

ARRÊT DU TRIBUNAL (cinquième chambre)

15 avril 1997 *

Dans l'affaire T-390/94,

Aloys Schröder, Jan et Karl-Julius Thamann, pris en qualité d'associés de Zuchtschweine Epe GbR, société de droit allemand, établie à Neuenkirchen (Allemagne), représentés par M^{es} Wilhelm Clages, Gerd Rentzmann et Rudolf Brenken, avocats à Quakenbrück, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^{es} Michel Molitor, Pierre Feltgen et André Harpes, 14 A, rue des Bains,

parties requérantes,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M^{me} Claudia Schmidt, membre du service juridique, en qualité d'agent, assistée de M^e Georg M. Berrisch, avocat à Hambourg et à Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'allemand.

ayant pour objet un recours en indemnité introduit au titre des articles 178 et 215, deuxième alinéa, du traité CE, visant à la condamnation de la Commission à la réparation du préjudice subi par les requérants du fait d'une série de décisions adoptées par la Commission dans le cadre de la lutte contre la peste porcine classique en Allemagne,

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (cinquième chambre),

composé de MM. R. García-Valdecasas, président, J. Azizi et M. Jaeger, juges,

greffier: M. A. Mair, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 12 novembre 1996,

rend le présent

Arrêt

Cadre juridique

- 1 Dans la perspective de la réalisation du marché intérieur et afin de garantir la libre circulation des animaux, la Communauté a arrêté un ensemble de mesures, dont la directive 90/425/CEE du Conseil, du 26 juin 1990, relative aux contrôles vétérinaires et zootechniques applicables dans les échanges intracommunautaires de certains animaux vivants et produits dans la perspective de la réalisation du marché

intérieur (JO L 224, p. 29, ci-après « directive 90/425 »), qui prévoit notamment, d'une part, que les contrôles vétérinaires sont effectués pour l'essentiel au lieu de départ et qu'ils ne peuvent avoir lieu dans l'État membre de destination que par sondage et, d'autre part, qu'un État membre arrête immédiatement les dispositions prévues par le droit communautaire en cas d'apparition de certaines maladies sur son territoire, telle la peste porcine classique.

2 L'article 10 de la directive 90/425 définit les obligations respectives des États membres d'expédition et de destination ainsi que de la Commission en matière de prévention et de lutte contre toute maladie susceptible de constituer un danger grave pour les animaux ou la santé humaine.

3 L'article 10, paragraphe 3, dispose:

« Si la Commission n'a pas été informée des mesures prises ou si elle estime les mesures prises insuffisantes, elle peut, en collaboration avec l'État membre concerné, dans l'attente de la réunion du comité vétérinaire permanent, prendre des mesures conservatoires à l'égard des animaux [...] provenant de la région touchée par l'épizootie ou d'une exploitation, d'un centre ou d'un organisme donnés. Ces mesures sont soumises au comité vétérinaire permanent dans les délais les plus brefs pour être confirmées, modifiées ou infirmées selon la procédure prévue à l'article 17. »

4 L'article 10, paragraphe 4, est rédigé comme suit:

« Dans tous les cas, la Commission procède au sein du comité vétérinaire permanent, dans les meilleurs délais, à un examen de la situation. Elle arrête, selon la procédure prévue à l'article 17, les mesures nécessaires pour les animaux [...] visés à l'article 1^{er} [...] Elle suit l'évolution de la situation et, selon la même procédure, modifie ou abroge, en fonction de cette évolution, les décisions prises. »

5 Le comité vétérinaire permanent, institué par la décision 68/361/CEE du Conseil, du 15 octobre 1968 (JO L 255, p. 23), est composé d'experts représentant les États membres et présidé par la Commission. Il est obligatoirement saisi par la Commission des projets d'adoption ou de modification des mesures de protection au titre de l'article 10, paragraphe 4, de la directive 90/425.

6 La directive 80/217/CEE du Conseil, du 22 janvier 1980, établissant des mesures communautaires de lutte contre la peste porcine classique (JO L 47, p. 11, ci-après « directive 80/217 ») institue des mesures communautaires de lutte contre la peste porcine classique (ci-après « PPC »).

7 Son article 3 dispose:

« Les États membres veillent à ce que la suspicion ou l'existence de la peste porcine fassent l'objet d'une notification obligatoire et immédiate à l'autorité compétente. »

8 Selon son article 4, lorsque, dans une exploitation, se trouvent des porcs suspects de peste porcine, les moyens d'investigation officiels doivent être mis en œuvre immédiatement. Conformément à la même disposition, l'exploitation doit être placée sous surveillance officielle et, en particulier, toute entrée de porcs dans l'exploitation et toute sortie de porcs de l'exploitation est interdite. En vertu de l'article 5, quand la présence de la peste porcine est officiellement confirmée, tous les porcs de l'exploitation doivent être immédiatement abattus sous contrôle officiel et détruits d'une manière qui permette d'éviter tout risque de dispersion du virus. En application des articles 7 et 8, des enquêtes épizootiologiques doivent être effectuées afin, notamment, d'établir l'origine possible de l'infection et de rechercher si le virus a pu se propager à l'occasion de contacts avec d'autres troupeaux.

- 9 L'article 9, paragraphe 1, de la directive 80/217, tel que modifié par la directive 91/685/CEE du Conseil, du 11 décembre 1991 (JO L 377, p. 1, ci-après « directive 91/685 »), dispose:

« Dès que le diagnostic de la peste porcine classique a été officiellement confirmé pour les porcs d'une exploitation, l'autorité compétente établit, autour du foyer, une zone de protection d'au moins 3 km de rayon, elle-même inscrite dans une zone de surveillance d'au moins 10 km de rayon. »

- 10 L'article 9, paragraphe 2, de la même directive énumère une série de facteurs à prendre en considération pour la délimitation des zones de protection et de surveillance par l'autorité compétente dans chaque cas d'espèce. Ces facteurs sont, notamment, les résultats des études épidémiologiques effectuées conformément à l'article 7, la situation géographique — notamment les frontières naturelles —, la localisation et la proximité des exploitations, les courants d'échanges et les facilités de contrôle.
- 11 La production porcine comporte d'ordinaire quatre niveaux (production de races d'élevage, élevage de cochettes, production de porcs d'engraissement et engraissement), chacun faisant l'objet d'exploitations spécialisées. Ces activités donnent lieu à des échanges intenses d'animaux, notamment, entre les États membres.
- 12 La PPC est une infection virale contagieuse du porc à évolution hyperaiguë avec un taux de mortalité pouvant atteindre 100 % en cas d'infection typique. Non transmissible à l'homme, elle peut s'étendre rapidement et menacer durablement l'existence des cheptels porcins. Suivant l'évolution de la maladie, la période d'incubation est de deux à vingt jours. Avant que la maladie se déclare et puisse être décelée, l'agent pathogène peut avoir été déjà transmis plusieurs fois. Cela s'explique notamment par le fait que les exploitations pratiquant l'élevage de cochettes et la production de porcs d'engraissement revendent souvent leurs animaux à de nombreuses exploitations.

- 13 La Communauté suit, pour la lutte contre la PPC, une politique de non-vaccination à l'instar des États-Unis d'Amérique, de l'Australie, du Canada, de la Nouvelle-Zélande, de la Norvège, de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque. De nombreux pays interdisent l'importation de porcs en provenance de régions où la vaccination est autorisée. De même, seuls peuvent être importés dans la Communauté les porcs provenant de régions où, au cours des douze derniers mois, aucun cas de PPC n'a été signalé et où il n'a été procédé à aucune vaccination contre cette maladie.

Les cas d'apparition de PPC en Allemagne en 1993-1994 et les mesures prises par la Commission

- 14 En 1993, 100 cas d'apparition de PPC ont été signalés en Allemagne, contre 13 en 1992 et 6 en 1991. Ces 100 cas se répartissaient entre 7 Länder, le plus touché étant le Land de Basse-Saxe avec 60 cas, dont 18 pour la seule période du 25 mai au 16 juin 1993.
- 15 Se fondant sur l'article 10, paragraphe 4, de la directive 90/425, la Commission a adopté la décision 93/364/CEE, du 18 juin 1993, concernant certaines mesures de protection contre la peste porcine classique en Allemagne (JO L 150, p. 47, ci-après « décision 93/364 »). Le risque d'infection se limitant, selon les considérants, à une zone géographique limitée, l'article 1^{er} a prévu que « l'Allemagne n'envoie pas dans d'autres États membres des porcs vivants provenant de la partie de son territoire visée à l'annexe I » de la décision, à savoir certains arrondissements du Land de Basse-Saxe, du Land de Mecklembourg-Poméranie occidentale, du Land de Schleswig-Holstein, du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie et du Land de Rhénanie-Palatinat. Tout en constatant que l'Allemagne avait pris des mesures et, notamment, institué des zones de protection et de surveillance, conformément à la directive 80/217, la Commission l'a cependant également obligée, à l'article 2 de la décision 93/364, à introduire des mesures appropriées d'un niveau équivalent et visant à assurer que la maladie ne se propage pas à partir des parties de son territoire qui sont soumises à des restrictions vers d'autres parties. L'article 3 de la

décision 93/364 prévoyait que l'Allemagne ne devait pas envoyer dans d'autres États membres des viandes porcines fraîches et des produits à base de viande porcine obtenus de porcs provenant d'exploitations situées dans les parties de son territoire précisées à l'annexe I.

