ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
2 juin 1994 *

Dans l'affaire C-2/93,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le président du Rechtbank van eerste aanleg te Brussel et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Exportslachterijen van Oordegem BVBA

et

1) Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw,

2) Generale Bank NV,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des règlements (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 94, p. 13), et n° 2351/90 de la Commission, du 9 août 1990, arrêtant des mesures exceptionnelles de soutien du marché dans le secteur de la viande de porc en Belgique et abrogeant le règlement (CEE) n° 906/90 (JO L 215, p. 9),

* Langue de procédure: le néerlandais.

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. G. F. Mancini, président de chambre, C. N. Kakouris (rapporteur), F. A. Schockweiler, P. J. G. Kapteyn et J. L. Murray, juges,

avocat général: M. C. O. Lenz,
greffier: M^me^ L. Hewlett, administrateur,

considérant les observations écrites présentées:

— pour Exportslachterijen van Oordegem BVBA, par M^e^ M. Denys, avocat au barreau de Bruxelles,

— pour le Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw, par M^es^ M. Fruy et B. De Moor, avocats au barreau de Bruxelles,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. Th. van Rijn, membre du service juridique, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de Exportslachterijen van Oordegem BVBA, représentée par M^es^ P. Flamey et P. Jongbloet, avocats au barreau de Bruxelles, du Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw et de la Commission à l'audience du 3 février 1994,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 10 mars 1994,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 16 décembre 1992, parvenue au greffe de la Cour le 4 janvier 1993, le président du Rechtbank van eerste aanleg te Brussel a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, deux questions préjudicielles relatives à l'interprétation du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune JO L 94, p. 13 (ci-après le « règlement n° 729/70 »), et du règlement (CEE) n° 2351/90 de la Commission, du 9 août 1990, arrêtant des mesures exceptionnelles de soutien du marché dans le secteur de la viande de porc en Belgique et abrogeant le règlement (CEE) n° 906/90, JO L 215, p. 9 (ci-après le « règlement n° 2351/90 »).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant la société belge Exportslachterijen van Oordegem au belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw (Office belge de l'économie et de l'agriculture, ci-après l'« OBEA »), organisme national d'intervention en matière d'application de la politique agricole commune, ainsi qu'à la société Generale Bank, au sujet de la légalité d'une obligation de cautionnement instituée par la réglementation belge.

3 Il ressort du dossier que, au début de l'année 1990, la peste porcine classique s'est déclarée dans certaines régions de la Belgique à forte concentration d'élevage porcin. Pour y faire face, des mesures ont été prises tant par l'État belge que par la Commission des Communautés européennes.

4 Dans le cadre des mesures qu'il a prises pour éviter la propagation de l'épizootie, l'État belge a notamment institué, en fonction de la gravité de la situation, trois

zones: une zone de protection (I) autour du foyer d'infection, autour de celle-ci une zone de surveillance (II) et, autour de cette dernière, une zone tampon (III).

5 Du côté communautaire, le règlement n° 2351/90 prévoyait différentes mesures, en fonction de la zone concernée. Tout d'abord, les articles 1 à 3 prévoyaient l'achat de porcs vivants provenant de la zone de protection (I), qui étaient destinés à la destruction. Ensuite, les articles 4 à 8 concernaient la viande de porc provenant de la zone tampon (III) qui, après traitement thermique, pouvait être transformée normalement et utilisée pour l'alimentation humaine. Des aides financières pouvaient être octroyées, après constitution d'une garantie, pour la transformation et pour le stockage privé des viandes qui ne pouvaient être transformées assez rapidement. Enfin, les articles 9 et 10 prévoyaient l'achat de viande de porc provenant de la même zone tampon par l'OBEA, aux frais de la Communauté, dans les limites des quantités maximales et aux prix fixés par le règlement en question. Cette viande était destinée à la destruction, c'est-à-dire à la transformation en des produits impropres à la consommation humaine. Ce sont ces dernières mesures qui sont à l'origine du litige au principal.

6 Ces mesures exceptionnelles de soutien du marché ont pris fin en octobre 1990.

7 En exécution du règlement n° 2351/90, l'OBEA a adopté l'avis n° 55.200 qui réglementait les modalités de la passation des contrats portant sur l'achat des viandes en question par l'OBEA aux abattoirs et fixait les conditions de ces achats.

