

# Conseil d'État, 3ème et 8ème sous-sections réunies, 5 juillet 2010, 309635

## Synthèse

**Juridiction** : Conseil d'État

**Numéro affaire** : 309635

**Type de recours** : Plein contentieux

**Publication** : Inédit au recueil Lebon

**Décision précédente** : Cour administrative d'appel de Paris, 11 juillet 2007

**Président** : M. Martin

**Rapporteur** : Mme Emilie Bokdam

**Rapporteur public** : Mme Cortot-Boucher Emmanuelle

**Avocat(s)** : SCP NICOLAY, DE LANOUELLE, HANNOTIN

**Lien Légifrance** : <https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/CETATEXT000022486948>

## Chronologie de l'affaire

**Cour administrative d'appel de Paris**

11 juillet 2007

**Conseil d'État**

05 juillet 2010

## Texte

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 24 septembre et 24 décembre 2007 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés par le MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE ; le ministre demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt du 11 juillet 2007 par lequel la cour administrative d'appel de Paris, faisant droit à la requête de la société Pommier Trepin Cousins, a d'une part, annulé le jugement du 23 février 2006 du tribunal administratif de Melun en tant qu'il a rejeté la demande de cette société tendant à la condamnation de l'Etat à réparer le préjudice qu'elle affirme avoir subi en raison de l'interdiction de commercialiser le thymus de jeunes bovins entre le 10 novembre 2000 et le 1er octobre 2002, et d'autre part, condamné l'Etat à payer à cette société en réparation de ce préjudice la somme de 436 000 euros, assortie des intérêts au taux légal capitalisés ;

2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter l'appel de la société Pommier Trepin Cousins ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 3 mai 2010, présentée pour la société Pommier Trepin Cousins ;

Vu le traité instituant la Communauté européenne ;

Vu le règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 ;

Vu la directive 89/662/CEE du Conseil du 11 décembre 1989 ;

Vu la décision n° 2000/418/CE de la Commission du 29 juin 2000 ;

Vu le code rural ;

Vu le décret n° 71-636 du 21 juillet 1971 ;

Vu l'arrêté du 17 mars 1992 relatif aux conditions auxquelles doivent satisfaire les abattoirs d'animaux de boucherie pour la production et la mise sur le marché de viandes fraîches et déterminant les conditions de l'inspection sanitaire de ces établissements, modifié notamment par les arrêtés du 10 novembre 2000, du 7 novembre 2001, du 28 mars 2002 et du 26 septembre 2002 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Emilie Bokdam, Auditeur,

- les observations de la SCP Nicolaÿ, de Lanouvelle, Hannotin, avocat de la société Pommier Trepin Cousins,

- les conclusions de Mme Emmanuelle Cortot-Boucher, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Nicolaÿ, de Lanouvelle, Hannotin, avocat de la société Pommier Trepin Cousins ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par un arrêté du 10 novembre 2000 modifiant l'arrêté du 17 mars 1992 relatif aux conditions auxquelles doivent satisfaire les abattoirs d'animaux de boucherie pour la production et la mise sur le marché de viandes fraîches et déterminant les conditions de l'inspection sanitaire de ces établissements, le MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE a, dans un objectif de prévention et de lutte contre les encéphalites spongiformes subaiguës transmissibles (ESST), inscrit pour une durée

