalisés dans l'intérêt d'une exploitation agricole individuelle entre un marché local et la ferme ou entre un marché local et un abattoir. La Cour est pourtant invitée, sans succès, à revenir sur cette interprétation au regard des conséquences qu'elle produirait.

II. Un contrôle aux conséquences acceptables

Aux approches textuelle et téléologique est opposée une approche conséquentialiste, tendant à modifier l'interprétation retenue en raison des effets qu'elle implique.

Le premier argument opposé à l'interprétation restrictive est que la « *diminution régulière du nombre de marchés locaux de bestiaux dans les États membres (...) nécessiterait d'adopter une lecture plus souple de la dérogation* »²². Autrement dit, l'interprétation stricte retenue ne serait plus adaptée à la situation actuelle et conduirait à l'inapplicabilité de la dérogation consacrée qui est entièrement tournée vers les marchés locaux. La Cour est donc invitée à retenir une interprétation évolutive, tenant compte du changement de circonstances depuis l'adoption de la dérogation par le législateur de l'Union.

En soi, l'argument ne semble pas dénué de toute pertinence, la législation sociale de l'Union dans les transports routiers étant marquée par une évolution continue tendant notamment à rectifier les solutions initialement consacrées et finalement apparues trop exigeantes à l'épreuve des faits²³. L'argument ne peut néanmoins convaincre dès lors qu'il cherche à obtenir des juges une évolution qui a été écartée par le législateur de l'Union. La Cour souligne que « *le législateur de l'Union a (...) expressément rejeté une proposition (...) visant à assouplir la portée de la dérogation* » en cause²⁴. Le seul assouplissement consenti a consisté à maintenir la référence aux « *marchés locaux* » tout en augmentant la distance acceptable, pour que la dérogation s'applique, entre ces marchés et les fermes ou les abattoirs. Cette distance était de 50 kilomètres dans la version initiale du règlement (CE) n° 561/2006, avant que le règlement (UE) n° 165/2014 permette de l'étendre à 100 kilomètres²⁵. La

¹⁹ Points 27 et 28 de l'arrêt commenté.

²⁰ Point 28 de l'arrêt commenté.

²¹ *Ibid.*

²² Point 29 de l'arrêt commenté.

²³ Voir par exemple, le troisième considérant du règlement (CE) n° 561/2006 et le deuxième considérant du règlement (UE) n° 165/2014.

²⁴ Point 30 de l'arrêt commenté.

²⁵ *Ibid.*

solution retenue n'a donc potentiellement plus vocation à s'appliquer en pratique, mais cela relève de la responsabilité du législateur de l'Union et non d'une interprétation jurisprudentielle excessivement restrictive²⁶.

Le deuxième argument opposé à la Cour de justice est que le respect « *de la santé et du bien-être des animaux (...) serait davantage assuré si ces derniers pouvaient être directement transportés des fermes aux abattoirs locaux* »²⁷. La question n'est pas dénuée de tout intérêt, dès lors que le droit de l'Union se saisit de la question du bien-être animal, notamment dans le cadre du transport²⁸. En atteste principalement le règlement (CE) n° 1/2005 relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes²⁹. De surcroît, le droit primaire consacre, depuis le traité de Lisbonne³⁰, que « *l'Union et les États membres [doivent tenir] pleinement compte des exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles* » lorsqu'ils « *formulent et mettent en œuvre la politique de l'Union dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, des transports, du marché intérieur, de la recherche et développement technologique et de l'espace* »³¹.

Or la Cour souligne dans notre affaire que « *l'exigence de respecter la santé et le bien-être des animaux ne figure pas parmi les objectifs poursuivis par le règlement n° 561/2006* »³², alors que la législation relative au transport animal s'y réfère largement³³. Partant, les régimes de fond peuvent se révéler contradictoires. Par exemple, les pauses imposées afin de garantir des temps de repos aux conducteurs et assurer la sécurité routière peuvent être contraires aux règles relatives au transport d'animaux vivants. Ces règles imposent certes des « temps de repos suffisant », mais il existe également des durées maximales de voyage (transport et temps de repos compris) qui pourraient être de nature à se heurter à la législation sociale et aux pauses qu'elle prévoit au profit du conducteur dans le cas de transport longue durée³⁴.