- 16 La présence de nouveaux foyers de PPC ayant été confirmée entre-temps en Allemagne, la décision 93/497/CEE de la Commission, du 15 septembre 1993, modifiant la décision 93/364 (JO L 233, p. 15, ci-après « décision 93/497 »), a élargi la partie du territoire concernée par les interdictions d'exportation de porcs.
- 17 Un premier cas de PPC ayant été diagnostiqué en Belgique chez des porcs importés d'Allemagne, la Belgique a interdit, par arrêté ministériel du 14 octobre 1993, l'importation de porcs en provenance d'Allemagne, et la Commission, par décision 93/539/CEE, du 20 octobre 1993, concernant certaines mesures de protection contre la peste porcine classique en Allemagne et abrogeant la décision 93/364 (JO L 262, p. 67, ci-après « décision 93/539 »), a étendu les interdictions d'exportation de porcs à l'ensemble du territoire de l'Allemagne.
- 18 La décision 93/553/CEE de la Commission, du 29 octobre 1993, modifiant la décision 93/539 (JO L 270, p. 74), a prolongé jusqu'au 4 novembre 1993 les interdictions d'exportation initialement applicables jusqu'au 29 octobre 1993.
- 19 La Commission a ensuite arrêté, toujours sur le fondement de l'article 10, paragraphe 4, de la directive 90/425, la décision 93/566/CE, du 4 novembre 1993, concernant certaines mesures de protection contre la peste porcine classique en Allemagne et remplaçant la décision 93/539 (JO L 273, p. 60, ci-après « décision 93/566 »). Aux termes de cette décision, l'Allemagne ne devait pas envoyer de porcs vivants (article 1^{er}) ni de viandes porcines fraîches ou de produits à base de viande porcine (article 2) provenant des arrondissements visés à l'annexe I non seulement dans d'autres États membres, mais également dans d'autres parties de son propre territoire (ci-après « interdictions d'envois »).

- 20 L'arrondissement d'Osnabrück dans lequel est située l'exploitation des requérants figurait parmi les arrondissements du Land de Basse-Saxe énumérés à l'annexe I susvisée.
- 21 La décision 93/621/CE de la Commission, du 30 novembre 1993, modifiant la décision 93/566 et remplaçant la décision 93/539 (JO L 297, p. 36, ci-après « décision 93/621 »), a délimité le territoire visé par les interdictions d'envois non plus en fonction des arrondissements, mais en fonction des communes. Selon la Commission, toutes les communes dont le territoire se trouvait en totalité ou en partie dans un rayon de 20 km autour des exploitations où des cas de PPC avaient été signalés étaient visées. La commune de Bramsche dans laquelle se trouve l'exploitation des requérants figurait parmi les communes de l'arrondissement d'Osnabrück énumérées à la nouvelle annexe I à la décision 93/566 modifiée.
- 22 La décision 93/671/CE de la Commission, du 10 décembre 1993 (JO L 306, p. 59, ci-après « décision 93/671 »), ainsi que la décision 93/720/CE de la Commission, du 30 décembre 1993 (JO L 333, p. 74, ci-après « décision 93/720 »), modifiant respectivement pour la deuxième et la troisième fois la décision 93/566 et remplaçant la décision 93/539, ont adapté l'étendue des territoires visés par les interdictions d'envois pour tenir compte de l'évolution des cas d'apparition de la PPC.
- 23 La décision 94/27/CE de la Commission, du 20 janvier 1994, concernant certaines mesures de protection contre la peste porcine classique en Allemagne et abrogeant la décision 93/566 (JO L 19, p. 31, ci-après « décision 94/27 »), fondée sur l'article 10 de la directive 90/425, a donné une nouvelle étendue aux territoires visés par les interdictions d'envois. Seules certaines communes de trois arrondissements du Land de Basse-Saxe restaient visées par les interdictions. La commune de Bramsche figurait parmi les communes énumérées à l'annexe I à cette décision.
- 24 De nouveaux cas de PPC ayant été signalés dans d'autres régions de la Basse-Saxe, l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la décision 94/178/CE de la Commission, du 23 mars 1994, concernant certaines mesures de protection contre la peste porcine classique

en Allemagne et abrogeant les décisions 94/27/CE et 94/28/CE (JO L 83, p. 54, ci-après « décision 94/178 »), a étendu à l'ensemble du territoire du Land de Basse-Saxe les interdictions d'envois aussi bien dans d'autres parties de l'Allemagne que dans d'autres États membres. En outre, l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la même décision a édicté une interdiction de circulation à l'intérieur même du Land de Basse-Saxe pour les parties de son territoire particulièrement menacées, à savoir de la zone mentionnée à l'annexe II à ladite décision vers la zone visée à l'annexe I.

- 25 En raison de la réapparition d'un nombre accru de foyers de PPC dans le Land de Basse-Saxe, la décision 94/292/CE de la Commission, du 19 mai 1994 (JO L 128, p. 21, ci-après « décision 94/292 »), a modifié la décision 94/178 aux fins, notamment, d'une adaptation de la zone déterminée à l'annexe II.
- 26 Les requérants procèdent à l'élevage de cochettes de la race hybride JSR dans leur porcherie située à Epe, commune de Bramsche, arrondissement d'Osnabrück dans le Land de Basse-Saxe. Les exploitations approvisionnées par les requérants se trouvent, selon leurs indications, principalement dans les arrondissements de Vechta, Diepholz et Osnabrück ainsi que dans la région limitrophe du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie.
- 27 L'exploitation des requérants n'a pas été touchée par la PPC, mais se situe dans les parties de territoire visées par les interdictions d'envois imposées par les décisions ci-dessus mentionnées que la Commission a adoptées entre le 4 novembre 1993 et le 19 mai 1994.

Procédure et conclusions des parties

- 28 C'est dans ces circonstances que les requérants ont introduit le 15 décembre 1994 le présent recours en indemnité.

- 29 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (cinquième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale et d'adopter des mesures d'organisation de la procédure, au titre de l'article 64 du règlement de procédure, consistant à demander aux parties de répondre par écrit à un certain nombre de questions auxquelles il a été dûment déféré.
- 30 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions du Tribunal lors de l'audience publique du 12 novembre 1996.
- 31 Les requérants concluent à ce qu'il plaise au Tribunal:
- condamner la défenderesse à payer des dommages-intérêts d'un montant de 173 174,45 DM en réparation du préjudice subi du fait des décisions litigieuses;
 - condamner la défenderesse aux dépens.
- 32 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:
- déclarer le recours irrecevable ou le rejeter comme non fondé;
 - condamner les requérants aux dépens.

Sur la recevabilité

- 33 Selon la Commission, le recours est irrecevable parce qu'il a été introduit par la société « Aloys Schröder, Jan und Karl-Julius Thamann, Zuchtschweine Epe

GbR », c'est-à-dire une société de droit civil (Gesellschaft bürgerlichen Rechts, ci-après « GbR ») au sens des articles 705 et suivants du code civil allemand. Or, une telle société de droit civil ne disposerait pas, en droit allemand, de la qualité pour agir en justice.

34 L'interprétation de la Commission ne saurait être retenue. Ainsi que le font observer à juste titre les requérants, il ressort tant de l'en-tête de la requête que de l'exposé des moyens et arguments ainsi que du mandat ad litem mentionnant « les requérants » et non « la requérante » que le recours a été introduit par les personnes physiques Aloys Schröder, Jan et Karl-Julius Thamann en leur qualité d'associés de la société civile « Zuchtschweine Epe GbR » et non par ladite société de droit civil.

35 Il s'ensuit que le recours est recevable.

Sur le fond

36 Les requérants soutiennent que les décisions 93/566, 93/621, 93/671, 93/720, 94/27, 94/178, 94/292 de la Commission sont entachées d'illégalité et leur ont causé un dommage que la Communauté doit réparer en application de l'article 215, paragraphe 2, du traité CE.

37 Selon la Commission, les conditions de la responsabilité de la Communauté du fait des actes de ses institutions ne sont pas remplies.

A — *Sur la nature des actes litigieux**Arguments des parties*

- 38 Pour les requérants, les décisions en question, par opposition aux actes normatifs, constituent des actes administratifs dont la seule illégalité suffit pour engager la responsabilité de la Communauté. Dès lors, il y aurait lieu d'appliquer les principes développés par la Cour pour la réparation du préjudice causé par un acte de l'administration (arrêt de la Cour du 28 avril 1971, Lütticke/Commission, 4/69, Rec. p. 325) et non pas ceux relatifs à la responsabilité de la Communauté du fait des actes normatifs qui impliquent des choix de politique économique (arrêt de la Cour du 2 décembre 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conseil, 5/71, Rec. p. 975).
- 39 A cet égard, les requérants relèvent, d'abord, que toutes les affaires, dans lesquelles la Cour a jugé que la responsabilité pour les actes normatifs doit être appréciée selon des critères plus stricts, avaient pour objet des règlements ou des règlements d'application au sens de l'article 189, deuxième alinéa, du traité. Selon la jurisprudence de la Cour (arrêt du 14 décembre 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e. a./Conseil, 16/62 et 17/62, Rec. p. 901) un acte ne peut avoir un caractère normatif et correspondre à la fonction législative qu'à la condition que son contenu réglementaire soit suffisamment abstrait et qu'il soit d'application générale. Or, seuls les règlements présenteraient ces caractéristiques.
- 40 Les requérants allèguent encore qu'une décision, au sens de l'article 189, quatrième alinéa, du traité CE constitue une mesure individuelle concrète appropriée à l'accomplissement d'un acte administratif, la Commission étant l'institution chargée d'adopter de telles décisions en tant qu'instance exécutive de la Communauté.

