CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GIUSEPPE TESAURO

présentées le 16 février 1995 *

1. Par la demande préjudicielle qui nous occupe, le Rechtbank van eerste aanleg te Gent désire en substance savoir s'il est possible de déduire de la réglementation communautaire en matière de lutte contre la peste porcine classique l'existence d'un droit à recevoir une indemnisation totale et immédiate en faveur des propriétaires de porcs abattus sur ordre des autorités vétérinaires nationales.

2. Pour comprendre la portée exacte des questions soumises à la Cour, il est opportun de rappeler, dans la mesure de leur pertinence en l'espèce, les actes adoptés en la matière au niveau communautaire et les mesures prises en application de ces derniers par le royaume de Belgique.

3. On trouve, en premier lieu, la directive 80/217/CEE du Conseil, du 22 janvier 1980, établissant des mesures communautaires de lutte contre la peste porcine classique [1]. Elle impose aux États membres, en particulier dans le but d'améliorer l'état sanitaire du cheptel et de supprimer les obstacles aux échanges communautaires d'animaux vivants et de viandes fraîches [2], de prendre toutes les dispositions destinées à garantir une lutte immédiate et efficace contre la maladie, dès son apparition, et d'en éviter la diffusion.

A cette fin, la directive prévoit l'introduction d'une obligation de dénonciation immédiate aux autorités nationales compétentes des cas suspects ou déclarés de peste porcine. Lesdites autorités doivent alors procéder sans retard aux investigations nécessaires pour confirmer ou infirmer la présence de la maladie, en plaçant entre-temps l'exploitation intéressée sous surveillance officielle. Il convient de mentionner ici, en particulier, les dispositions de l'article 5 de la directive, selon lesquelles:

« Lorsque la présence de peste porcine est officiellement confirmée, les États membres

* Langue originale: l'italien.

1 — JO L 47, p. 11. En vertu de la directive postérieure 80/1101/CEE du Conseil, du 11 novembre 1980, relative à la date de mise en vigueur de la directive 80/217/CEE établissant des mesures communautaires de lutte contre la peste porcine classique (JO L 325, p. 17), le délai dans lequel la directive 80/217 précitée devait être transposée en droit national avait été fixé au 1er juillet 1981.

2 — Voir sur ce point le premier et le second considérants de la directive en question.

veillent à ce que l'autorité compétente ... ordonne que:

— tous les porcs de l'exploitation soient mis à mort sous contrôle officiel sans délai et d'une manière qui permet d'éviter tout risque de dispersion du virus de la peste porcine tant durant le transport que lors de la mise à mort... »

4. Toujours en 1980, à la date du 11 novembre, a été adoptée la directive 80/1095/CEE du Conseil fixant les conditions destinées à rendre et à maintenir le territoire de la Communauté indemne de peste porcine classique [3]. Elle a ensuite été modifiée par la directive 87/487/CEE du Conseil, du 22 septembre 1987 [4], qui a prolongé la durée de l'action entreprise, compte tenu de la grave épizootie de peste porcine classique qui sévissait à l'époque dans différentes régions de la Communauté et rendait difficile la réalisation intégrale des programmes d'éradication dans les délais fixés.

Or, en application de l'article 3 de la directive, tout État membre qui n'était pas officiellement indemne de peste porcine devait soumettre à la Commission un plan d'éradication accélérée de cette maladie, qui devait être réalisé dans un délai maximal de six ans [5]. L'article 3 bis, inséré en 1987, a ensuite prévu la possibilité, pour les États qui n'avaient pas encore pleinement atteint l'objectif, de présenter un nouveau plan, permettant de porter à dix ans la durée de l'ensemble de l'action d'éradication entreprise sur leur territoire. Les articles 4 et 4 bis (ce dernier inséré aussi par la directive 87/487) précisaient les critères auxquels devaient répondre les plans d'éradication élaborés au niveau national.

5. En même temps que la directive 80/1095/CEE, le Conseil a adopté, toujours le 11 novembre 1980, la décision 80/1096/CEE instaurant une action financière de la Communauté en vue de l'éradication de la peste porcine classique [6], complétée et modifiée par la décision 87/488/CEE, du 22 septembre 1987 [7], dont l'objectif principal a également été de prévoir un délai supplémentaire pour la réalisation de l'action entreprise, comme dans le cas de la directive 80/1095.

