ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)
6 avril 1995 *

Dans l'affaire C-315/93,

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

1) Flip CV

2) O. Verdegem NV,

et

Belgische Staat,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation et la validité de 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 (JO L 291, p. 78),

* Langue de procédure: le néerlandais.

LA COUR (troisième chambre),

composée de MM. C. Gulmann, président de chambre, J. C. Moitinho de Almeida et J.-P. Puissochet (rapporteur), juges,

avocat général: M. G. Tesauro,
greffier: Mme D. Louterman-Hubeau, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour les parties requérantes au principal, par Me Luc van Parys, avocat au barreau de Gand,

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

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales des parties requérantes au principal, représentées par Me Luc van Parys, de la partie défenderesse au principal, représentée par Me Vastersavendts, avocat au barreau de Bruxelles, et de la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Thomas van Rijn, à l'audience du 19 janvier 1995,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 16 février 1995,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 26 mai 1993, enregistrée au greffe de la Cour le 14 juin suivant, le Rechtbank van eerste aanleg te Gent (Belgique) a posé à la Cour, en vertu des dispositions de l'article 177 du traité CEE, deux questions préjudicielles relatives à l'interprétation et à la validité de 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 (JO L 291, p. 78).

2 Ces questions ont été posées dans le cadre de litiges opposant la coopérative agricole Flip CV (ci-après « Flip ») et la société O. Verdegem NV (ci-après « Verdegem ») à l'État belge au sujet de l'indemnisation qu'elles estiment leur être due en raison de la mise à mort, sur ordre des autorités sanitaires belges agissant dans le cadre de mesures de lutte contre la peste porcine classique, de porcs dont elles étaient propriétaires. Les litiges portent à la fois sur le montant des indemnités dues et sur le versement d'intérêts moratoires.

3 Leurs demandes sont fondées sur les dispositions de l'article 15, paragraphe 1, de l'arrêté royal du 10 septembre 1981 portant des mesures de police sanitaire relatives à la peste porcine classique et à la peste porcine africaine (*Moniteur belge* du 11 novembre 1981, p. 14238), aux termes duquel:

« Dans les limites des crédits budgétaires, il est accordé au propriétaire des porcs mis à mort par ordre [de l'inspection vétérinaire] une indemnité égale à:

1° 50 pour cent 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. »

4 Devant la juridiction nationale, l'État belge a soutenu que cet article n'imposait que le versement d'une indemnité, à l'exclusion de tout intérêt moratoire et seulement dans la limite des crédits budgétaires disponibles.

5 Flip et Verdegem ont objecté que l'arrêté royal du 10 septembre 1981 devait être interprété à la lumière de la réglementation communautaire relative à la lutte contre la peste porcine et, en particulier, à la lumière des dispositions de l'article 2, point 1, sous f), de la décision 80/1097/CEE du Conseil, du 11 novembre 1980, instaurant une action financière de la Communauté pour l'éradication de la peste porcine africaine en Sardaigne (JO L 325, p. 8), en vertu duquel les plans d'éradication de la peste porcine doivent prévoir « une indemnisation immédiate et totale des propriétaires dont les porcs ont été abattus aux fins de l'application du plan ».

6 Elles ont soutenu que cette disposition devait être regardée comme implicitement contenue dans la décision 88/529, précitée, et que la juridiction nationale devait en tenir compte pour l'interprétation et l'application dans le cas d'espèce de l'arrêté royal du 10 septembre 1981. Elles ont fait valoir que, si le principe d'indemnisation énoncé à l'article 2 de la décision 80/1097, précitée, ne devait pas être étendu à la décision 88/529, il en résulterait une discrimination à l'encontre des producteurs belges, contraire à l'article 7 du traité.

7 Le juge national s'est alors interrogé sur l'interprétation et sur la validité des dispositions du droit communautaire en la matière. Il a, par suite, décidé de surseoir à statuer dans chacune des affaires dont il était saisi et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) En ce qui concerne l'interprétation

a) La décision n° 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 (JO 1988, n° L 291 du 25 octobre 1988, p. 78), dont le royaume de Belgique est destinataire, doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle inclut aussi la disposition '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, point 1, sous f), de la décision n° 80/1097/CEE du Conseil, du 11 novembre 1980 (JO 1980, n° L 325, du 1er décembre 1980, p. 8), dont la République italienne est destinataire?

b) Résulte-t-il d'une réponse affirmative à la question sous 1) a) que des intérêts moratoires et judiciaires sont également dus sur la somme principale?