- 41 Les requérants contestent, ensuite, que la nature normative ou administrative d'un acte puisse dépendre du fait que l'institution qui l'adopte dispose d'un pouvoir discrétionnaire.
- 42 Selon les requérants, le caractère normatif d'un acte justifierait les conditions plus strictes exigées par la jurisprudence en matière de responsabilité de la Communauté. En effet, cette jurisprudence procéderait du souci de ne pas entraver l'action normative de la Communauté par l'éventualité de demandes en dommages-intérêts. A cet égard, dans l'arrêt *Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conseil*, précité ci-dessus au point 38, point 11, la Cour aurait judicieusement atténué la responsabilité de la Communauté pour le préjudice subi par un particulier, au motif qu'il s'agissait en l'espèce d'un « acte normatif qui [impliquait] des choix de politique économique ».
- 43 Les requérants affirment, par ailleurs, que la Cour ne reconnaît un pouvoir discrétionnaire de politique économique qu'au seul législateur communautaire. Ils soulignent que c'est en principe le Conseil qui exerce la fonction législative et que la Commission n'agit en cette qualité que dans les cas exceptionnels où, sur la base d'une habilitation spécifique, elle est investie du pouvoir d'adopter des actes normatifs, le règlement d'application représentant le cas type d'une telle habilitation.
- 44 Pour les requérants, les décisions précitées de la Commission adoptées entre le 4 novembre 1993 et le 19 mai 1994, qui édictent des interdictions d'envois pour des régions spécifiques, constituent des actes individuels suffisamment concrets, fondés sur l'article 10, paragraphe 4, de la directive 90/425. Or, cette disposition ne conférerait pas à la Commission une habilitation spécifique l'autorisant à agir de manière normative dans le cadre d'un pouvoir discrétionnaire de politique économique, mais une habilitation afin d'appliquer le droit à des cas particuliers concrets, le cas échéant sur la base d'un pouvoir discrétionnaire.

- 45 Enfin, les requérants font valoir que les décisions en question permettent d'individualiser les producteurs et exportateurs porcins concernés, établis en Allemagne. Ces décisions seraient donc des actes administratifs concernant des faits concrets et ne portant pas sur des objets de réglementation généraux et abstraits.
- 46 La Commission soutient que sont applicables en l'espèce les principes relatifs à la responsabilité de la Communauté du fait des actes normatifs impliquant des choix de politique économique, la notion d'« actes normatifs » utilisée par la Cour dans l'arrêt Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conseil, précité ci-dessus au point 38, et les arrêts subséquents recouvrant l'ensemble des actes mentionnés à l'article 189 du traité, y compris les décisions adressées aux États membres.
- 47 Les décisions mises en cause impliqueraient des « choix de politique économique », notion recouvrant l'ensemble des décisions prises dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire et visant à l'organisation d'un secteur, en particulier d'une organisation commune de marché (arrêt de la Cour du 24 octobre 1973, Merkur-Außenhandels/Commission, 43/72, Rec. p. 1055; arrêt du Tribunal du 21 février 1995, Campo Ebro Industrial e. a./Conseil, T-472/93, Rec. p. II-421, point 42). A cet égard, pour l'adoption des décisions litigieuses et en particulier pour la détermination des régions devant faire l'objet des interdictions d'envois, la Commission aurait dû mettre en balance l'intérêt général du fonctionnement des échanges de porcs à l'intérieur de la Communauté, l'intérêt de la protection sanitaire et de la préservation du cheptel porcin dans la Communauté, ainsi que les intérêts des producteurs de porcs dans les régions d'Allemagne où la PPC s'était déclarée.
- 48 La Commission rappelle par ailleurs la jurisprudence de la Cour selon laquelle la responsabilité de la Communauté n'est engagée qu'exceptionnellement et dans des circonstances singulières du fait d'un acte normatif impliquant des choix de politique économique, afin de garantir que les institutions, en matière économique, ne soient pas « entravées dans leurs dispositions par la perspective de recours en indemnité chaque fois que, dans l'intérêt général, elles adoptent des mesures normatives susceptibles de porter atteinte aux intérêts de particuliers » (arrêt de la

Cour du 25 mai 1978, HNL e. a./Conseil et Commission, 83/76 et 94/76, 4/77, 15/77 et 40/77, Rec. p. 1209, point 5). Cette jurisprudence serait applicable en l'espèce, car, si la Commission devait craindre des actions en indemnité chaque fois qu'elle est obligée d'arrêter des mesures de lutte contre les épizooties, elle se trouverait considérablement entravée dans ses possibilités d'action. Dans de tels cas, où une action très rapide est généralement requise, sa responsabilité ne pourrait être engagée qu'exceptionnellement et dans des circonstances singulières.

Appréciation du Tribunal

- 49 L'article 215, deuxième alinéa, du traité dispose que, en matière de responsabilité non contractuelle, la Communauté doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres, les dommages causés par ses institutions dans l'exercice de leurs fonctions.
- 50 Selon une jurisprudence constante, l'engagement de la responsabilité de la Communauté suppose la réunion d'un ensemble de conditions en ce qui concerne l'illégalité du comportement reproché à l'institution communautaire, la réalité du dommage et l'existence d'un lien de causalité entre le comportement illégal et le préjudice invoqué (arrêt du Tribunal du 9 janvier 1996, Koelman/Commission, T-575/93, Rec. p. II-1, point 89).
- 51 En ce qui concerne la première condition, relative à l'existence d'un comportement illégal, la Cour a précisé dans une jurisprudence constante que, dans le domaine des actes administratifs, toute violation du droit constitue une illégalité susceptible d'engager la responsabilité de la Communauté (arrêt de la Cour du 7 novembre 1985, Adams/Commission, 145/83, Rec. p. 3539).

- 52 En revanche, dans le domaine des actes normatifs, la responsabilité de la Communauté ne saurait être engagée qu'en présence d'une violation d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers. Si l'institution a adopté l'acte dans l'exercice d'un large pouvoir d'appréciation, l'engagement de la responsabilité suppose en outre que la violation soit caractérisée, c'est-à-dire qu'elle revête un caractère manifeste et grave (arrêt du Tribunal du 13 décembre 1995, *Exporteurs in Levende Varkens e. a./Commission*, T-481/93 et T-484/93, Rec. p. II-2941, point 81).
- 53 Il convient donc d'examiner si les décisions litigieuses ont une nature normative ou administrative et, le cas échéant, si la Commission disposait, pour leur adoption, d'un large pouvoir d'appréciation.
- 54 Il y a lieu de préciser, à titre liminaire, que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, la notion d'acte normatif au sens de la jurisprudence peut s'appliquer à tous les actes visés par l'article 189 et non pas seulement aux règlements. En effet, selon une jurisprudence constante, la nature d'un acte ne saurait être recherchée dans sa forme extérieure, mais dans sa portée, générale ou non (arrêt *Exporteurs in Levende Varkens e. a./Commission*, précité ci-dessus au point 52, point 86).
- 55 Pour déterminer la nature des actes litigieux, il doit être tenu compte des considérations suivantes.
- 56 Premièrement, les décisions litigieuses produisent à l'égard des requérants des effets qui sont ceux d'un acte de portée générale, de la même manière qu'un règlement qui interdirait à tous les producteurs et exportateurs de porcs établis dans certaines parties du territoire national d'envoyer des animaux ou des produits déterminés vers d'autres États membres ou vers d'autres parties du territoire national.

- 57 Cette constatation n'est pas invalidée par l'argument des requérants selon lequel il serait possible d'identifier tous les producteurs et exportateurs porcins établis en Allemagne et visés par les décisions litigieuses. En effet, selon une jurisprudence constante, la nature normative d'un acte n'est pas mise en cause par la possibilité de déterminer avec plus ou moins de précision le nombre ou même l'identité des sujets de droit auxquels il s'applique à un moment donné, tant qu'il est constant que cette application s'effectue en vertu d'une situation objective de droit ou de fait définie par l'acte en relation avec la finalité de ce dernier (arrêt de la Cour du 18 mai 1994, Codorniu/Conseil, C-309/89, Rec. p. I-1853, point 18).
- 58 Deuxièmement, les décisions litigieuses relèvent du domaine de la politique agricole commune, ainsi que cela ressort tant de leur contenu même que de la référence faite à l'article 43 du traité par la directive 90/425, sur la base de laquelle elles ont été prises; dans ce domaine, les institutions disposent normalement d'un large pouvoir discrétionnaire.
- 59 Troisièmement, pour l'adoption de mesures de sauvegarde, telles les interdictions litigieuses et la délimitation des parties de territoire soumises auxdites interdictions, la Commission est amenée à mettre en balance les intérêts généraux de la libre circulation des animaux à l'intérieur de la Communauté, de la protection sanitaire et de la préservation du cheptel porcin dans la Communauté et les intérêts particuliers des producteurs de porcs affectés par les interdictions.
- 60 Quatrièmement, au vu des échanges intensifs de porcs entre les États membres et compte tenu du caractère extrêmement contagieux de l'agent pathogène provoquant la PPC, de sa période d'incubation relativement brève ainsi que de l'issue fatale pour les animaux infectés, la lutte contre la propagation de la PPC exige en général une action rapide de la Commission.

- 61 Enfin, dans un arrêt récent (arrêt *Exporteurs in Levende Varkens e. a./Commission*, précité ci-dessus au point 52, point 87), le Tribunal a déjà jugé qu'une décision, adoptée par la Commission sur la base de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la directive 90/425, et imposant une interdiction d'exporter des porcs vivants d'un État membre vers les autres États membres est un acte normatif.
- 62 Il résulte de ce qui précède que les décisions litigieuses sont des actes normatifs impliquant des choix de politique économique pour l'adoption desquels l'institution dispose d'un large pouvoir discrétionnaire.
- 63 Selon la jurisprudence constante précitée, de tels actes ne peuvent engager la responsabilité de la Communauté qu'exceptionnellement et dans des circonstances singulières, afin de garantir que les institutions communautaires ne sont pas entravées dans leurs dispositions par la perspective d'actions en dommages-intérêts chaque fois qu'elles sont dans le cas de prendre, dans l'intérêt général, des mesures normatives susceptibles de porter atteinte aux intérêts des particuliers (arrêt *HNL e. a./Conseil et Commission*, précité ci-dessus au point 48, point 5).
- 64 La responsabilité de la Communauté ne peut dès lors être engagée en l'espèce que si la Commission a méconnu, de manière manifeste et grave, une règle supérieure de droit protégeant les particuliers.