Toutefois, si le doute est permis, cette affaire n'était pas la plus appropriée pour le soulever. D'une part, le trajet en cause n'est pas un trajet de longue durée pour lequel la question se pose particulièrement, mais un trajet d'au plus 100 km³⁵. D'autre part, la question du respect du bien-être animal est soulevée, mais elle ne semble pas avoir été argumentée. La Cour peut alors se contenter d'affirmer qu'« *il n'est, en tout état de cause, aucunement exclu* » que la

²⁶ V. si et comment je fais le // avec A. Bouveresse.

²⁷ Point 29 de l'arrêt commenté.

²⁸ Pour un résultat concret qui peut être discuté. Voir en ce sens : F. MARCHADIER, « La protection du bien-être de l'animal par l'Union européenne », *RTD eur.*, 2018, p.251. Voir également, par exemple : A. BOUVERESSE, « Protection des animaux en cours de transport », *Europe*, 2016, n°2, comm. 51.

²⁹ Règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil du 22 décembre 2004 relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes et modifiant les directives 64/432/CEE et 93/119/CE et le règlement (CE) n° 1255/97, JOUE, L 3, du 5 janvier 2005, p. 1. Voir, pour un exemple emblématique des incidences de ce règlement : CJUE, 19 octobre 2017, *Vion Livestock*, aff. C-383/16, ECLI:EU:C:2017:783. Voir sur cet arrêt : E. CHEVALIER, « Quand la copie vaut plus que l'original : précisions sur les moyens de preuve du respect des conditions de bien-être animal en matière de transport », *RSDA*, 1/2017, p. 91.

³⁰ Voir, pour l'évolution de la place du bien-être animal dans le droit primaire : V. BOUHIER, *Le difficile développement des compétences de l'Union européenne dans le domaine du bien-être des animaux*, *RSDA*, 1/2013, p. 353.

³¹ En tenant « *pleinement compte des exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles, tout en respectant les dispositions législatives ou administratives et les usages des États membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux* ». Voir l'article 13 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

³² Point 31 de l'arrêt commenté.

³³ Voir le règlement (CE) n° 1/2005, précité.

³⁴ Voir à ce sujet et quant à cette possible incompatibilité : Y. PETIT, « Computation de la durée totale de déplacement et bien-être animal », *Droit rural*, 2017, n° 449, comm. 29.

³⁵ Point 16 de l'arrêt commenté.

législation sociale relative au transport routier et les contrôles qui l'accompagnent puissent être conciliés avec le bien-être animal, dans la mesure où « *la surexploitation de véhicules transportant quotidiennement et sans interruption des animaux vivants directement entre plusieurs exploitations agricoles et un ou plusieurs abattoirs locaux* » peut non seulement violer la législation sociale de l'Union, mais « *peut également avoir des incidences négatives sur la santé et le bien-être de ces animaux* »³⁶.

En l'espèce, cette affirmation convainc d'autant plus que le transport direct de la ferme à l'abattoir était déjà assuré par un véhicule disposant d'un tachygraphe, qui n'a tout simplement pas été utilisé. L'interprétation retenue n'implique donc pas de passer d'un transport direct, court et « artisanal », ne disposant pas des moyens de contrôle imposés par la législation de l'Union, à un transport « industriel », disposant des moyens de contrôle mais se traduisant par l'augmentation de la durée de transport, car supposant par exemple de passer par de multiples exploitations avant d'arriver à l'abattoir. L'interprétation retenue implique uniquement pour NK d'imposer à ses conducteurs d'insérer leur carte dans le tachygraphe, permettant ainsi aux autorités compétentes d'effectuer les contrôles nécessaires. Les trajets courts et directs, *a priori* plus respectueux du bien-être animal, pourront continuer à avoir lieu, dans le respect de la législation sociale de l'Union européenne.

³⁶ Point 31 de l'arrêt commenté.