2) En ce qui concerne la validité

En cas de réponse négative aux questions ci-dessus, la décision n° 88/529/CEE ne viole-t-elle pas le principe de non-discrimination, inscrit à l'article 7 du traité CEE, étant donné que les propriétaires italiens ont droit à une indemnisation immédiate et totale, tandis 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? »

Les mesures communautaires en matière de lutte contre la peste porcine

8 A titre liminaire, il convient de relever que les décisions invoquées par les demanderesses au principal et mentionnées par le juge de renvoi dans ses questions portent l'une, sur la peste porcine dite « classique » (décision 88/529), l'autre, sur la peste porcine dite « africaine » (décision 80/1097), qui sont deux maladies animales différentes ayant fait l'objet de mesures distinctes de la part de la Communauté.

9 En ce qui concerne la peste porcine « classique », le Conseil a engagé une action dès 1980. Il a, tout d'abord, adopté la directive 80/217/CEE, du 22 janvier 1980, établissant des mesures communautaires de lutte contre la peste porcine classique (JO L 47, p. 11). Cette directive vise à harmoniser les règles nationales de prévention et de lutte contre la peste porcine classique. L'arrêté royal du 10 septembre 1981, précité, a pour objet, en partie, de transposer cette directive en droit belge.

10 Afin d'éradiquer la peste porcine classique qui sévissait, à l'époque, sur le territoire de la Communauté, le Conseil a ensuite adopté la directive 80/1095/CEE, du 11 novembre 1980, fixant les conditions destinées à rendre et à maintenir le territoire de la Communauté indemne de peste porcine classique (JO L 325, p. 1). Cette directive imposait, en substance, aux États membres dont le territoire était touché par la maladie d'adopter des plans visant à éradiquer cette dernière dans un délai de cinq ans. La décision 80/1096/CEE du Conseil, du 11 novembre 1980, instaurant une action financière de la Communauté en vue de l'éradication de la peste porcine classique (JO L 325, p. 5), prévoyait un soutien financier de la Communauté aux États membres.

11 Cette action s'étant révélée insuffisante, le Conseil a adopté, en 1987, une nouvelle série de mesures complétant et renforçant ses précédentes mesures. Il a, en particulier, imposé aux États membres qui n'étaient toujours pas indemnes de peste porcine classique d'élaborer de nouveaux plans d'éradication pour éliminer la maladie dans un délai de quatre ans. Ces plans faisaient aussi l'objet d'une aide financière de la Communauté.

12 La décision 88/529, précitée, sur laquelle portent les questions du juge de renvoi, a précisément pour objet d'approuver le nouveau plan d'éradication de la peste porcine classique présenté par le royaume de Belgique. Cette décision prévoit d'une part, à son article 1er, que « le plan destiné à compléter l'éradication de la peste porcine classique présenté par la Belgique est approuvé » et, d'autre part, à son

article 2, que « la Belgique met en vigueur, pour le 1er janvier 1988, les dispositions législatives, réglementaires et administratives pour mettre en œuvre le plan visé à l'article 1er ».

13 En ce qui concerne la peste porcine dite « africaine », la Communauté a pris des mesures plus ponctuelles, limitées à l'éradication de la maladie dans certaines régions ou dans certains pays de la Communauté.