B — Sur l'existence d'une méconnaissance manifeste et grave d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers

- 65 Les requérants invoquent en substance cinq moyens pour démontrer l'illégalité des décisions litigieuses. Le premier moyen est tiré d'une violation du principe de non-discrimination, le deuxième d'une violation du droit de propriété et du droit au libre exercice d'une activité professionnelle, le troisième d'une violation du principe de proportionnalité, le quatrième d'une insuffisance de la base juridique des décisions litigieuses et le cinquième d'une violation de l'article 190 du traité.

- 66 Si les quatre premiers moyens ont tous trait à une violation d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers, en revanche, il n'y a pas lieu de procéder à l'examen du bien-fondé du cinquième moyen. En effet, selon une jurisprudence constante, une insuffisance de motivation d'un acte réglementaire n'est pas de nature à engager la responsabilité de la Communauté (voir arrêt de la Cour du 15 septembre 1982, Kind/CEE, 106/81, Rec. p. 2885, point 14; arrêt du Tribunal du 18 septembre 1995, Nölle/Conseil et Commission, T-167/94, Rec. p. II-2589, point 57).

Sur le moyen tiré d'une violation du principe de non-discrimination

- 67 Le moyen tiré d'une violation du principe de non-discrimination s'articule en trois branches. Dans le cadre de celles-ci, les requérants invoquent respectivement une discrimination par rapport à la Belgique, une discrimination résultant de la délimitation des zones en fonction de frontières administratives et une discrimination par rapport au Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie.

Première branche: discrimination par rapport à la Belgique

— Arguments des parties

- 68 Les requérants estiment faire l'objet d'une discrimination par rapport aux éleveurs de porcs établis en Belgique. Rappelant que la PPC est apparue en Belgique, dans la commune de Wingene en Flandre occidentale, à peu près au même moment qu'en Allemagne, ils relèvent que, dans cette région, seules les mesures applicables aux zones de protection et de surveillance prévues par l'article 4 de la directive 64/432/CEE du Conseil, du 26 juin 1964, relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine (JO 1964, 121, p. 1977, ci-après « directive 64/432 »), et par la directive 80/217 ont été prises par les autorités belges, sans que la Commission arrête aucune mesure de protection supplémentaire pour les unités territoriales administratives (arrondissements et communes) touchées ou situées à proximité de celles touchées par la PPC.

- 69 Les différences substantielles entre les interdictions applicables à la Belgique et au Land de Basse-Saxe ne seraient pas justifiées objectivement et les décisions de la Commission mises en cause ne contiendraient pas d'explications objectives justifiant cette discrimination.
- 70 Or, les épidémies de PPC en Belgique et en Basse-Saxe auraient été comparables. La comparaison n'aurait pas dû être opérée exclusivement sur la base du nombre absolu d'apparitions de PPC. Ce nombre ne traduirait pas l'ampleur du préjudice économique et une analyse précise et détaillée permettrait de conclure que l'évolution et les effets des épidémies de peste porcine au cours des années 1993 et 1994 étaient tout à fait comparables en Belgique et en Basse-Saxe. En Flandre occidentale et en Basse-Saxe, on se serait trouvé en présence de la même souche de virus « Lorraine », d'une structure semblable de la production porcine, d'une densité porcine aussi élevée et d'une contamination à la même période de l'année. Dès lors, on ne pourrait affirmer que les autorités belges, hormis le fait qu'elles avaient établi tout de suite des zones de protection de 20 km, avaient été plus efficaces que les autorités allemandes dans la lutte contre la PPC pendant la période en cause.
- 71 Les requérants reprochent à la Commission de ne pas avoir administré la preuve concrète de la défaillance reprochée aux autorités de Basse-Saxe par rapport aux autorités belges. Au contraire, la Commission aurait admis explicitement dans le septième considérant de la décision 93/566 que « l'Allemagne [avait] pris des mesures conformément à la directive 80/217/CEE et qu'elle [avait] introduit d'autres mesures dans les zones touchées ».
- 72 Enfin, même si une différence de traitement était justifiée objectivement, elle aurait dû se trouver en rapport équitable avec les circonstances invoquées (voir arrêts de la Cour du 5 juillet 1977, *Bela-Mühle*, 114/76, Rec. p. 1211, du 13 novembre 1973, *Werhahn Hansamühle e. a./Conseil* 63/72 à 69/72, Rec. p. 1229, et *Merkur-Außenhandels/Commission*, précité ci-dessus au point 47). Or, dans la mesure où les interdictions d'envois auraient eu pour but, selon la Commission, d'éviter la propagation de la PPC au moyen de la délimitation de larges zones autour des exploitations infectées, elles auraient dû comporter un lien avec

l'endroit précis de l'apparition de la PPC. Dès lors, seraient inappropriés et sans aucun rapport avec la finalité des interdictions des critères de délimitation administrative ne faisant plus apparaître un tel lien, en particulier lorsque, comme en Basse-Saxe, les divisions administratives territoriales sont très étendues. La modification de la décision 93/566 par la décision 93/621 délimitant les zones visées par les interdictions en fonction des frontières communales, à un moment où l'épizootie était stagnante, serait de nature à montrer que la Commission avait conscience que les interdictions de circulation appliquées en fonction des frontières des arrondissements étaient inappropriées et disproportionnées.

- 73 Pour la Commission, les situations de la PPC en Belgique et en Allemagne étaient différentes.
- 74 La partie défenderesse relève que, en 1993, 7 cas seulement d'apparition de PPC avaient été signalés en Belgique, tandis que, à la même époque, 100 cas avaient été signalés en Allemagne (contre 13 en 1992 et 6 en 1991), dont 60 cas pour le seul Land de Basse-Saxe. En matière de lutte contre la PPC, ce serait le nombre de cas déclarés de PPC et non pas l'ampleur du dommage économique causé par l'abattage de porcs qui devrait déterminer l'adoption des interdictions d'envois. Le critère du nombre de cas de PPC permettrait d'apprécier si les autorités nationales parviennent ou non à endiguer la propagation de l'épidémie et permettrait de savoir s'il est judicieux d'imposer des interdictions d'envois.
- 75 Les autorités belges auraient été plus efficaces dans la lutte contre la PPC, en raison principalement du fait que, dès le départ, elles avaient fixé des zones supplémentaires d'un rayon de 20 km et procédé à des enquêtes épizootologiques plus étendues. Il serait inutile en l'espèce de savoir quel était le comportement fautif concret à reprocher aux autorités de Basse-Saxe, dès lors qu'il était indiscutable, au vu du nombre élevé de cas de PPC apparus, qu'elles n'étaient pas parvenues à contrôler l'épidémie et qu'il y avait un risque de propagation. De même, les autorités allemandes, contrairement aux autorités belges qui auraient constamment tenu la Commission informée de la situation, n'auraient transmis à la Commission, de leur propre initiative, aucune information ni sur l'évolution de

l'épidémie ni sur la situation sur place. Or, la Commission dépendrait de cette collaboration pour établir les interdictions et prendre toutes les mesures de protection nécessaires.

- 76 Enfin, à supposer même que les situations en Belgique et en Allemagne aient été comparables, la différence de traitement aurait été objectivement justifiée, dès lors que la Commission ne doit intervenir, dans l'intérêt du maintien des échanges de porcs dans la Communauté et pour protéger le cheptel porcin dans les autres États membres, que lorsque les autorités nationales ne sont pas en mesure de contrôler et de combattre efficacement la PPC. Or, les autorités belges se seraient révélées fiables dans la lutte contre la PPC, tandis que, le 4 novembre 1993, à la date d'adoption de la première des décisions contestées, déjà 92 cas d'apparition de PPC pour 1993 avaient été relevés sur le territoire allemand.

— Appréciation du Tribunal

- 77 Aux termes de l'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité, l'organisation commune des marchés agricoles à établir dans le cadre de la politique agricole commune « doit exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté ». En vertu d'une jurisprudence constante, l'interdiction de discrimination édictée par cette disposition n'est que l'expression spécifique du principe général d'égalité qui fait partie des principes fondamentaux du droit communautaire (arrêt du Tribunal du 14 septembre 1995, Lefebvre *e. a./Commission*, T-571/93, Rec. p. II-2379, point 78).
- 78 Le principe de non-discrimination revêt le caractère de règle supérieure de droit protégeant les particuliers, dont la violation est susceptible d'engager la responsabilité de la Communauté (voir, par exemple, arrêt du Tribunal du 27 juin 1991, *Stahlwerke Peine-Salzgitter/Commission*, T-120/89, Rec. p. II-279, points 117 et 118).

- 79 Il convient donc de vérifier si, en adoptant les décisions litigieuses, la Commission a violé de manière manifeste et grave ce principe, lequel, selon la jurisprudence, exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée (arrêt *Campo Ebro Industrial e. a./Conseil*, précité ci-dessus au point 47, point 82).
- 80 Les requérants ne peuvent soutenir qu'ils ont fait l'objet d'une discrimination par rapport aux éleveurs de porcs établis en Belgique. En effet, en 1993, 7 cas seulement de PPC avaient été signalés en Belgique tandis que, durant la même période, 100 cas étaient apparus en Allemagne, dont 60 dans le seul Land de Basse-Saxe. Or, dans une région à très haute concentration d'exploitations de porcs, le nombre d'apparitions de cas de PPC constitue, ainsi que l'a fait valoir à juste titre la Commission, un critère adéquat pour apprécier le risque de propagation de la maladie et la nécessité d'une intervention de la Commission pour protéger le cheptel porcin dans les États membres.
- 81 Il convient de rappeler également que l'article 10 de la directive 90/425 impose aux États membres d'informer immédiatement la Commission de l'apparition de maladies, telle la PPC, ainsi que des mesures de lutte ou de prévention adoptées et prévoit, en son paragraphe 3, que si la Commission n'a pas été informée des mesures prises elle peut prendre des mesures conservatoires.
- 82 Or, en l'espèce, les autorités belges, contrairement à leurs homologues allemands, ont constamment tenu les services de la Commission informés en temps réel de l'évolution de la PPC sur leur territoire et des actions nationales entreprises à fin de lutte contre cette maladie. La Commission était donc parfaitement informée sur la situation belge, ce qui a pu légitimement la conduire à différencier ses actions de lutte contre la prolifération de la PPC sur le territoire belge par rapport à celles imposées sur le territoire allemand. En tout état de cause, les mesures de protection contre la propagation de la PPC étant fonction de la situation objective du danger de propagation de la PPC, il n'est pas nécessaire d'examiner davantage les éventuelles défaillances des instances compétentes nationales dans la lutte contre la PPC.