d'un an le thymus des bovins de tous âges sur la liste des viandes et abats déclarés impropres à la consommation humaine et devant être détruits ; que cette interdiction a été prorogée une première fois jusqu'au 31 mars 2002 par un arrêté du 7 novembre 2001 modifiant l'arrêté du 17 mars 1992 mentionné ci-dessus ; que le MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE a levé cette interdiction par un arrêté du 28 mars 2002 pour les seuls thymus prélevés sur les bovins nés après le 1er janvier 2002 en France ou dans un Etat membre de la Communauté européenne et accompagnés d'un certificat sanitaire attestant qu'ils n'ont été nourris qu'avec des aliments n'incorporant pas de matières provenant de ruminants, hormis le lait et les matières qui en sont issues ; que, par un arrêté du 26 septembre 2002, le ministre a autorisé à compter du 1er octobre 2002 la consommation et, par suite, la commercialisation du thymus de tous les bovins nés en France après le 30 juin 2002, sans condition de certificat relatif à leur alimentation, et du thymus des bovins originaires des autres Etats membres de la Communauté européenne, nés entre le 1er janvier et le 30 juin 2002 ou postérieurement au 30 juin 2002 et accompagnés d'un certificat sanitaire relatif à leur alimentation ; que la société Pommier Trepin Cousins, qui exerce des activités de grossiste en abats, a adressé le 31 décembre 2004 au MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE une réclamation, rejetée par décision du 25 janvier 2005, tendant à la réparation du préjudice qu'elle affirme avoir subi en raison de l'impossibilité dans laquelle elle s'est trouvée pendant vingt-trois mois de commercialiser le thymus de bovins du fait des interdictions de consommation édictées par les arrêtés mentionnés ci-dessus ; que le MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 11 juillet 2007 par lequel la cour administrative d'appel de Paris, faisant droit à la requête de la société Pommier Trepin Cousins, a annulé le jugement du tribunal administratif de Melun du 23 février 2006 en tant qu'il a rejeté la demande de cette société et a condamné l'Etat à payer à la société Pommier Trepin Cousins, sur le fondement de la responsabilité pour faute, la somme de 436 000 euros en réparation du préjudice allégué ;

Sur la responsabilité :

Sur la période antérieure au 1er juillet 2001 :

Considérant qu'aux termes du paragraphe 1 de l'article 9 de la directive 89/662/CEE du Conseil du 11 décembre 1989 relative aux contrôles vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires dans la perspective de la réalisation du marché intérieur : Chaque Etat membre signale immédiatement aux autres Etats membres et à la Commission, outre l'apparition sur son territoire des maladies prévues par la directive 82/894/CEE, l'apparition de toute zoonose, maladie ou cause susceptible de constituer un danger grave pour les animaux ou la santé humaine (...) / Dans l'attente des mesures à prendre, conformément au paragraphe 4, l'Etat membre de destination peut, pour des motifs graves de protection de la santé publique ou de santé animale, prendre des mesures conservatoires à l'égard des établissements concernés ou, dans le cas d'une épizootie, à l'égard de la zone de protection prévue par la réglementation communautaire./ Les mesures prises par les Etats membres sont communiquées sans délai à la Commission et aux autres Etats membres ; que le paragraphe 4 du même article dispose que : 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 produits visés à l'article 1er et, si la situation l'exige, pour les produits d'origine ou les produits dérivés de ces produits. Elle suit l'évolution de la situation et,

selon la même procédure, modifie ou abroge, en fonction de cette évolution, les décisions prises ;

Considérant que la Commission a, sur le fondement des dispositions précitées, adopté, le 29 juin 2000, la décision n° 2000/418/CE réglementant l'utilisation des matériels présentant des risques au regard des encéphalopathies spongiformes transmissibles et modifiant la décision 94/474/CE ; que cette décision s'applique, aux termes de son article 1er, à la production et à la mise sur le marché des produits d'origine animale issus de matériels d'animaux des espèces bovines ou contenant de tels matériels ; que l'annexe I de cette même décision, qui désigne les matériels à risque spécifiés devant être enlevés et détruits en application de l'article 3 de celle-ci, n'y fait figurer le thymus de bovins que pour les animaux âgés de plus de 6 mois au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ainsi qu'au Portugal, à l'exception de la région autonome des Açores ;

Considérant qu'ainsi que l'a jugé la Cour de justice des Communautés européennes dans son arrêt du 5 décembre 2000, Eurostock Meat Marketing Ltd (C-477/98), il résulte de l'article 9, paragraphe 1, quatrième alinéa, de la directive 89/662/CEE qu'un Etat membre de destination peut, pour des motifs graves de protection de la santé publique ou de la santé animale, prendre des mesures conservatoires dans l'attente des mesures devant être arrêtées par la Commission conformément au paragraphe 4 du même article ; que cet article a pour objet la mise en place d'un régime de sauvegarde communautaire destiné à remplacer les mesures conservatoires, éventuellement disparates, prises dans l'urgence par les Etats membres en cas de danger grave ; qu'un Etat membre peut adopter des mesures conservatoires lorsque la Commission n'a pas encore statué sur la nécessité de mettre en place un régime communautaire de sauvegarde, pour les motifs graves de protection de la santé publique ou animale qu'il allègue ; que le droit communautaire ne s'oppose pas non plus, ainsi que l'a jugé la Cour de justice des Communautés européennes dans l'affaire mentionnée précédemment, à l'adoption de mesures conservatoires par les Etats membres dans l'attente de l'entrée en vigueur d'une mesure déjà adoptée par la Commission sur le fondement du paragraphe 4 de l'article 9 de la directive du 11 décembre 1989 cité ci-dessus mais dont la date d'application a été reportée, à la condition que celle-ci n'ait pas été différée au motif explicite qu'aucune mesure quelconque, nationale ou communautaire, ne serait nécessaire avant cette date ; qu'il exclut en revanche, lorsque la Commission a pris, en application de ces dispositions, des mesures qui sont entrées en vigueur, qu'un Etat membre arrête des mesures conservatoires temporaires, dès lors que celles-ci ne sont pas justifiées par des éléments nouveaux permettant d'estimer qu'il existe des motifs graves de protection de la santé publique dont la Commission n'a pu tenir compte lors de l'adoption de sa décision ou dont il apparaît manifestement qu'ils étaient inconnus de la Commission lorsqu'elle a pris sa décision ;