14 D'une part, le Conseil a imposé à certains États membres d'établir des plans d'éradication de la maladie en contrepartie d'une aide financière de la Communauté. Tel est le cas, en particulier, des mesures prises pour éradiquer la peste porcine africaine apparue en 1977 en Sardaigne. Après avoir, dans un premier temps, accordé un soutien financier à l'Italie, le Conseil a adopté la décision 80/1097, précitée. Cette décision impose à la République italienne d'établir un plan d'urgence en vue d'éradiquer la peste porcine africaine en Sardaigne dans un délai de cinq ans. Elle prévoit que ce plan doit comporter des mesures rigoureuses d'éradication et notamment « une indemnisation immédiate et totale des propriétaires dont les porcs ont été abattus aux fins de l'application du plan » [article 2, point 1, sous f)]. La maladie ayant persisté, les autorités italiennes ont dû adopter un nouveau plan d'éradication de la peste porcine africaine en application de la décision 90/217/CEE du Conseil, du 25 avril 1990, instaurant une action financière de la Communauté en vue de l'éradication de la peste porcine africaine en Sardaigne (JO L 116, p. 24).

15 D'autre part, la Communauté a adopté des mesures de police sanitaire visant à éviter la circulation intracommunautaire d'animaux ou de viandes d'animaux provenant de zones touchées par la maladie.

Les questions du juge de renvoi

16 Les motifs de l'ordonnance de renvoi font ressortir que, compte tenu de l'argumentation développée devant lui, le juge national s'interroge sur la compatibilité avec le droit communautaire des dispositions de l'article 15, paragraphe 1, de l'arrêté royal du 10 septembre 1981, précité, dans la mesure où elles ne prévoient pas une indemnisation totale et immédiate des propriétaires dont les porcs ont été abattus sur ordre de l'administration dans le cadre d'une action de lutte contre la peste porcine classique.

17 La décision 88/529, sur laquelle porte précisément les questions du juge de renvoi, constitue une mesure d'application de la directive 80/1095, précitée, et de celles qui l'ont modifiée, alors que l'arrêté royal du 10 septembre 1981 assure la transposition en droit belge de la directive 80/217, également précitée. Elle a donc un objet différent de celui de l'arrêté. De plus, elle ne contient aucune mesure contraignante à l'égard de l'État belge, si ce n'est l'obligation de mettre en œuvre le plan d'éradication dès le 1er janvier 1988, plan dont les dispositions ne sont pas en cause dans le litige au principal.

18 L'interprétation de la décision 88/529 ainsi que l'appréciation de sa validité ne sont donc d'aucune utilité pour répondre aux questions que se pose, en réalité, le juge de renvoi.

19 Afin qu'une réponse complète et utile lui soit apportée, la Cour estime que les questions préjudicielles doivent être comprises comme portant, de manière plus générale, sur le point de savoir si la réglementation communautaire en matière de lutte contre la peste porcine classique, dans son ensemble, doit être interprétée en ce sens qu'elle prévoit une indemnisation complète et immédiate des producteurs dont les porcs ont été abattus sur ordre des autorités nationales et, si tel n'est pas

le cas, si cette réglementation doit être regardée comme compatible avec le principe de non-discrimination énoncé à l'article 7 du traité CEE, devenu l'article 6 du traité CE.

Sur l'interprétation de la réglementation communautaire

20 Les requérantes au principal soutiennent que la réglementation communautaire en matière de lutte contre la peste porcine doit être interprétée en ce sens qu'elle prévoit une indemnisation immédiate et totale, c'est-à-dire incluant les intérêts moratoires, des propriétaires dont les animaux ont été abattus. Elles font valoir que cette réglementation constitue un régime uniforme au sein duquel les décisions 88/529 et 80/1097, mentionnées par le juge de renvoi dans ses questions, ne peuvent pas être lues isolément. Selon elles, l'article 2, point 1, sous f), de la décision 80/1097 énonce une règle générale de la politique communautaire en la matière, qui doit être regardée comme implicitement contenue, en tout état de cause, dans la décision 88/529.

21 La Commission et le gouvernement belge soutiennent, au contraire, que la réglementation communautaire en matière de lutte contre la peste porcine classique ne prévoit pas le principe d'une indemnisation immédiate et totale des propriétaires dont les animaux ont été abattus. Selon eux, la réglementation relative à la peste porcine classique ne contient aucune disposition à cet égard, et une indemnisation de ce type ne constitue pas un principe général du droit communautaire ni même un principe de la politique communautaire dans cette matière. La Commission fait valoir, en particulier, qu'un tel principe ne peut pas être dégagé de dispositions telles que celles des décisions 86/649/CEE et 86/650/CEE du Conseil, du 16 décembre 1986 (JO L 382, p. 5 et 9), 89/145/CEE du Conseil, du 20 février 1989 (JO L 53, p. 55), 90/424/CEE du Conseil, du 26 juin 1990 (JO L 224, p. 19) ou 90/638/CEE du Conseil, du 27 novembre 1990 (JO L 347, p. 27), qui concernent des maladies animales autres que la peste porcine classique et prévoient des principes d'indemnisation différents.