- 83 Il s'ensuit que les situations en Belgique et en Allemagne n'étaient pas comparables, de sorte que la première branche du moyen tiré de la violation du principe de non-discrimination doit être rejetée.

Deuxième branche: discrimination résultant de la délimitation des zones en fonction de frontières administratives

— Arguments des parties

- 84 Les requérants font grief à la Commission d'avoir établi des interdictions d'envois en fonction de circonscriptions administratives (communes et arrondissements), plutôt qu'en fonction d'un rayon par rapport au foyer de l'épidémie, comme pour les zones de protection et de surveillance au sens de l'article 9, paragraphe 1, de la directive 80/217. La délimitation des parties de territoire sur la base de critères administratifs ne tiendrait pas compte du danger réel de contamination et aurait eu à leur égard un effet discriminatoire par rapport à d'autres exploitations situées en fait à égale distance du foyer de l'épidémie de PPC, mais situées dans une circonscription administrative non visée par les interdictions d'envois.
- 85 Selon la jurisprudence, une mesure serait dépourvue de justification objective si elle est manifestement inappropriée. Or, en matière de lutte contre une épizootie, l'appréciation du caractère approprié ne pourrait dépendre que du degré de danger de contamination et de transmission que présente l'épizootie. Les requérants estiment que, si les interdictions d'envois portant sur des parties de territoire déterminées en fonction d'unités administratives peuvent effectivement empêcher une propagation de la PPC à l'extérieur de ces unités, elles ne peuvent pas pour autant en empêcher le développement à l'intérieur de celles-ci.
- 86 La Commission soutient que, afin de déterminer les parties de territoire soumises à des interdictions d'envois, elle ne doit pas se fonder exclusivement sur des critères purement géographiques ni, a fortiori, sur la seule distance par rapport aux foyers

d'infection, mais peut aussi recourir à des unités administratives. Cela résulterait notamment de l'article 9 de la directive 80/217. La Commission disposerait d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation pour la délimitation des parties de territoire visées par des mesures d'interdiction adoptées sur le fondement de la directive 90/425, soit selon des critères principalement géographiques, soit sur la base de circonscriptions administratives, soit en combinant ces critères, et les limites de ce pouvoir ne seraient dépassées que si la mesure en question se révélait manifestement inappropriée (arrêt de la Cour du 21 février 1990, Wuidart e. a., C-267/88 à C-285/88, Rec. p. I-435, point 14). Or, tel ne serait pas le cas en l'espèce.

- 87 A cet égard, le choix de la méthode de délimitation serait controversé entre les États membres et la question ferait l'objet de discussions au sein du comité vétérinaire permanent. La Commission tiendrait compte, autant que possible, du mode de délimitation préféré par l'État concerné. En l'espèce, la République fédérale d'Allemagne elle-même aurait préconisé une délimitation sur la base des unités administratives, au motif que la protection vétérinaire est organisée au niveau des arrondissements. Une telle délimitation aurait ainsi offert les meilleures garanties pour un contrôle et une application efficaces, en ce qu'elle permettait de recourir immédiatement à des structures administratives de contrôle opérationnelles.
- 88 La Commission fait également observer que, même si les interdictions d'envois avaient été établies sur la base de critères principalement géographiques, l'exploitation des requérants aurait pu néanmoins se trouver concernée par celles-ci. En effet, les interdictions n'auraient pas nécessairement été limitées à des parties de territoire situées dans un rayon de 20 km autour d'un foyer d'infection, car il aurait fallu aussi tenir compte de critères géographiques particuliers, telles les frontières naturelles et la densité des exploitations d'élevage de porcs. Or, selon les indications des autorités allemandes, l'arrondissement d'Osnabrück ainsi que les arrondissements voisins de Vechta et de Diepholz présenteraient la plus forte densité mondiale d'exploitations d'élevage de porcs.

- 89 Par ailleurs, les requérants n'auraient pas démontré que d'autres exploitations comparables à la leur, plus proches des foyers d'infection, n'auraient pas été soumises aux interdictions d'envois.
- 90 La Commission précise enfin que, même si dans l'arrondissement d'Osnabrück aucun nouveau foyer n'est apparu entre le 31 octobre 1993 et le 20 janvier 1994, 13 foyers ont néanmoins été signalés en Basse-Saxe, dont la plupart dans l'arrondissement de Vechta qui a une frontière commune avec celui d'Osnabrück. Elle ajoute que 12 des 13 cas provenaient de la circonscription (Regierungsbezirk) de Weser Ems, dont fait également partie l'arrondissement d'Osnabrück, et que la circonscription constitue l'unité administrative responsable de la coordination des mesures de lutte contre la PPC. Les cas répétés de PPC dans la circonscription de Weser Ems auraient révélé que des erreurs avaient manifestement été commises lors de la coordination des mesures d'éradication de l'épidémie, notamment en ce qui concerne les enquêtes épidémiologiques.

— Appréciation du Tribunal

- 91 La directive 90/425, sur la base de laquelle ont été adoptées les décisions litigieuses, ne fixe de critère ni géographique ni administratif pour la délimitation des parties de territoire visées par les mesures de protection et de sauvegarde édictées par la Commission.
- 92 Les requérants ne peuvent prétendre que la Commission n'aurait pas dû imposer des interdictions d'envois pour des parties du territoire allemand situées au-delà d'un rayon de 3 ou 10 km autour des foyers d'infection, ainsi que le prévoit l'article 9 de la directive 80/217 pour l'institution des zones de protection et de surveillance. En effet, cette disposition ne concerne pas les mesures de protection et de sauvegarde que la Commission peut être amenée à adopter si elle l'estime nécessaire, mais uniquement la détermination des zones de protection et de surveillance que les autorités compétentes des États membres sont tenues d'établir dès que le diagnostic de la PPC a été officiellement confirmé.

- 93 L'effet utile des mesures prises par la Commission sur la base de la directive 90/425 serait mis en cause si leur adoption ne pouvait avoir lieu que dans les mêmes conditions et selon les mêmes critères que ceux exigés pour la détermination par les autorités nationales des zones de protection et de surveillance au sens de la directive 80/217. Bien au contraire, dans le système communautaire de lutte contre la propagation de la PPC, la Commission n'est amenée à intervenir qu'en cas de nécessité, lorsque les mesures prises par les États membres ne permettent pas d'éliminer la menace pour les cheptels des États membres.
- 94 Il s'ensuit que les prescriptions de l'article 9 de la directive 80/217 ne s'imposent pas à la Commission lors de l'adoption de mesures fondées sur l'article 10, paragraphe 4, de la directive 90/425, mais constituent tout au plus des facteurs dont la Commission peut s'inspirer dans le cadre de son large pouvoir d'appréciation.
- 95 En tout état de cause, même une appréciation des décisions de la Commission mises en cause par rapport aux prescriptions de l'article 9 de la directive 80/217 ne permet pas d'établir le bien-fondé de la thèse des requérants. En premier lieu, les rayons de 3 et 10 km autour des foyers d'infection prévus à l'article 9, paragraphe 1, de la directive 80/217 ne sont que des rayons minimaux pour la fixation des zones de protection et de surveillance. Cette disposition permet donc, en fonction des circonstances de l'espèce, la fixation de zones d'un rayon plus important. En deuxième lieu, les requérants n'ont pas établi qu'une délimitation des parties de territoire frappées par les interdictions en fonction du seul critère de la distance géographique par rapport aux foyers d'infection aurait eu pour résultat que leur exploitation n'aurait pas été visée par l'interdiction d'envois. En troisième lieu, en application de l'article 9, paragraphe 2, la fixation des zones ne doit pas être déterminée en se fondant uniquement sur des critères géographiques ni, a fortiori, sur le seul critère de la distance par rapport aux foyers d'infection. Cette disposition prévoit en effet que, lors de l'établissement des zones, l'autorité compétente est tenue de prendre en considération toute une série d'autres facteurs, parmi lesquels, notamment, les courants d'échange de porcs et les facilités de contrôle. Or, selon les affirmations de la Commission, non démenties par les requérants, l'arrondissement d'Osnabrück où se trouve l'exploitation des requérants ainsi que les arrondissements voisins de Vechta et de Diepholz, dans lesquels de nombreux cas de PPC ont été signalés, comportent la plus forte densité mondiale d'exploitations d'élevage de porcs.