En application de cette décision, les États membres ont pu bénéficier d'une aide du

3 — JO L 325, p. 1.

4 — JO L 280, p. 24.

5 — Le délai, fixé à cinq ans dans le texte de la directive adoptée en 1980, a été ultérieurement porté à six ans par la décision 87/230/CEE du Conseil, du 7 avril 1987 (JO L 99, p. 16).

6 — JO L 325, p. 5.

7 — JO L 280, p. 26.

Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (ci-après le « Fonds ») pour les frais qu'ils ont engagés dans le cadre de l'action commune prévue par les directives 80/217 et 80/1095. A cette fin, l'article 5, paragraphes 1 et 1 bis — ce dernier introduit à la suite des modifications apportées en 1987 — prévoit que les États intéressés communiquent à la Commission les plans d'éradication de la peste porcine classique, de même que les plans complémentaires, élaborés en application des articles 3 et 3 bis de la directive 80/1095. Il appartient ensuite à la Commission de vérifier si toutes les conditions de la participation financière de la Communauté sont réunies (article 5, paragraphe 3). A cet égard, l'article 3, paragraphe 2, précise:

« Le Fonds, section orientation, rembourse aux États membres, dans le cadre du plan visé à l'article 5:

a) au maximum 50 % des frais engagés au titre de l'indemnisation des propriétaires pour l'abattage et la destruction des animaux ... »

Le paragraphe 2 bis du même article, introduit par la décision 87/488, citée à maintes reprises, stipule en outre que:

« La Communauté rembourse aux États membres, dans le cadre de l'action complémentaire...

a) au maximum 50 % des frais engagés au titre de l'indemnisation des propriétaires pour l'abattage et la destruction des porcs, dans les foyers de la maladie constatés sur le territoire d'un État membre;

b) au maximum 50 % des frais engagés au titre de l'indemnisation des propriétaires pour l'abattage et la destruction des porcs éliminés dans le cadre des campagnes de dépistage sérologique systématique en vue de l'exécution du nouveau plan visé à l'article 5, paragraphe 1 bis ... »

6. C'est en application de cette réglementation que la Commission a adopté la décision 88/529/CEE, du 7 octobre 1988, portant approbation du plan d'éradication de la peste porcine classique présenté par le royaume de Belgique [8], qui avait été inclus parmi les pays reconnus officiellement non indemnes decette maladie par la décision 81/400/CEE, du 15 mai 1981 [9]. Comme l'opération d'éradication n'avait pu être achevée dans le cadre du premier plan approuvé par la Commission, au mois de décembre 1987 l'État belge avait communiqué aux autorités communautaires un nouveau plan pour compléter l'action entreprise, lequel fait l'objet de la décision susdite. S'étant avéré conforme aux directives 80/217 et 80/1095, il a également bénéficié de la contribution financière de la

8 — JO L 291, p. 78.

9 — Il s'agit de la décision de la Commission qui définit le statut des États membres au regard de la peste porcine classique en vue de l'éradication de cette maladie (JO L 152, p. 37).

Communauté. L'article 2 de la décision 88/529 a en particulier prévu l'obligation pour le royaume de Belgique de mettre en vigueur, à partir du 1er janvier 1988, « les dispositions législatives, réglementaires et administratives pour mettre en œuvre le plan ».

7. Simultanément à l'adoption de la réglementation et des plans d'action spécifiques contre la peste porcine classique, le Conseil a pris une série de mesures ponctuelles de lutte contre une autre maladie frappant aussi les porcs, à savoir la peste porcine africaine. Il convient de signaler à cet égard la décision 80/1097/CEE, du 11 novembre 1980, instaurant une action financière de la Communauté pour l'éradication de la peste porcine africaine en Sardaigne [10], à laquelle s'est référé le juge de renvoi dans son ordonnance.