22 Le point de vue de la Commission doit être retenu.

23 Le principe d'une indemnisation des propriétaires dont les porcs ont été abattus dans le cadre d'actions de lutte contre la peste porcine classique ne ressort ni de l'économie ni des termes des directives et décisions prises en cette matière.

24 En adoptant les directives 80/217 et 80/1095, le législateur communautaire a simplement voulu édicter les mesures d'ordre sanitaire et prophylactique que les États membres sont tenus de prendre pour prévenir et pour éliminer la peste porcine classique sur leur territoire. Au nombre de ces mesures figurent notamment la vaccination des animaux, la mise sous surveillance des exploitations infectées, la destruction des animaux, des viandes ou des produits susceptibles d'être infectés, la désinfection des locaux contaminés ou bien encore l'élaboration et l'exécution de plans d'éradication sous le contrôle de la Commission.

25 En revanche, il ne ressort ni des considérants ni des dispositions de ces deux directives que le législateur communautaire ait entendu réglementer les aspects financiers que comporte l'exécution de ces mesures par les propriétaires concernés et, en particulier, imposer des mesures d'indemnisation de ces propriétaires. Les directives ne comportent notamment aucune disposition prévoyant expressément ou même implicitement une telle indemnisation.

26 La décision 80/1096, précitée, instaure certes une aide financière de la Communauté à destination des États membres qui ont, notamment, engagé des frais pour l'indemnisation des propriétaires dont les animaux ont été abattus ou détruits dans le cadre d'actions de lutte contre la peste porcine classique. Mais, si le législateur communautaire a pu considérer, dans le cadre du large pouvoir d'appréciation dont il dispose en matière de politique agricole (voir, notamment, arrêt du 19 mars 1992, Hierl, C-311/90, Rec. p. I-2061, point 13), que l'indemnisation, partielle ou totale, des propriétaires d'animaux abattus pouvait être un moyen apte à faciliter la lutte contre la peste porcine classique et qu'il convenait d'aider l'usage que pouvaient en faire les États membres, il ne ressort ni des considérants ni des termes de cette

décision qu'il ait entendu faire de l'indemnisation des propriétaires d'animaux abattus un principe de la politique communautaire en la matière. L'article 3, paragraphe 2, sous a), et paragraphe 2 bis, sous a), de la décision 80/1096, telle que complétée et modifiée par la décision 87/488/CEE du Conseil, du 22 septembre 1987 (JO L 280, p. 26) se borne ainsi à prévoir la simple possibilité d'un remboursement par le FEOGA, aux États membres, des frais engagés le cas échéant pour l'indemnisation des propriétaires dont les animaux ont été abattus, dans la limite de 50 % de ces frais.

27 Comme le relève à juste titre la Commission dans ses observations, le principe d'une indemnisation des propriétaires dont les animaux ont été abattus dans le cadre d'actions de lutte contre la peste porcine classique ne peut pas non plus découler des dispositions de l'article 2, point 1, sous f), de la décision 80/1097, précitée, mentionnées par le juge de renvoi dans ses questions, ni même de dispositions comparables de la réglementation communautaire en matière de lutte contre les maladies animales.