- 96 Dès lors, la Commission était en droit de délimiter les parties de territoire visées par les interdictions d'envois en fonction des frontières d'unités administratives.
- 97 Néanmoins, il convient d'examiner si, en adoptant les décisions litigieuses, la Commission a outrepassé les limites de son large pouvoir d'appréciation.
- 98 A cet égard, il y a lieu de rappeler que la directive 90/425 prévoit que la Commission doit examiner, en collaboration avec l'État membre concerné, les mesures qu'il convient de prendre et qu'elle doit procéder au sein du comité vétérinaire permanent, composé de représentants des États membres, à l'examen de la situation.
- 99 La Commission a soutenu, sans être contredite par les requérants, que la République fédérale d'Allemagne a elle-même proposé en l'espèce une délimitation sur la base des unités administratives (arrondissements et/ou communes). Ainsi que l'ont admis les requérants à l'audience, le fonctionnaire compétent du ministère fédéral, chef de la délégation, seul interlocuteur des autorités de la Commission a, en dépit du désaccord interne à cette délégation en raison de l'opposition d'un représentant de la Basse-Saxe, voté en faveur de la délimitation fondée sur les unités administratives.
- 100 La Commission a ainsi collaboré effectivement avec les autorités fédérales allemandes lors de la délimitation des parties de territoire visées par les interdictions d'envois en fonction d'unités administratives. Cette concertation correspond d'ailleurs à la pratique habituelle de la Commission de tenir compte des souhaits exprimés par l'État membre concerné, à tout le moins dans la mesure où ceux-ci paraissent adéquats pour assurer une bonne efficacité des mesures prises.
- 101 La méthode de délimitation en fonction des unités administratives était d'autant plus justifiée en l'espèce qu'elle offrait les meilleures garanties d'un contrôle et d'une exécution efficaces des mesures adoptées. En effet, aux termes de l'article 2,

paragraphe 1, du Ausführungsgesetz zum Tierseuchengesetz (*Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt* n° 18, 1994), loi du Land de Basse-Saxe prise en exécution de la loi fédérale sur les épizooties, ce sont les arrondissements et les villes ne dépendant pas d'un arrondissement qui sont compétents pour prendre les mesures relatives à la lutte contre les épizooties et, notamment, pour prendre, surveiller et contrôler les mesures résultant des actes du Conseil et de la Commission. Or, ce sont les autorités vétérinaires compétentes de l'État membre concerné qui effectuent le contrôle et l'exécution sur place, de l'efficacité desquels dépend le succès d'une mesure d'interdiction de circulation prise en vue d'empêcher la propagation de la PPC.

- 102 Une délimitation s'appuyant sur des unités administratives préexistantes présente également l'avantage de permettre une action rapide. En revanche, la détermination de zones selon des critères géographiques requiert un travail d'analyse du terrain et, notamment, des frontières naturelles (cours d'eau, routes, etc.) ainsi que de l'implantation des exploitations. Le recours à une telle méthode suppose dès lors la présentation d'un dossier détaillé par les autorités compétentes de l'État membre concerné. Or, il n'est pas contesté que tel ne fut pas le cas en l'espèce.
- 103 Enfin, ainsi que l'ont indiqué les requérants dans leurs réponses écrites aux questions posées par le Tribunal, les limites des unités territoriales administratives tiennent en général compte des éléments de géographie naturelle (cours d'eau, routes, etc.).
- 104 Dans ces conditions, le Tribunal estime qu'en délimitant les zones en fonction des unités administratives, la Commission n'a pas dépassé de manière manifeste et grave les limites de son pouvoir d'appréciation.
- 105 Il s'ensuit que la deuxième branche du moyen tiré d'une violation du principe de non-discrimination doit être rejetée.

Troisième branche: discrimination par rapport au Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie

— Arguments des parties

- 106 Les requérants soutiennent que les interdictions d'envois fixées selon des frontières administratives les ont discriminés par rapport à certaines exploitations de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, dans la mesure où ces dernières n'ont pas été frappées par les interdictions alors qu'elles se trouvaient à la même distance que leur exploitation par rapport au foyer d'infection. La situation dans les deux Länder ne pourrait être comparée que par rapport au danger représenté par l'épizootie et non pas, comme le fait la Commission, par rapport au nombre d'apparitions de PPC.
- 107 Les requérants mentionnent à cet égard l'exemple d'exploitations situées dans la commune de Westerkappeln (partie nord-est de l'arrondissement de Steinfurt, Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie) qui n'étaient pas soumises aux interdictions alors même qu'elles étaient situées à 15 km seulement du cas de PPC de Rieste (arrondissement d'Osnabrück, Land de Basse-Saxe) ainsi que l'exemple d'exploitations situées dans la commune de Stemwede (arrondissement de Minden-Lübbecke, Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie), distantes de moins de 10 km du cas de PPC de Damme-Rüschendorf (arrondissement de Vechta, Land de Basse-Saxe).
- 108 Les situations étant comparables dans les deux Länder au regard de la menace que représentait la PPC au-delà des frontières administratives et de la finalité des mesures à prendre pour en empêcher la propagation, une différence de traitement n'aurait pas été objectivement justifiée.
- 109 La Commission conteste que les requérants aient été discriminés par rapport aux exploitations de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Elle allègue que les situations n'étaient pas comparables, dès lors que les autorités de la Rhénanie-

du-Nord-Westphalie s'étaient révélées en mesure de combattre et de contrôler efficacement la PPC, aucun cas de PPC n'ayant été enregistré au cours de la période visée par les décisions litigieuses. La distance par rapport à un foyer d'infection n'aurait pas constitué le seul critère pris en considération par la Commission pour imposer les interdictions d'envois. A cet égard, les autorités de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie auraient contrôlé efficacement la PPC de manière qu'il n'y ait aucun risque de propagation de la PPC dans d'autres régions ou dans d'autres États membres. Dans ces conditions, lors de l'adoption des décisions litigieuses, la Commission n'aurait imposé aucune interdiction à la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, prenant en considération le fait que ce Land menait de façon générale une lutte très active contre la PPC et disposait d'une administration vétérinaire des plus efficaces, comme le témoigne le faible nombre de cas de PPC apparus sur son territoire (7 cas en 1993, 1 en 1994 et 2 en 1995) par rapport à ceux qui étaient apparus en Basse-Saxe (64 cas en 1993, 66 en 1994 et 23 en 1995).

- 110 La Commission fait valoir que, à supposer même que les situations aient été comparables, la différence de traitement aurait été objectivement justifiée, en raison du fait que les autorités de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie étaient en mesure de contrôler la PPC de manière efficace, de sorte que le danger d'une propagation de la PPC dans d'autres territoires, en particulier dans d'autres États membres, n'existait pas. La défenderesse précise toutefois que les limites territoriales des Länder n'entrent pas en considération pour la fixation des zones de protection et de surveillance prévues à l'article 9 de la directive 80/217 et que les exploitations de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie situées à proximité immédiate d'un foyer d'infection de la Basse-Saxe étaient soumises aux restrictions grevant ces zones. Elle fait valoir que les requérants n'ont pas prouvé que des exploitations de Rhénanie-du-Nord-Westphalie étaient situées plus près d'un foyer d'infection que la leur.

— Appréciation du Tribunal

- 111 Il convient de rappeler que les exploitations du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie situées à proximité d'un foyer d'infection de Basse-Saxe étaient soumises aux restrictions résultant des zones de protection et de surveillance établies par les autorités allemandes conformément à la directive 80/217.

- 112 Force est de constater que les situations dans le Land de Basse-Saxe et dans celui de Rhénanie-du-Nord-Westphalie n'étaient manifestement pas comparables. En effet, durant la période visée par les décisions litigieuses, aucun cas d'apparition de PPC n'avait été enregistré en Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Dès lors, à supposer même que, comme le soutiennent les requérants, certaines exploitations situées dans ce Land aient été effectivement situées à une distance des foyers d'infection moindre que la leur, c'est à bon droit que la Commission a pu considérer que les autorités compétentes du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie étaient en mesure de contrôler efficacement la PPC et qu'il n'y avait pas, dans cette région, de risque de propagation de la PPC nécessitant l'adoption, de sa part, de mesures de sauvegarde supplémentaires.
- 113 La troisième branche du moyen tiré d'une violation du principe de non-discrimination n'est donc pas non plus fondée.
- 114 Il résulte de ce qui précède que la Commission n'a pas méconnu le principe de non-discrimination. Le premier moyen doit dès lors être rejeté.

Sur le moyen tiré d'une violation du droit de propriété et du droit au libre exercice d'une activité professionnelle

Arguments des parties

- 115 Les requérants soutiennent que les interdictions d'envois imposées par les décisions de la Commission mises en cause ont restreint les possibilités de jouissance de leur propriété d'une manière telle qu'elles équivalent pratiquement à une confiscation. En effet, elles auraient eu pour résultat de rendre impossibles l'élevage et l'engraissement des porcs.
- 116 Les requérants affirment que les interdictions d'envois constituent un moyen inadéquat pour combattre une épizootie et sont disproportionnées par rapport à leur objectif car, à la différence de l'établissement des zones de protection et de surveillance prévues par la directive 80/217, elles ne sont pas rattachées au foyer de

l'épidémie, mais établies uniquement en fonction des unités administratives, sans considération du danger spécifique d'épidémie menaçant l'exploitation en raison de sa proximité géographique par rapport au foyer de l'épidémie.

- 117 Les requérants soutiennent, ensuite, que les interdictions d'envois sont en fait des interdictions de mise sur le marché et constituent ainsi une expropriation illicite, car, selon la jurisprudence de la Cour, interdire au propriétaire de disposer et de jouir librement de sa propriété équivaut à l'en priver (arrêt de la Cour du 13 décembre 1979, Hauer, 44/79, Rec. p. 3727). Or, en vertu de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, comme dans la tradition constitutionnelle des États membres, une expropriation ne serait admissible que moyennant une indemnisation rapide, équitable et effective, laquelle n'aurait pas été prévue en l'espèce.
- 118 Les requérants contestent l'affirmation de la Commission selon laquelle des interdictions fixées en fonction des frontières administratives seraient plus efficaces et mieux contrôlables. Selon eux, il n'existerait pas en Allemagne d'instances de contrôle au niveau des communes, des arrondissements ou des Länder susceptibles d'assurer effectivement le respect des interdictions d'envois fixées en fonction des unités administratives.
- 119 Pour les mêmes raisons, les décisions litigieuses violeraient le droit des requérants au libre exercice d'une activité professionnelle.
- 120 La Commission rappelle qu'une mesure ne saurait être considérée comme étant privative de la propriété lorsque « le propriétaire reste libre de disposer de son bien et de l'affecter à tous autres usages non interdits » (arrêt Hauer, précité ci-dessus au point 117, point 19). Elle souligne que, en dépit des interdictions d'envois, les requérants ont pu continuer à disposer de leur propriété.

