ARRÊT DE LA COUR (huitième chambre)

5 juin 2008*

Dans l'affaire C-534/06,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par la Corte suprema di cassazione (Italie), par décision du 23 novembre 2006, parvenue à la Cour le 27 décembre 2006, dans la procédure

Industria Lavorazione Carni Ovine Srl

contre

Regione Lazio,

LA COUR (huitième chambre),

* Langue de procédure: l'italien.

composée de M. G. Arestis, président de chambre, MM. J. Malenovský et T. von Danwitz (rapporteur), juges,

avocat général: M. D. Ruiz-Jarabo Colomer,
greffier: M. R. Grass,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées:

— pour Industria Lavorazione Carni Ovine Srl, par M^{es} G. Fontana et P. Galli, avvocati,

— pour le gouvernement italien, par M. I. M. Braguglia, en qualité d'agent, assisté de M^{e} G. Aiello, avvocato dello Stato,

— pour le gouvernement hellénique, par M. I. Chalkias et M^{me} I. Pouli, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M^{me} C. Cattabriga, en qualité d'agent,

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

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 13 du règlement (CEE) nº 866/90 du Conseil, du 29 mars 1990, concernant l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles (JO L 91, p. 1).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Industria Lavorazione Carni Ovine Srl (ci-après «ILCO») à la Regione Lazio au sujet du refus de versement, par cette dernière, d'un concours financier octroyé à ILCO.

Le cadre juridique

3 Le règlement nº 866/90 prévoit à son article 13 que «sont exclus les investissements […] pour la commercialisation ou la transformation de produits provenant de pays tiers».

4 À son paragraphe 2, l'article 17 de ce règlement, intitulé «Procédures de versement du concours», dispose:

«L'autorité ou l'organisme intermédiaire visé au paragraphe 1 vérifie les pièces justificatives relatives aux dépenses des bénéficiaires finals et s'assure de leur régularité avant de verser la participation communautaire. […]»

5 L'article 24 du règlement nº 4253/88 du Conseil, du 19 décembre 1988, portant dispositions d'application du règlement (CEE) nº 2052/88 en ce qui concerne la coordination entre les interventions des différents Fonds structurels, d'une part, et entre celles-ci et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, d'autre part (JO L 374, p. 1), tel que modifié par le règlement (CEE) nº 2082/93 du Conseil, du 20 juillet 1993 (JO L 193, p. 20), dispose:

«Réduction, suspension et suppression du concours

1. Si la réalisation d'une action ou d'une mesure semble ne justifier ni une partie ni la totalité du concours financier qui lui a été alloué, la Commission procède à un examen approprié du cas dans le cadre du partenariat […]

2. Suite à cet examen, la Commission peut réduire ou suspendre le concours pour l'action ou la mesure concernée si l'examen confirme l'existence d'une irrégularité ou d'une modification importante qui affecte la nature ou les conditions de mise en œuvre de l'action ou de la mesure et pour laquelle l'approbation de la Commission n'a pas été demandée.

3. Toute somme donnant lieu à répétition de l'indu doit être reversée à la Commission. […]»

Le litige au principal et la question préjudicielle

6 ILCO a obtenu l'octroi d'un concours financier égal à 50 % des dépenses éligibles, dont une moitié à charge du budget de la Regione Lazio et l'autre à charge du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), pour la réalisation en deux phases d'une installation d'abattage, de transformation et de conservation de viande ovine sur le territoire de la commune d'Acquapendente.

7 Par procès-verbal du 17 octobre 1996, la Regione Lazio prévoyait initialement le versement du solde du concours encore dû à ILCO.

8 Toutefois, au cours du même mois, à la suite d'un contrôle sur place, les autorités régionales ont constaté que des ovins en provenance de pays tiers avaient été abattus dans l'installation cofinancée.

9 La Regione Lazio ayant, pour ce motif, décidé de suspendre le paiement du solde du concours financier, ILCO a saisi le Tribunale di Roma (tribunal de Rome) d'une demande d'injonction de paiement d'une somme de 1 617 575 382 ITL, laquelle a été accueillie par ordonnance du 5 juin 1997.

10 Il ressort des observations d'ILCO que, le 19 juin 1997, la Commission a fixé l'échéance du délai pour l'exécution des paiements dus à ILCO au 31 décembre 1997 et que la Regione Lazio a informé la Commission, par lettres adressées à celle-ci dans le courant des mois de juin, d'août et d'octobre 1997, que les enquêtes judiciaires en cours pourraient se prolonger au-delà de cette date et a sollicité des renseignements quant à la procédure à suivre.

11 Le 1er octobre 1997, la Regione Lazio a formé opposition contre l'ordonnance du Tribunale di Roma du 5 juin 1997, laquelle a été rejetée par jugement du 26 mars 1999.

12 Ce jugement a toutefois été réformé en appel par la Corte d'appello di Roma (cour d'appel de Rome), par arrêt du 9 septembre 2002.

13 Selon les observations de la Commission, il ressort des contrôles effectués que 7,4 % du nombre total d'animaux abattus par ILCO dans l'installation cofinancée en 1997, 1998 et 2000 étaient d'origine extracommunautaire.