28 En effet, la décision 80/1097 tend à l'éradication d'une maladie animale différente de la peste porcine classique: la peste porcine africaine. En outre, ainsi qu'il ressort de ses deuxième et troisième considérants, elle tend au renforcement des mesures nationales de lutte contre cette maladie dans une région particulière de la Communauté, afin d'en assurer l'éradication totale et de manière urgente. Dans ce contexte, l'indemnisation immédiate et totale des propriétaires dont les porcs sont abattus ou détruits peut apparaître comme un élément important voire déterminant de la lutte contre la maladie par l'encouragement qu'il constitue à l'élimination des animaux atteints ou seulement soupçonnés d'être atteints par la maladie. Enfin, il convient de relever que la décision 90/217, précitée, qui impose à la République italienne l'élaboration d'un nouveau plan d'éradication de la peste porcine africaine en Sardaigne, prévoit seulement, à son article 2, point 1, sous c), le principe d'une indemnisation « immédiate et suffisante » des propriétaires concernés.

29 De même, les autres décisions du Conseil mentionnées par la Commission dans ses observations, à savoir les décisions 86/649, 86/650, 89/145, 90/424, ou 90/638, précitées, qui prévoient une indemnisation des propriétaires dont les animaux ont été

abattus sur ordre des autorités vétérinaires, concernent des maladies animales autres que la peste porcine classique et imposent seulement une indemnisation juste et suffisante des propriétaires d'animaux abattus.

30 En l'absence de dispositions communautaires sur ce point, l'indemnisation des propriétaires dont les porcs ont été abattus sur ordre des autorités nationales dans le cadre de mesures de lutte contre la peste porcine classique relève de la compétence de chaque État membre.

31 Il suit de là que la réglementation communautaire applicable en matière de lutte contre la peste porcine classique doit être interprétée en ce sens qu'elle n'impose pas aux États membres de prévoir un régime d'indemnisation des propriétaires dont les porcs ont été abattus sur ordre des autorités nationales.

Sur la validité de la réglementation communautaire

32 Le juge national s'interroge néanmoins, dans une telle hypothèse, sur la validité de la réglementation communautaire au regard du principe de non-discrimination selon la nationalité énoncé à l'article 7 du traité.

33 Sur ce point, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes au principal, la réglementation communautaire en matière de lutte contre la peste porcine classique ne méconnaît pas le principe de non-discrimination énoncé à cet article.

34 En effet, cette réglementation ne prévoit pas un régime d'indemnisation différent selon la nationalité des propriétaires d'animaux abattus puisque, ainsi qu'il a été dit

ci-dessus, elle ne règle pas la question de l'indemnisation de ces propriétaires. La circonstance que certains États membres aient, dans le cadre des compétences qu'ils conservent, adopté un régime d'indemnisation de ces propriétaires alors que d'autres États membres n'en auraient pas adopté ne saurait non plus enfreindre les règles du traité.

35 Enfin, la circonstance que la Communauté ait imposé l'indemnisation, totale ou partielle, des propriétaires d'animaux abattus pour lutter contre des maladies animales autres que la peste porcine classique n'enfreint pas non plus le principe de non-discrimination ni même le principe d'égalité de traitement énoncé à l'article 40, paragraphe 3, du traité, étant donné que les situations en cause sont objectivement différentes.

36 Par suite, il y a lieu de répondre aux questions préjudicielles posées, d'une part, que la réglementation communautaire applicable en matière de lutte contre la peste porcine classique doit être interprétée en ce sens qu'elle n'impose pas aux États membres de prévoir un régime d'indemnisation des propriétaires dont les porcs ont été abattus sur ordre des autorités nationales et, d'autre part, que l'examen de la réglementation communautaire sur ce point n'a révélé aucune cause de nature à en affecter la validité.

Sur les dépens

37 Les frais exposés par le gouvernement belge et par la Commission des Communautés européennes, qui ont 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 (troisième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Rechtbank van eerste aanleg te Gent (Belgique), par ordonnance du 26 mai 1993, dit pour droit:

1) La réglementation communautaire applicable en matière de lutte contre la peste porcine classique doit être interprétée en ce sens qu'elle n'impose pas aux États membres de prévoir un régime d'indemnisation des propriétaires dont les porcs ont été abattus sur ordre des autorités nationales.

2) L'examen de cette réglementation communautaire sur ce point n'a révélé aucune cause de nature à en affecter la validité.

Gulmann Moitinho de Almeida Puissochet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 6 avril 1995.

Le greffier

R. Grass

Le président de la troisième chambre

C. Gulmann