Faisant suite à l'octroi, en 1976, d'une première contribution financière [11], cette décision prend acte du fait que la maladie n'a pas été complètement éradiquée et accepte la nouvelle demande de financement communautaire présentée par les autorités italiennes. L'article premier impose donc à l'Italie de soumettre à la Commission un plan d'urgence relatif à l'éradication de la maladie, dont l'efficacité devait être garantie en y insérant une série de mesures précisées à l'article 2. Pour ce qui intéresse l'espèce, cet article stipule:

« Le plan visé à l'article 1er doit prévoir:

1. des mesures rigoureuses d'éradication, et notamment:

...

f) une indemnisation immédiate et totale des propriétaires dont les porcs ont été abattus aux fins de l'application du plan ... »

8. Il convient par ailleurs de signaler que, en raison de la persistance de la maladie dans la région en question, le Conseil a imposé à la République italienne, par décision du 25 avril 1990 [12], postérieure aux faits de l'affaire au principal, d'élaborer un nouveau plan d'éradication de la peste porcine africaine en Sardaigne, pour la réalisation duquel la participation financière de la Communauté est également prévue. Les mesures que le plan

10 — JO L 325, p. 8.

11 — La contribution en question avait été accordée par la décision 77/97/CEE du Conseil, du 21 décembre 1976, relative au financement par la Communauté de certaines actions vétérinaires présentant un caractère d'urgence (JO 1977, L 26, p. 78).

12 — Il s'agit de la décision 90/217/CEE instaurant une action financière de la Communauté en vue de l'éradication de la peste porcine africaine en Sardaigne (JO L 116, p. 24).

doit contenir sont énumérées à l'article 2 de la décision et sont dans une large mesure équivalentes à celles déjà prévues dans la décision de 1980; à la différence de ce qui était prévu auparavant, la compensation à assurer aux propriétaires des porcs abattus doit toutefois être « immédiate et suffisante ».

9. Enfin, il est utile de rappeler que la directive 80/217 a été transposée dans l'ordre juridique belge par arrêté royal du 10 septembre 1981, portant des mesures de police sanitaire relatives à la peste porcine classique et à la peste porcine africaine [13]. Son article 7 prévoit que, dès que dans une exploitation la présence de la peste porcine est officiellement confirmée, l'inspecteur vétérinaire ordonne la mise à mort de tous les porcs de l'exploitation conformément aux dispositions du chapitre IV. Parmi ces dispositions, on signalera en particulier l'article 15 ainsi libellé:

« Dans les limites des crédits budgétaires, il est accordé au propriétaire des porcs mis à mort une indemnité égale à:

1. 50 % de la valeur estimée des porcs mis à mort par ordre, atteints ou suspects d'être atteints;

2. la totalité de la valeur estimée des porcs mis à mort par ordre, suspects d'être contaminés ».

10. Cela précisé, il est également opportun de rappeler très brièvement le cadre de l'affaire au principal.

Les demanderesses, la société coopérative Flip CV et la société Verdegem NVO, propriétaires de porcs abattus sur ordre des autorités vétérinaires dans le cadre des mesures destinées à combattre la peste porcine classique, avaient demandé à l'État belge une indemnité au titre de l'article 15 de l'arrêté royal précité du 10 septembre 1981.

Devant la juridiction nationale, elles ont donc contesté le montant de l'indemnité qui leur avait été allouée parce qu'il ne correspondait pas à la valeur globale du cheptel abattu et ne comprenait pas les intérêts moratoires. A l'argument de l'État belge, selon lequel, sur la base de cette disposition, le paiement des indemnités n'est possible que dans les limites des crédits budgétaires et, aucun délai n'étant prévu à cet égard, tout paiement autre que le montant principal est exclu, les demanderesses ont opposé que l'arrêté royal de 1981 devait être interprété à la lumière de la réglementation communautaire. Or, il en résulterait, à leur avis, un droit

13 — *Moniteur belge* du 11 novembre 1981, p. 14238.

des propriétaires de porcs abattus pour des raisons sanitaires à recevoir une indemnisation « immédiate et totale », comme le prévoit de manière explicite l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 80/1097/CEE précitée.

11. Compte tenu, donc, des arguments exposés par les demanderesses, le juge a quo a soumis à la Cour trois questions préjudicielles relatives à l'interprétation et à la validité de certaines dispositions de droit communautaire.

Le Rechtbank van eerste aanleg te Gent demande, en premier lieu, si la décision 88/529 de la Commission, portant approbation du plan d'éradication de la peste porcine classique présenté par le royaume de Belgique doit être interprétée en ce sens qu'elle inclut aussi l'expression « une indemnisation immédiate et totale des propriétaires dont les porcs ont été abattus aux fins de l'application du plan », telle qu'elle figure à l'article 2, paragraphe 1, sous f), de la décision 80/1097 concernant l'éradication de la peste porcine africaine en Sardaigne.