Considérant dès lors, qu'après avoir relevé que la Commission avait adopté, sur le fondement du paragraphe 4 de la directive du Conseil du 11 décembre 1989, la décision n° 2000/418/CE du 29 juin 2000 réglementant l'utilisation des matériels présentant des risques au regard des ESST et que cette décision, qui était entrée en vigueur, n'incluait pas dans la liste de ces matériels le thymus des bovins nés et élevés dans les Etats membres de la Communauté européenne autres que les deux Etats mentionnés ci-dessus, et après avoir jugé, par une appréciation souveraine exempte de dénaturation, que le MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE, en se bornant à faire état d'un avis de l'agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) du 15 mars 2000, antérieur à la mesure communautaire mentionnée ci-dessus, ne se prévalait pas d'éléments

nouveaux qui, même sans certitudes scientifiques, eussent été de nature à nourrir de nouveaux soupçons sur l'infectiosité du thymus depuis l'intervention de la mesure du 29 juin 2000, la cour, qui a suffisamment motivé son arrêt sur ce point, n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que le ministre ne se trouvait pas dans une situation où il pouvait légalement adopter, en application de la clause de sauvegarde prévue par l'article 9 de la directive du Conseil du 11 décembre 1989, des mesures telles que celles qu'il a prises par l'arrêté du 10 novembre 2000 interdisant la consommation et la commercialisation du thymus de tous les bovins ;

Sur la période postérieure au 1er juillet 2001 :

Considérant que le premier paragraphe de l'article 4 du règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles dispose que : En ce qui concerne la mise en oeuvre des mesures de sauvegarde, les principes et dispositions de l'article 9 de la directive 89/662/CEE (...) sont d'application ; que l'article 8 de ce règlement prévoit l'enlèvement et la destruction des matériels à risque spécifiés conformément à son annexe V ; que celle-ci ne fait figurer le thymus des bovins sur la liste de ce règlement que dans les pays de catégorie 5, c'est-à-dire au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et au Portugal à l'exception de la région autonome des Açores ;

Considérant dès lors, pour ce qui concerne la période postérieure au 1er juillet 2001, qu'après avoir relevé, par une appréciation souveraine exempte de dénaturation, que le MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE ne faisait pas état, en se prévalant des avis de l'AFSSA du 6 novembre 2001 et du 28 mars 2002, d'éléments nouveaux sur l'infectiosité du thymus et après avoir jugé que la France ne se trouvait donc pas dans une situation telle que le MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE aurait pu légalement prendre des mesures de sauvegarde relatives à cet abat en application des dispositions combinées de l'article 4 du règlement du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 et de l'article 9 de la directive du Conseil du 11 décembre 1989, la cour, qui a suffisamment motivé son arrêt sur ce point, n'a pas entaché son arrêt d'erreur de droit en jugeant que les mesures litigieuses, qui ajoutaient aux restrictions prévues dans l'intérêt de la santé publique par la réglementation communautaire, étaient illégales ;

Sur le principe de précaution :

Considérant que si les autorités nationales, quand elles sont compétentes pour prendre une mesure de sauvegarde, ne sont pas tenues, conformément au principe de précaution, de fonder leurs décisions sur des certitudes scientifiques et si, comme il a été dit, ce même principe permet à un Etat membre, quand une décision communautaire de sauvegarde a déjà été prise, de faire valoir des éléments nouveaux même sans faire état de telles certitudes, le ministre ne saurait utilement soutenir qu'en jugeant qu'il n'était pas compétent pour prendre les mesures litigieuses, la cour aurait méconnu le principe de précaution ;