14 Par ailleurs, les observations d'ILCO et de la Commission font état de la circonstance que, le 26 septembre 2002, la Commission a proposé à la Regione Lazio de réduire, sans recourir à une décision de réduction sur la base de l'article 24 du règlement nº 4253/88, tel que modifié par le règlement nº 2082/93, le solde revenant à ILCO d'un montant égal à 11,47 % du montant total du concours. Par décision du 18 octobre 2002, la Regione Lazio a accepté cette proposition.

15 Le 9 janvier 2003, ILCO s'est pourvue en cassation contre l'arrêt de la Corte d'appello di Roma du 9 septembre 2002, invoquant notamment une violation de l'article 13 du règlement nº 866/90.

16 Devant la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation), ILCO a soutenu que, cet article disposant uniquement que le concours communautaire ne saurait être accordé pour financer des projets ayant pour objet la transformation de produits provenant des pays tiers, il n'en découle pas qu'un opérateur économique qui a obtenu un financement et utilisé celui-ci conformément aux règles communautaires, et qui a respecté les obligations contractées et atteint les objectifs prévus dans le programme concerné ne saurait abattre également des animaux provenant de pays tiers.

17 Considérant que le pourvoi en cassation d'ILCO devrait être rejeté si l'article 13 du règlement nº 866/90 imposait que l'installation cofinancée soit exclusivement destinée à la transformation de produits d'origine communautaire, la Corte suprema di cassazione a sursis à statuer et a posé à la Cour la question préjudicielle suivante:

«L'article 13 du règlement nº 866/90 [...] doit-il être interprété en ce sens qu'il exclut le versement [d'un] concours financier dans les cas où il y a également commercialisation ou transformation de produits ayant leur origine hors du territoire communautaire, bien que le programme spécifique pour lequel ledit concours financier a été obtenu ait été respecté en ce sens que les produits ayant leur origine dans la Communauté ont été commercialisés et/ou transformés dans les quantités prévues?»

Sur la question préjudicielle

18 Il y a lieu de préciser, à titre liminaire, que la Cour est appelée expressément à interpréter l'article 13 du règlement nº 866/90, à l'exclusion de l'article 24 du règlement nº 4253/88, lequel constitue la base juridique d'une éventuelle décision de la Commission portant réduction, suspension ou suppression d'un concours financier.

19 Dès lors qu'il ressort de la décision de renvoi que le litige au principal porte sur le concours financier octroyé à ILCO dans sa totalité, il convient de déterminer si, dans un contexte tel que celui de l'affaire au principal, l'article 13 du règlement nº 866/90 habilite l'autorité compétente, dans le cadre de son rapport juridique avec le bénéficiaire final, à refuser complètement le versement du concours financier octroyé à ce dernier.

20 Dans leurs observations, ILCO et la Commission avancent que la commercialisation ou la transformation d'ovins provenant de pays tiers ne saurait exclure le financement dans sa totalité. Le gouvernement hellénique souligne pour sa part que, sous certaines conditions, le bénéficiaire du concours peut utiliser l'unité cofinancée également pour la transformation et la commercialisation d'ovins provenant de pays tiers.

21 Le gouvernement italien prône, quant à lui, une interprétation stricte de l'article 13 du règlement nº 866/90, excluant tout concours financier communautaire dans le cas où des produits extracommunautaires ont été commercialisés ou transformés dans l'installation faisant l'objet d'un tel concours. À l'appui de cette thèse, ce gouvernement soutient que, pour toute dérogation aux conditions imposées à cet article, le législateur communautaire a prévu une disposition expresse.

22 Ladite thèse ne saurait toutefois prospérer. Il convient en effet de relever que, dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal, il n'est pas question de dérogation formelle aux conditions prévues audit article. Il s'agit plutôt de la question de savoir si l'autorité compétente est en mesure de refuser entièrement le paiement du concours octroyé lorsqu'il apparaît a posteriori qu'un investissement ayant fait l'objet d'un concours financier a servi, dans une certaine mesure, à la commercialisation ou à la transformation de produits provenant de pays tiers. À cet égard, il convient d'examiner les exigences découlant de l'article 13 du règlement nº 866/90 et du principe de proportionnalité.

23 Quant à l'interprétation de l'article 13 du règlement nº 866/90, il convient de relever que cette disposition, d'après son libellé, ne prévoit expressément aucune obligation pour le bénéficiaire d'un concours financier, mais impose des conditions pour l'octroi d'un tel concours.

24 Toutefois, le fait que le législateur communautaire prévoit, à cet article 13, uniquement l'interdiction de financer un projet d'investissement pour la commercialisation ou la transformation de produits provenant de pays tiers implique logiquement que le bénéficiaire doit, au stade de la mise en œuvre du projet subventionné, respecter l'objectif communautaire ayant motivé son financement, comme le relève à juste titre le gouvernement hellénique dans ses observations. En effet, si le bénéficiaire d'un concours financier était libre d'utiliser les installations cofinancées pour la commercialisation ou la transformation de produits provenant de l'extérieur de la Communauté, l'objectif de cette disposition de l'article 13 du règlement nº 866/90, à savoir améliorer la commercialisation et la transformation des produits agricoles communautaires, ne pourrait être réalisé.