En cas de réponse affirmative à la première question, le juge de renvoi demande aussi de préciser s'il en résulte que des intérêts moratoires et judiciaires sont également dus sur la somme principale.

Dans l'éventualité où, au contraire, il serait répondu par la négative à la première question, il demande enfin à la Cour si la décision 88/529 n'est pas invalide pour violation de l'article 7 du traité CEE (aujourd'hui article 6, à la suite de la nouvelle numérotation résultant du traité CE), dans la mesure où les propriétaires italiens auraient droit à une indemnisation immédiate et totale, alors que les propriétaires belges n'y auraient droit que dans les limites des crédits budgétaires, bien que les deux décisions soient le corollaire d'une seule et même règle de droit communautaire.

12. A titre préliminaire, nous observons que, bien que les questions aient été formulées par référence exclusive à la décision 88/529, elles visent en réalité à savoir si la réglementation communautaire en matière de lutte contre la peste porcine classique — dont la décision précitée constitue l'application — a établi une obligation générale d'indemniser de manière « immédiate et totale » les propriétaires des animaux qu'il a fallu abattre parce qu'ils étaient atteints de cette maladie. Afin donc de donner une réponse utile au juge de renvoi, il nous paraît opportun de reformuler en ce sens les questions, par référence, en particulier, aux directives 80/217 et 80/1095 et à la décision 80/1096 ainsi qu'à leurs modifications ultérieures.

13. Une fois précisés de la sorte les termes de la demande adressée à la Cour, nous estimons qu'elle doit recevoir une réponse

négative. Il ne nous semble en effet pas possible de déduire de la réglementation communautaire l'existence d'un principe général selon lequel les propriétaires de bêtes abattues pour des raisons de politique vétérinaire ont en tout état de cause le droit de recevoir une indemnisation « immédiate et totale ».

En premier lieu, en ce qui concerne la réglementation destinée spécifiquement à lutter contre la peste porcine classique, elle se limite à prévoir, d'une part, les mesures à caractère vétérinaire que les États membres sont tenus d'adopter dans le double but de prévenir l'apparition de la maladie et d'en éviter la propagation et, d'autre part, la participation financière de la Communauté aux actions d'éradication de la maladie du territoire, entreprise par les États intéressés. A ce dernier égard, on a vu comment la décision 80/1096, si elle inclut parmi les frais susceptibles de bénéficier de l'aide communautaire ceux engagés au titre de l'indemnisation des propriétaires pour l'abattage et la destruction des animaux [14], ne dit rien sur les caractéristiques que cette indemnisation doit avoir et, d'autre part, n'impose même pas l'obligation de verser une indemnité. En l'absence de dispositions spécifiques à cet égard, on ne peut qu'appliquer les dispositions du droit national: en ce qui concerne en particulier le royaume de Belgique, celles contenues dans l'arrêté royal précité du 10 septembre 1981.

14. Si nous analysons les autres actes communautaires adoptés dans le domaine vétérinaire afin de sauvegarder et d'améliorer le niveau de protection sanitaire et, plus particulièrement, ceux destinés à éradiquer les maladies transmissibles à l'homme, le résultat pour ce qui concerne l'indemnisation des éleveurs et ses caractéristiques est on ne peut plus disparate.

Rien n'était, par exemple, précisé à cet égard dans la directive 77/391/CEE du Conseil, du 17 mai 1977, instaurant une action de la Communauté en vue de l'éradication de la brucellose, de la tuberculose et de la leucose des bovins [15]. Ce n'est qu'ultérieurement, par décisions du Conseil 90/424/CEE, du 26 juin 1990, relative à certaines dépenses dans le domaine vétérinaire [16], et 90/638/CEE, du 27 novembre 1990, fixant les critères communautaires applicables aux actions d'éradication et de surveillance de certaines maladies animales [17], que l'on a prévu, pour garantir l'efficacité de l'action communautaire, que les programmes nationaux d'éradication desdites maladies, et d'autres énumérées dans la décision 90/424, doivent prévoir l'« indemnisation rapide et adéquate des éleveurs » [18].

14 — Article 3, paragraphes 2 et 2 bis, voir supra point 5.

15 — JO L 145, p. 44.

16 — JO L 224, p. 19.

17 — JO L 347, p. 27.