8 Les articles I et IX de cet avis prévoyaient que, par l'introduction d'une demande d'achat, l'abattoir concerné s'engageait à remplir, sans réserve ni restriction, toutes les obligations imposées par l'avis. L'article XII disposait enfin que les factures relatives au paiement de la marchandise devaient être accompagnées de la preuve de la constitution d'une garantie d'un montant égal à 110% du montant demandé (TVA comprise) et que cette garantie serait libérée lorsque l'OBEA serait en possession de la preuve que toutes les conditions prévues par l'avis avaient été respectées.

9 En août 1990, l'OBEA a conclu avec l'entreprise BVBA Exportslachterijen van Oordegem, qui en avait fait la demande, des contrats portant sur l'achat de certaines quantités de viande de porc provenant de la zone tampon (III). Conformément à l'avis n° 55.200, l'entreprise en question a constitué auprès de la société Generale Bank une garantie en faveur de l'OBEA.

10 Des contrôles ultérieurs effectués dans des entrepôts frigorifiques où la viande était conservée ont révélé que celle-ci ne correspondait pas au produit que l'entreprise en question avait vendu à l'OBEA en vertu des contrats conclus. Dès lors, l'OBEA a réclamé le remboursement du prix qu'il avait déjà versé à l'entreprise, en faisant valoir que, au besoin, il ferait appel à la garantie constituée.

11 La société Exportslachterijen van Oordegem a introduit une demande en référé devant le président du rechtbank van eerste aanleg te Brussel, tendant à ce qu'il soit interdit à la Generale Bank de payer la garantie en question à l'OBEA. A l'appui de sa demande, l'entreprise a soutenu que la constitution de la garantie était illégale parce qu'elle n'était pas prévue par la réglementation communautaire applicable.

12 Eu égard à cette argumentation, la juridiction nationale a sursis à statuer et a posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« Par l'intermédiaire de l'Office belge de l'économie et de l'agriculture, l'Etat belge viole-t-il le règlement (CEE) n° 2351/90 de la Commission, du 9 août 1990, en exigeant, à l'article XII de l'avis n° 55.200, à titre préalable, une caution pour le versement, pour le compte de la Communauté européenne, du prix d'achat de la viande de porc contaminée par la peste porcine?

1) Le droit communautaire autorise-t-il l'organisme belge d'intervention, par application entre autres de l'article 8 du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, dans le cadre des mesures prises pour combattre la

peste porcine, et en particulier de l'achat de viande de porc par l'organisme d'intervention, conformément au règlement (CEE) n° 2351/90 de la Commission, du 9 août 1990, à exiger une caution préalable pour le versement, pour le compte de la Communauté européenne, du prix d'achat de la viande de porc originaire de la zone tampon?

2) a) L'intérêt d'une lutte résolue contre la peste porcine et la nécessité d'une application stricte des mesures prises par la Commission permettent-ils que, sans avoir égard à l'étendue des défauts de conformité et/ou des irrégularités constatées, il soit fait appel à la totalité de la garantie et que celle-ci soit définitivement acquise par la partie qui la revendique?

2) b) A supposer que la Cour de justice estime qu'on ne peut pas faire appel, dans sa totalité, à la garantie constituée, l'organisme belge d'intervention, l'Office belge de l'économie et de l'agriculture, peut-il, en fonction des résultats des sondages qui ont été effectués dans le cadre du contrôle des marchandises vendues, extrapoler un pourcentage global qui ne satisfait pas aux conditions requises, à concurrence duquel le remboursement des sommes payées peut être exigé et, le cas échéant, il peut être fait appel à la garantie? »

Sur la première question

13 Par la première question, il est en substance demandé si, dans le cadre des mesures prises pour combattre la peste porcine, et en particulier de l'achat de viande de porc par l'organisme d'intervention, conformément au règlement n° 2351/90, un État membre était habilité, sur la base de l'article 8 du règlement n° 729/70, à subordonner le versement, pour le compte de la Communauté, du prix d'achat de la viande de porc originaire de la « zone tampon » à la constitution d'une caution.