25 Quant à la question de savoir si le non-respect d'une telle obligation dans le chef dudit bénéficiaire habilite l'autorité compétente à refuser complètement le versement du concours financier, il convient de rappeler que le principe de proportionnalité, constituant un principe général du droit communautaire qui a été confirmé à maintes reprises par la jurisprudence de la Cour, notamment dans le domaine de la politique agricole commune, doit être respecté en tant que tel aussi bien par le législateur communautaire que par les législateurs et les juges nationaux qui appliquent le droit communautaire. Ce principe exige que les actes des institutions communautaires ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimement 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 (voir arrêt du 17 janvier 2008, Viamex Agrar Handel et ZVK, C-37/06 et C-58/06, Rec. p. I-69, points 33 et 35 ainsi que jurisprudence citée).

26 À cet égard, il y a lieu de vérifier, conformément à une jurisprudence constante, si les obligations en cause dans un contexte tel que celui de l'affaire au principal doivent

être considérées comme des obligations principales, dont le respect est d'importance fondamentale pour le bon fonctionnement d'un système communautaire et dont la violation peut être sanctionnée par la perte totale du concours financier concerné sans que cela entraîne une violation du principe de proportionnalité, ou bien comme des obligations secondaires, dont la violation ne devrait pas être sanctionnée avec la même rigueur que le non-respect d'une obligation principale (voir, par analogie, s'agissant de la question d'une perte totale d'une caution, arrêt du 27 novembre 1986, Maas, 21/85, Rec. p. 3537, point 15 et jurisprudence citée).

27 Force est de constater que l'article 13 du règlement nº 866/90 ne fournit aucun élément permettant de préciser la portée de l'obligation du bénéficiaire, en particulier quant à la persistance de celle-ci dans le temps, à l'influence que certaines circonstances particulières peuvent avoir sur cette obligation et à l'incidence de l'existence d'un programme spécifique fixant des objectifs quant à l'utilisation de l'installation cofinancée.

28 Or, à cet égard, le gouvernement hellénique ainsi que la Commission relèvent à juste titre qu'il existe des raisons légitimes qui peuvent pousser le bénéficiaire d'un concours à utiliser postérieurement les installations subventionnées aussi pour la commercialisation ou la transformation de produits provenant de pays tiers. Ainsi, dans des circonstances telles que celles de l'espèce au principal, le fait que l'épidémie d'encéphalopathie spongiforme bovine a entraîné un accroissement important de la demande de viande ovine, ce qui a réduit la disponibilité de ce produit sur le marché communautaire, est susceptible de constituer une telle raison légitime, comme le soutient la Commission.

29 De plus, il convient de relever que la quantité de produits provenant des États membres traités dans l'installation cofinancée en cause au principal correspond à la quantité prévue par le programme spécifique dans le cadre duquel le concours financier a été octroyé et que seulement 7,4 % du nombre total d'animaux abattus dans cette installation étaient d'origine extracommunautaire.

30 Il y a dès lors lieu de considérer que, compte tenu de particularités telles que celles caractérisant l'affaire au principal, rappelées aux points 28 et 29 du présent arrêt, et en l'absence de précision de l'article 13 du règlement nº 866/90 quant à la portée de l'obligation qui en découle à charge du bénéficiaire d'un concours financier de ne pas utiliser les installations cofinancées pour la commercialisation ou la transformation de produits provenant de pays tiers, il ne saurait être constaté, dans une situation telle que celle en cause au principal, une violation d'une obligation principale qui implique la perte totale du concours financier concerné. Cette appréciation se trouve d'ailleurs confortée par l'accord intervenu entre la Regione Lazio et la Commission de réduire le solde du concours concerné d'un montant égal à 11,47 % du total de ce concours, sans que la Commission ait pris une décision de réduction, voire de suppression, dudit concours.

31 Au vu de ce qui précède, il y a lieu de répondre à la question posée que l'article 13 du règlement nº 866/90 doit être interprété en ce sens que, dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal, il n'exclut pas le versement d'un concours financier en cas de commercialisation ou de transformation portant également sur des produits ayant leur origine hors du territoire communautaire, alors que le programme spécifique pour lequel ledit concours financier a été obtenu a été respecté dans la mesure où des produits ayant leur origine dans la Communauté ont été commercialisés et/ou transformés dans les quantités prévues.

Sur les dépens

32 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 (huitième chambre) dit pour droit:

L'article 13 du règlement (CEE) nº 866/90 du Conseil, du 29 mars 1990, concernant l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles, doit être interprété en ce sens que, dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal, il n'exclut pas le versement d'un concours financier en cas de commercialisation ou de transformation portant également sur des produits ayant leur origine hors du territoire communautaire, alors que le programme spécifique pour lequel ledit concours financier a été obtenu a été respecté dans la mesure où des produits ayant leur origine dans la Communauté ont été commercialisés et/ou transformés dans les quantités prévues.

Signatures