18 — Article 3, paragraphe 2, dernier tiret, de la décision 90/424. L'annexe I à la décision 90/638 s'exprime en termes analogues en édictant les « critères à retenir pour les programmes d'éradication ». La teneur de l'article 3, paragraphe 2, sous d), de la décision 89/145/CEE du Conseil, du 20 février 1989, instaurant une action financière de la Communauté pour l'éradication de la pleuropneumonie contagieuse des bovins (CBPP) au Portugal, n'est pas différente puisqu'il prévoit que, toujours pour garantir l'efficacité de l'action entreprise, le plan à élaborer par le Portugal doit prévoir une « compensation immédiate et suffisante des propriétaires des bovins qui ont été abattus... » (JO L 53, p. 55).

Dans les décisions du Conseil 86/649/CEE [19] et 86/650/CEE [20], du 16 décembre 1986, qui ont institué une action financière de la Communauté pour l'éradication de la peste porcine africaine, respectivement au Portugal et en Espagne, le plan élaboré par les autorités nationales compétentes devait comprendre, afin d'en garantir l'efficacité et d'obtenir la contribution financière de la Communauté, l'« indemnisation immédiate et suffisante des propriétaires des animaux abattus » [21].

En ce qui concerne les prévisions contenues dans les deux décisions qui ont instauré une action financière de la Communauté pour l'éradication de la peste porcine africaine en Sardaigne, nous renvoyons, enfin, à ce qui a déjà été dit plus haut.

15. Or, s'il est vrai que la prévision d'une indemnisation en faveur des propriétaires éleveurs est devenue, en particulier à partir de 1989, une clause type dans les programmes communautaires de lutte contre les maladies animales, elle apparaît, toutefois, essentiellement dictée par la préoccupation de garantir l'efficacité de l'action entreprise à travers la collaboration active des intéressés. Comme l'a relevé la Commission dans son mémoire, ladite disposition s'applique non seulement en fonction des modalités du financement communautaire, mais également si et dans la mesure où elle est considérée comme une condition nécessaire pour garantir le succès d'une action déterminée en matière vétérinaire. Puisque tel en est le but, nous ne pensons pas que l'on puisse en déduire la reconnaissance d'un droit des propriétaires des animaux abattus à obtenir une indemnisation. D'autre part, le caractère varié et, souvent, général des formules utilisées à cet égard — l'indemnisation doit être à chaque fois « rapide et adéquate » ou « immédiate et suffisante » — montre bien que cette matière continue à être régie par le droit national, auquel il appartient aussi de déterminer si des intérêts moratoires et judiciaires sont éventuellement dus.

16. En ce qui concerne, enfin, la prétendue discrimination entre éleveurs belges et italiens, nous nous contenterons des remarques suivantes.

Il est en premier lieu incontestable que la directive 80/1095, en relation avec laquelle la question est en particulier posée, dans la mesure où la décision 88/529 se borne à approuver le plan d'éradication présenté par les autorités belges sur la base de cette directive, est d'application uniforme dans tout le territoire de la Communauté, c'est-à-dire indépendamment de la nationalité et du lieu d'établissement des éleveurs. L'existence d'une discrimination ne peut, d'autre part, pas non plus résulter du fait que la décision 80/1097 prévoit une indemnisation « immédiate et totale » en faveur des éleveurs sardes, dans la mesure où l'objet de cette décision est la lutte contre la peste porcine africaine, maladie différente de la peste porcine classique, qui fait l'objet de la directive 80/1095.

19 — JO L 382, p. 5.

20 — JO L 382, p. 9.

21 — Article 2, point 1, sous c), des deux décisions en question, de contenu analogue.

17. A la lumière des considérations exposées, nous concluons donc en suggérant à la Cour de répondre de la manière suivante aux questions posées par le Rechtbank van Eerste Aanleg te Gent:

« La décision 88/529/CEE de la Commission, du 7 octobre 1988, portant approbation du plan d'éradication de la peste porcine classique présenté par le royaume de Belgique, doit être interprétée en ce sens que l'État belge n'est pas tenu de garantir dans tous les cas une indemnisation immédiate et totale aux propriétaires des porcs abattus en application de ce plan.

L'examen de la directive du Conseil du 11 novembre 1980, fixant les conditions destinées à rendre et à maintenir le territoire de la Communauté indemne de peste porcine classique, de même que celui de la décision précitée 88/529/CEE de la Commission, du 7 octobre 1988, n'ont fait apparaître aucun élément susceptible d'en affecter la validité. »