14 Il y a lieu d'observer que, dans les actes spécifiques comportant l'adoption de mesures de mise en oeuvre de la politique agricole commune ainsi que l'utilisation de fonds du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (ci-après le « FEOGA »), le législateur communautaire n'arrête généralement pas de dispositions réglementant de façon détaillée les procédures de contrôle, laissant aux États membres la liberté de régler les modalités de ce contrôle en fonction de leur propre ordre juridique et sous leur responsabilité, en choisissant la solution la mieux adaptée. Cette répartition des compétences est, selon la jurisprudence de la Cour, conforme aux conceptions générales qui inspirent l'organisation commune des marchés agricoles (voir arrêt du 6 mai 1982, BayWa/BALM, 146/81, 192/81 et 193/81, Rec. p. 1503, points 20 et 21).

15 En l'espèce, le règlement n° 2351/90 de la Commission, qui avait établi des mesures exceptionnelles afin de faire face à une situation d'urgence, n'avait pas instauré un système complet en ce qui concerne les mesures de soutien du marché de la viande de porc dans l'État membre considéré et, notamment, n'avait pas prévu de dispositions visant à assurer le respect des obligations qu'il établissait à la charge des opérateurs économiques qui profitaient de l'achat, grâce à des fonds communautaires, de la viande provenant de la zone tampon.

16 S'agissant de l'utilisation de fonds communautaires relevant, comme en l'occurrence, de la mise en oeuvre de la politique agricole commune, l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 729/70, qui constitue la réglementation de base concernant les obligations de la Communauté et des États membres en matière de financement de la politique agricole commune, dispose:

« Les États membres prennent, conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, les mesures nécessaires pour:

— s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le Fonds,

— prévenir et poursuivre les irrégularités,

— récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences.

... »

17 Cette disposition, qui constitue, dans ce domaine particulier, une expression des obligations imposées aux Etats membres par l'article 5 du traité, définit, selon la jurisprudence de la Cour, les principes selon lesquels la Communauté et les États membres doivent organiser la mise en oeuvre des décisions communautaires d'intervention agricole financées par le FEOGA ainsi que la lutte contre la fraude et les irrégularités en rapport avec ces opérations (voir arrêt BayWa, précité, point 13).

18 Ainsi cet article impose-t-il aux États membres l'obligation générale de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le FEOGA, même si l'acte communautaire spécifique ne prévoit pas expressément l'adoption de telle ou telle mesure de contrôle (voir arrêt du 12 juin 1990, Allemagne/Commission, C-8/88, Rec. p. I-2321, points 16 et 17).

19 Il convient de souligner en outre que, en ce qui concerne les mesures de contrôle adoptées au niveau national en vue de la mise en oeuvre de règles communautaires en matière de politique agricole commune, les autorités nationales doivent procéder avec la même diligence que celle dont elles usent dans la mise en oeuvre de législations nationales correspondantes, de manière à éviter toute atteinte à l'efficacité du droit communautaire (voir arrêt BayWa, précité, point 22).

20 Par ailleurs, ces mesures nationales doivent être conformes au principe général de proportionnalité, à savoir ne pas dépasser les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché (voir arrêt du 18 février 1982, Zuckerfabrik Franken, 77/81, Rec. p. 681).

21 Il se pose donc la question de savoir si les mesures prises au niveau national peuvent prévoir l'instauration d'une obligation de cautionnement telle que celle qui est en cause dans le litige au principal.

22 Sur ce point, il y a lieu de constater qu'un système de cautionnement constitue un moyen fréquemment utilisé par les actes communautaires dans la mise en oeuvre de la politique agricole commune (voir, par exemple, règlement (CEE) n° 1974/80 de la Commission, du 22 juillet 1980, portant modalités générales d'application pour l'exécution de certaines actions d'aide alimentaire sous forme de céréales et de riz, JO L 192, p. 11, règlement (CEE) n° 434/82 de la Commission, du 25 février 1982, relatif à une adjudication permanente pour la mobilisation de sucre blanc communautaire à fournir à l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine (UNRWA) à titre d'aide alimentaire, JO L 55, p. 34, et règlement (CEE) n° 2373/83 de la Commission, du 22 août 1983, établissant les modalités d'application de la distillation visée à l'article 11 du règlement (CEE) n° 337/79 pour la campagne viticole 1983/1984, JO L 232, p. 5). Par conséquent, les États membres peuvent instaurer également une telle mesure.