- 121 Elle rappelle que tant le droit de propriété que le droit au libre exercice d'une activité professionnelle peuvent être soumis à des restrictions (arrêt de la Cour du 5 octobre 1994, Allemagne/Conseil, C-280/93, Rec. p. I-4973, point 78).
- 122 Elle conteste que des restrictions aient été apportées à cet égard aux droits des requérants. Elle relève que l'exploitation des requérants se trouve dans l'arrondissement d'Osnabrück, que les exploitations de leurs principaux clients étaient situées dans les arrondissements voisins de Diepholz et de Vechta et que les interdictions d'envois visaient ces trois arrondissements. Elle en déduit que les requérants pouvaient en principe continuer à vendre leurs cochettes à leurs clients traditionnels, les décisions de la Commission permettant la commercialisation des porcs à l'intérieur des parties de territoire en question. Or, une éventuelle baisse de la demande de cochettes ne constituerait ni une limitation ni à plus forte raison une privation du droit de propriété des requérants. En effet, ceux-ci ne sauraient revendiquer un droit de propriété sur une demande qui leur serait garantie.
- 123 La Commission constate que les requérants n'expliquent pas les raisons pour lesquelles ils ne pouvaient plus livrer à leurs acheteurs traditionnels ou à d'autres acheteurs. Elle ajoute que les requérants ont omis de soumettre au Tribunal les prétendus contrats de livraison fermes.
- 124 Elle considère que, même à supposer que les décisions attaquées aient pu porter atteinte au droit de propriété ou au droit de libre exercice de l'activité des requérants, il s'agirait en l'espèce d'une restriction autorisée au regard des principes dégagés par la jurisprudence. Les interdictions litigieuses répondraient à des objectifs d'intérêt général de la Communauté. Elles seraient nécessaires à la protection du cheptel porcin, au maintien des échanges de porcs et, par conséquent, à la préservation du secteur économique de la production porcine. Dès lors, elles ne constitueraient pas une atteinte à la substance du droit de propriété ou du droit de libre exercice d'une activité professionnelle.

Appréciation du Tribunal

- 125 Selon une jurisprudence constante, les droits fondamentaux invoqués par les requérants n'apparaissent pas comme des prérogatives absolues. Des restrictions peuvent être apportées à leur usage, notamment dans le cadre d'une organisation commune de marché, à condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même des droits ainsi garantis (arrêt de la Cour du 11 juillet 1989, Schröder, 265/87, Rec. p. 2237, point 15).
- 126 Il convient donc d'examiner quel est l'objectif poursuivi par les décisions litigieuses et d'apprécier s'il existe un rapport raisonnable entre cet objectif et les interdictions d'envois.
- 127 Il y a lieu de relever d'abord que toute mesure de sauvegarde comporte, par définition, des effets qui affectent les droits de propriété et le libre exercice des activités professionnelles, causant ainsi des préjudices à des parties qui n'ont aucune responsabilité quant à la situation ayant conduit à l'adoption des mesures de sauvegarde (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 30 juillet 1996, Bosphorus, C-84/95, Rec. p. I-3953, point 22). Il s'ensuit que le simple fait que les interdictions d'envois aient entraîné des répercussions négatives pour les requérants, alors que leur exploitation n'était, selon eux, pas atteinte ni menacée par la PPC, ne saurait impliquer, à lui seul, que ces interdictions constituaient des restrictions inadmissibles.
- 128 Il y a lieu de relever ensuite que l'importance des objectifs poursuivis par les décisions litigieuses, à savoir la lutte contre la propagation d'une maladie épizootique, la PPC, provoquant une mortalité et des perturbations telles qu'elle

risquait de compromettre notablement la rentabilité de l'ensemble de l'élevage porcin de la Communauté, était de nature à justifier des conséquences négatives, même considérables, pour certains opérateurs.

- 129 Or, les mesures adoptées en l'espèce n'ont pas entraîné des conséquences négatives, même considérables, pour les producteurs porcins concernés. D'une part, elles n'ont pas imposé des mesures radicales, tels des abattages massifs, mais se sont bornées à prévoir des restrictions temporaires des mouvements de porcs. D'autre part, les restrictions n'ont visé que des parties de territoire géographiquement limitées, qui présentaient un risque particulier. Par ailleurs, ainsi que le Tribunal l'a jugé dans le cadre de l'examen du moyen tiré de la violation du principe de non-discrimination, la délimitation des parties de territoire selon les circonscriptions administratives constituait un moyen adéquat de lutte contre la propagation de la PPC, de sorte que, en procédant ainsi, la Commission n'a pas violé de manière manifeste et grave les limites de son pouvoir d'appréciation.
- 130 En tout état de cause, les requérants n'ont pas établi qu'ils ont effectivement été privés de leurs droits de propriété et de libre exercice de leur activité. En effet, selon les propres indications des requérants, dont l'exploitation se trouve dans l'arrondissement d'Osnabrück, leurs principaux clients se situent dans les arrondissements d'Osnabrück, de Diepholz et de Vechta, tous trois inclus dans les parties de territoire soumises aux mesures de protection imposées par les décisions de la Commission mises en cause. Les mouvements à l'intérieur des parties de territoire visées étant demeurées libres pour l'essentiel, du moins jusqu'à l'adoption de mesures de protection supplémentaires par la décision 94/178, les requérants auraient dû démontrer en quoi les décisions de la Commission les ont empêchés de vendre à leurs clients traditionnels. La simple production à l'audience, au demeurant irrecevable parce que tardive, d'une liste d'autres clients établis en dehors des zones d'interdiction ne saurait constituer une preuve suffisante de l'existence du préjudice allégué par les requérants.
- 131 Il s'ensuit que les interdictions d'envois contenues dans les décisions litigieuses ne sauraient être considérées comme inadéquates ou disproportionnées. Le moyen tiré d'une violation des droits de propriété et de libre exercice d'une activité professionnelle doit donc être rejeté.

Sur le moyen tiré d'une violation du principe de proportionnalité

Arguments des parties

- 132 Les requérants soutiennent que les décisions litigieuses violent le principe de proportionnalité.
- 133 Ils renvoient d'abord aux arguments invoqués dans le cadre du moyen précédent et, en particulier, à ceux relatifs à la délimitation des parties de territoire selon les unités administratives.
- 134 Ils soutiennent ensuite que les décisions litigieuses sont disproportionnées, parce que leur exploitation n'a pas été touchée par la PPC et que, dans ces conditions, une vaccination préventive ou d'urgence aurait constitué à leur égard un moyen considérablement plus modéré. Or, ils croient savoir que les services compétents allemands ont présenté une demande de vaccination d'urgence, mais que celle-ci a été rejetée par la Commission.
- 135 La Commission rappelle qu'elle considère non fondé le grief tiré de la délimitation des zones d'interdiction sur la base d'unités administratives. Elle fait valoir par ailleurs que, selon une jurisprudence constante (voir arrêt de la Cour, Allemagne/ Conseil, précité ci-dessus au point 121, point 90), les mesures adoptées dans le domaine de la politique agricole commune ne sont disproportionnées que lorsqu'elles sont manifestement inappropriées au regard de l'objectif poursuivi. Or, elle relève que les requérants ne soutiennent pas que les interdictions d'envois ont été manifestement inappropriées pour empêcher une nouvelle extension de la PPC et pour garantir le fonctionnement des échanges de porcs dans la Communauté.

- 136 La Commission conteste de surcroît que la vaccination constitue un moyen tout aussi approprié que des interdictions d'envois. La Communauté mènerait délibérément une politique de non-vaccination pour combattre les épizooties. Les vaccinations d'urgence, même pratiquées dans une zone géographique limitée, ne garantiraient pas l'éradication du virus, les animaux infectés demeurant non découverts. Elles n'empêcheraient pas non plus la naissance de porcs apparemment sains, mais porteurs du virus. Les examens sérologiques ne permettraient pas en outre de distinguer si les anticorps proviennent d'une infection ou d'une vaccination. En d'autres termes, un animal vacciné pourrait être porteur du virus et continuer à propager la maladie.
- 137 La défenderesse ajoute que d'autres raisons ont plaidé en faveur du rejet de la demande formée le 7 février 1994 par la République fédérale d'Allemagne aux fins d'une autorisation de vaccinations d'urgence. En effet, ayant constaté des difficultés et des lacunes inquiétantes, notamment dans l'identification des animaux et le contrôle de leurs mouvements, la Commission aurait redouté que les vaccinations conduisent les éleveurs à négliger les mesures de protection et mettent ainsi en péril l'ensemble de la politique communautaire de lutte contre la PPC. En outre, un programme de vaccination organisé d'urgence nécessiterait pendant douze mois une interdiction absolue de circulation des porcs et des produits à base de viande de porc en provenance des zones de vaccination. La défenderesse fait observer que le maintien de la politique de non-vaccination s'avère extrêmement important du point de vue des relations commerciales avec les pays tiers qui sont également censés suivre une telle politique.

Appréciation du Tribunal

- 138 Le principe de proportionnalité exige que les mesures imposées par un acte communautaire soient aptes à réaliser l'objectif visé en ne dépassant pas les limites de ce qui est nécessaire à cet effet. Il exige également que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il soit recouru à la mesure la moins contraignante et que les inconvénients causés ne soient pas démesurés par rapport aux buts visés (arrêt *Exporteurs in Levende Varkens e. a./Commission*, précité ci-dessus au point 52, point 119).

- 139 Il résulte de l'examen des moyens précédents que, en l'espèce, les interdictions imposées dans des régions délimitées en fonction des unités administratives constituaient un moyen adéquat et non disproportionné pour lutter contre la propagation de la PPC.
- 140 S'agissant de l'argument selon lequel des vaccinations auraient constitué un moyen plus modéré pour lutter contre la PPC, il convient de rappeler d'abord que l'emploi de vaccins contre la PPC fait l'objet d'une interdiction de principe inscrite à l'article 14 de la directive 80/217, telle que modifiée par la directive 91/685.
- 141 Si le recours à la vaccination d'urgence reste permis dans certaines circonstances, la non-vaccination relève d'une politique bien établie de la Communauté. Dans le cadre du présent recours en indemnité, il ne saurait être question de juger du bien-fondé de la politique menée par la Communauté pour lutter contre la PPC, mais uniquement de savoir si la Commission a adopté un comportement illégal en dépassant, de manière manifeste et grave, les limites de son pouvoir d'appréciation. Or, à cet égard, le refus de la Commission, conforme à sa politique en la matière, de permettre le recours à une vaccination d'urgence ne saurait être considéré comme constitutif d'une telle violation.
- 142 En toute hypothèse, il convient de relever que, aux termes de l'article 14, paragraphes 3 et 4, de la directive 80/217, telle que modifiée par la directive 91/685, en cas de vaccination d'urgence, aucun porc vivant ne peut quitter la zone vaccinale pendant une durée de six mois suivant l'achèvement des opérations de vaccination. La mesure suggérée par les requérants n'aurait dès lors pas constitué un moyen moins contraignant à leur égard que les interdictions litigieuses.
- 143 Il s'ensuit que les décisions contestées n'ont pas violé le principe de proportionnalité de manière manifeste et grave.

Sur le moyen tiré d'une insuffisance de base juridique

Arguments des parties

- 144 Les requérants contestent, en premier lieu, que des mesures de police sanitaire, telles les interdictions d'envois prévues par les décisions litigieuses, puissent être fondées sur l'article 10, paragraphe 4, de la directive 90/425, dont l'objectif unique serait de déterminer les contrôles vétérinaires et zootechniques au sein du marché intérieur et non pas d'imposer des interdictions d'envois.
- 145 Cette position serait corroborée par le fait que des textes spéciaux régissent les mesures de police sanitaire à l'égard des épizooties. Les requérants relèvent à cet égard que la directive 64/432, ainsi que les directives 72/461/CEE du Conseil, du 12 décembre 1972, relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires de viandes fraîches (JO L 302, p. 24, ci-après « directive 72/461 »), et 80/215/CEE du Conseil, du 22 janvier 1980, relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires de produits à base de viande (JO L 47, p. 4, ci-après « directive 80/215 ») constituent des réglementations spéciales visant explicitement le commerce de porcs vivants, de viande de porc et de produits porcins en cas de PPC.
- 146 Ils soutiennent, en deuxième lieu, que, même si la directive 90/425 habilite la Commission à adopter des mesures de sauvegarde, telles des interdictions d'envois, la Commission n'est pas compétente pour imposer des interdictions applicables à l'intérieur d'un État membre, dès lors que les directives 64/432, 72/461 et 80/215, pertinentes en matière de police sanitaire, visent uniquement le commerce transfrontalier entre les États membres et non le commerce à l'intérieur de l'un d'entre eux.
- 147 Les requérants relèvent également que l'article 7 A du traité n'aurait pas aboli les frontières entre États membres. La Communauté ne serait pas compétente pour réglementer des faits purement nationaux, l'article 7 A ayant pour seul but d'abolir ou, le cas échéant, d'harmoniser les restrictions entre États membres.

- 148 Ils font enfin valoir que l'argument de la Commission tiré du principe de la régionalisation est en contradiction avec la nécessité d'arrêter des interdictions sur la base des circonscriptions administratives, puisque les zones où le risque d'infection était élevé auraient pu être délimitées sans référence aux frontières administratives.
- 149 La Commission soutient, en premier lieu, que l'article 10 de la directive 90/425 constitue la base juridique adéquate. Elle rappelle que le dixième considérant de ladite directive énonce: « [...] il importe de prévoir un régime de sauvegarde; [...] dans ce domaine, notamment pour des raisons d'efficacité, la responsabilité doit appartenir en premier lieu à l'État d'expédition; [...] la Commission doit pouvoir agir notamment en se rendant sur place et en adoptant les mesures appropriées à la situation ». De même, elle rappelle que l'article 10, paragraphes 3 et 4, de ladite directive prévoit expressément que la Commission peut prendre des mesures conservatoires à l'égard des animaux ou des produits provenant de la région touchée par l'épizootie ou d'une exploitation, d'un centre ou d'un organisme donnés.
- 150 La Commission soutient, en deuxième lieu, que l'article 10, paragraphe 4, de la directive 90/425 permet d'imposer des interdictions d'envois applicables à l'intérieur d'un État membre. Il résulterait tant du titre de cette directive que de ses deux premiers considérants qu'elle a été adoptée pour le marché intérieur, lequel, aux termes de l'article 7 A, second alinéa, du traité, comporte « un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent traité ». Le territoire de la Communauté devrait donc être considéré comme un seul marché et il n'y aurait pas lieu de faire une distinction entre les mouvements d'animaux de zones contaminées vers d'autres États membres et les mouvements de ces animaux vers d'autres zones de l'État membre concerné.
- 151 La Commission ajoute que, dans le respect du principe de régionalisation, des mesures de sauvegarde doivent se limiter autant que possible à la région où la maladie est apparue, en raison du fait que, notamment, des mesures limitées géographiquement constituent un moyen beaucoup moins contraignant. Ce serait

seulement dans des cas exceptionnels que le territoire entier d'un État membre pourrait être exclu des échanges intracommunautaires. La défenderesse relève à cet égard que le cinquième considérant de la décision 93/566 énonce: « puisqu'il est possible de définir une zone géographiquement limitée qui présente un risque particulier, les restrictions aux échanges peuvent être appliquées sur une base régionale ».

- 152 Enfin, la Commission souligne qu'elle avait d'abord tenté en l'espèce d'empêcher la propagation de la PPC par des mesures qui se limitaient à interdire les mouvements de porcs à partir de certaines zones touchées de l'Allemagne vers d'autres États membres, la vente à l'intérieur de l'Allemagne restant libre. Ces mesures n'auraient toutefois pas permis de lutter efficacement contre la PPC, qui continuait à se propager en Allemagne et même à atteindre la Belgique.

Appréciation du Tribunal

- 153 Les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la directive 90/425 ne permet pas à la Commission d'adopter des mesures de sauvegarde, telles des interdictions d'envoi.
- 154 En effet, contrairement à leur affirmation, le champ d'application de cette directive ne se limite pas à l'organisation de contrôles vétérinaires et zootechniques.
- 155 La directive prévoit également, comme l'annonce son dixième considérant, un régime de sauvegarde. Ainsi, aux termes de son article 10, paragraphes 3 et 4, la Commission peut prendre des mesures conservatoires à l'égard des animaux ou des produits provenant de la région touchée par l'épizootie et, après examen au sein du comité vétérinaire permanent, elle arrête les mesures nécessaires.

- 156 A cet égard, il y a lieu de rappeler que, dans son arrêt du 26 mai 1993, Commission/Portugal (C-52/92, Rec. p. I-2961), la Cour a déjà confirmé la légalité d'une décision de la Commission prise sur le fondement de l'article 10. de la directive 90/425, qui interdisait à certains États membres d'expédier vers d'autres États membres des porcs de rente provenant des communes à haut risque.
- 157 Les requérants ne peuvent davantage invoquer l'incompétence de la Commission pour arrêter, sur la base de l'article 10, paragraphe 4, de la directive 90/425, des décisions imposant des interdictions d'envois visant non seulement le commerce intracommunautaire, mais également les échanges à l'intérieur d'un État membre.
- 158 En effet, aucune disposition de la directive 90/425 ne prévoit que les mesures adoptées par la Commission ne peuvent concerner que le commerce entre États membres.
- 159 Par ailleurs, si la Commission, dans le respect du principe de proportionnalité, peut arrêter des mesures de sauvegarde ne couvrant pas la totalité du territoire d'un État membre mais seulement la région touchée de cet État, elle est néanmoins tenue de s'assurer que ces mesures permettront d'atteindre l'objectif recherché. Or, des mesures n'interdisant que les mouvements d'animaux à partir des régions contaminées d'un État membre vers les autres États membres, mais non vers les autres parties du territoire de cet État membre, laissent subsister le risque que l'épizootie continue à se propager dans le reste du territoire de cet État, puis, de là, dans les autres États membres. L'interdiction des mouvements d'animaux provenant des régions contaminées d'un État vers les autres parties du territoire de cet État, au même titre que les mouvements vers les autres États membres, peut, dans ces conditions, constituer le complément indispensable de la limitation des interdictions au niveau régional.
- 160 En l'espèce, force est de constater que les décisions 93/364 et 93/497 qui n'avaient interdit que les mouvements de porcs vers les autres États membres, tout en laissant libre la vente à l'intérieur du territoire allemand, n'ont pas permis de lutter efficacement contre la propagation de la PPC, celle-ci ayant continué à s'étendre en Allemagne pour atteindre même la Belgique.

- 161 Dans ces conditions, les interdictions d'envois vers les autres parties du territoire allemand édictées par les décisions mises en cause ont effectivement constitué le corollaire indispensable aux interdictions d'envois vers les autres États membres et visaient ainsi à lutter contre la propagation de la PPC dans les autres États membres.
- 162 Sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur la portée de l'article 7 A du traité, il y a donc lieu de constater que les décisions mises en cause ne concernaient pas une situation purement nationale.
- 163 Il s'ensuit que le moyen tiré d'une insuffisance de base juridique n'est pas fondé.
- 164 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que les requérants n'ont pas établi que la Commission, en adoptant les décisions litigieuses, a violé de manière manifeste et grave une règle supérieure de droit protégeant les particuliers. Par conséquent, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si les autres conditions d'une responsabilité de la Communauté sont réunies en l'espèce, il y a lieu de rejeter le recours comme non fondé.

Sur les dépens

- 165 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Les requérants ayant succombé en leurs conclusions, il y a lieu, conformément aux conclusions de la Commission, de les condamner à supporter leurs propres dépens ainsi que ceux exposés par la Commission.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) Les requérants sont condamnés aux dépens.

García-Valdecasas

Azizi

Jaeger

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 15 avril 1997.

Le greffier

Le président

H. Jung

R. García-Valdecasas