23 Il faut relever par ailleurs que, comme l'observe pertinemment l'OBEA, le système de cautionnement en question comportait un avantage pour les opérateurs économiques bénéficiaires des mesures de soutien communautaires, dans la mesure où il leur permettait d'être payés immédiatement et de ne pas attendre les résultats des contrôles ultérieurs.

24 Il convient, dès lors, de répondre à la première question que, dans le cadre des mesures prises pour combattre la peste porcine, conformément au règlement n° 2351/90 de la Commission, un État membre était habilité, sur la base de l'article 8 du règlement n° 729/70 à subordonner le versement, pour le compte de la Communauté, du prix d'achat de la viande de porc originaire de la « zone tampon » à la constitution d'une caution.

Sur la seconde question

25 Par la première partie de la deuxième question posée, le juge national demande en substance s'il était permis aux États membres de prévoir, lorsque l'opérateur concerné n'avait pas rempli ses obligations découlant du règlement n° 2351/90, qu'il serait fait appel à la totalité de la caution constituée, indépendamment de la gravité des irrégularités commises.

26 Il convient de relever à cet égard que les actes communautaires visant à la mise en oeuvre de la politique agricole commune prévoient normalement la perte totale d'une caution imposée par ceux-ci en cas d'inobservation, par le bénéficiaire d'une mesure communautaire, d'une de ses obligations qui peut être considérée comme importante et principale, à savoir d'une obligation essentielle pour atteindre le but poursuivi par la mesure considérée.

27 Il est de jurisprudence que, dans de tels cas, la perte totale de la caution constituée ou, de manière plus générale, la non-jouissance complète d'une mesure communautaire favorable est justifiée au regard du principe de proportionnalité, tel qu'explicité ci-dessus (voir arrêt du 2 décembre 1982, RU-MI, 272/81, Rec. p. 4167). Par conséquent, la perte totale d'une caution prévue par une réglementation nationale qui a été adoptée en vue de la mise en oeuvre de mesures communautaires doit être également considérée comme justifiée dans des cas analogues.

28 Eu égard aux circonstances de l'affaire au principal, et notamment aux résultats des contrôles effectués nécessairement par échantillonnage, il y a lieu en l'occurrence, comme le fait observer pertinemment la Commission, de considérer comme obligation principale celle, pour l'opérateur économique concerné, de livrer à l'OBEA

des produits provenant exclusivement de la zone du territoire belge touchée par la peste porcine. Cette obligation est en effet inhérente à la nature même et au but poursuivi par la mesure communautaire en question. De même, il convient de qualifier de principale l'obligation, pour ce même opérateur, de livrer à l'OBEA des produits relevant exclusivement des catégories énumérées dans les dispositions pertinentes du règlement n° 2351/90. En effet, les dispositions communautaires qui ouvrent droit à des prestations financées par des fonds communautaires doivent être interprétées strictement (voir arrêt BayWa, précité, point 10).

29 Il convient donc de répondre à la première partie de la deuxième question que le droit communautaire permettait aux États membres de prévoir, dans le cadre de l'application du règlement n° 2351/90, qu'il serait fait appel à la totalité de la caution constituée en cas d'inobservation, par le bénéficiaire des mesures communautaires considérées, d'une des obligations principales.

30 Eu égard à la réponse donnée à la première partie de cette question, il n'y a pas lieu de répondre à sa seconde partie.

Sur les dépens

31 Les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le président du rechtbank van eerste aanleg te Brussel, par ordonnance du 16 décembre 1992, dit pour droit:

1) **Dans le cadre des mesures prises pour combattre la peste porcine, conformément au règlement n° 2351/90 de la Commission, du 9 août 1990, arrêtant des mesures exceptionnelles de soutien du marché dans le secteur de la viande de porc en Belgique et abrogeant le règlement (CEE) n° 906/90, un État membre était habilité, sur la base de l'article 8 du règlement n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune, à subordonner le versement, pour le compte de la Communauté, du prix d'achat de la viande de porc originaire de la « zone tampon » à la constitution d'une caution.**

2) **Le droit communautaire permettait aux États membres de prévoir, dans le cadre de l'application du règlement n° 2351/90, précité, qu'il serait fait appel à la totalité de la caution constituée en cas d'inobservation, par le bénéficiaire des mesures communautaires considérées, d'une de ses obligations principales.**

Mancini Kakouris Schockweiler

Kapteyn Murray

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 2 juin 1994.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

G. F. Mancini