Sur la responsabilité pour faute simple :

Considérant qu'en jugeant que l'illégalité des interdictions de commercialisation du thymus

litigieuses, édictées en violation des obligations communautaires qui s'imposaient à la France, était fautive et engageait la responsabilité de l'Etat, sans exiger que soit caractérisée l'existence d'une faute lourde, la cour n'a pas entaché son arrêt, qui est suffisamment motivé sur ce point, d'erreur de droit ;

Sur l'existence d'un lien direct :

Considérant qu'en jugeant, après avoir relevé, d'une part que la société Pommier Trepin Cousins n'avait pu procéder à aucune vente de ris de veau pendant la période d'interdiction de commercialisation de cet abat et, d'autre part, qu'il ne résultait pas de l'instruction que la situation sanitaire aurait nécessairement affecté, de novembre 2000 à septembre 2002, le prix ou les quantités consommées de thymus en l'absence d'interdiction, que la société Pommier Trepin Cousins avait subi un préjudice résultant de l'impossibilité de commercialiser le ris de veau, la cour a, contrairement à ce que soutient le MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE, recherché l'existence d'un lien certain et direct entre le préjudice allégué par la société Pommier Trepin Cousins et les arrêtés interdisant la consommation du thymus de bovins ;

Sur l'évaluation du préjudice :

Considérant qu'en se bornant à affirmer, pour évaluer le montant du préjudice subi par la société Pommier Trepin Cousins, qu'il ne résultait pas des pièces du dossier qui lui était soumis que la situation sanitaire aurait nécessairement affecté les prix et les quantités de thymus consommées en l'absence des interdictions contestées et qu'il fallait par suite indemniser cette société en retenant la marge mensuelle qu'elle avait réalisée pendant les douze mois précédant le premier arrêté d'interdiction du ministre et en la multipliant par le nombre de mois, soit vingt-trois, pendant lesquels la commercialisation du thymus avait été impossible, sans rechercher si une dégradation des conditions de vente de cet abat était susceptible de se produire du fait de la crise sanitaire, la cour a commis une erreur de droit ; que l'article 2 de son arrêt doit, par suite, être annulé ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler, dans cette mesure, l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que la société Pommier Trepin Cousins a réalisé, pendant les dix mois précédant le mois de novembre 2000, une marge brute cumulée d'un montant de 175 282 euros sur la vente de thymus de jeunes bovins, soit une marge moyenne mensuelle de 17 528,20 euros ; que cette société s'est trouvée, en raison de l'interdiction de consommation de ces abats édictée par les arrêtés litigieux du ministre de l'agriculture et de la pêche, dans l'impossibilité de commercialiser cet abat pendant vingt-deux mois et vingt jours ; que, cependant, une nouvelle crise de confiance des consommateurs, résultant des divers événements sanitaires qui se sont produits à la fin du mois d'octobre 2000, s'est développée dès le mois de novembre de cette même année, comme le montre la chute de la consommation et des prix des produits carnés de bovins ; que ses effets ont perduré, tout en s'atténuant, en 2001 et 2002 ; que, compte tenu de l'ensemble de ces circonstances, il sera fait une juste appréciation du préjudice subi par la société Pommier Trepin Cousins en fixant l'indemnité qui lui est due à 185 000 euros ;

Sur les intérêts :

Considérant que la société a droit aux intérêts des sommes qui lui sont dues à compter du 4 janvier 2005, date de la réception par l'administration de sa demande préalable ; qu'à la date du 7 juin 2006, à laquelle cette société a présenté des conclusions à fin de capitalisation des intérêts, il était dû plus d'une année d'intérêts ; que, dès lors, conformément aux dispositions de l'article 1154 du code civil, il y a lieu de faire droit à cette demande à cette date, ainsi qu'à chaque échéance annuelle ultérieure ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, le versement à la société Pommier Trepin Cousins d'une somme au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

-----

Article 1er : L'article 2 de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 11 juillet 2007 est annulé.

Article 2 : L'Etat est condamné à payer à la société Pommier Trepin Cousins une somme de 185 000 euros. Cette somme portera intérêts à compter du 4 janvier 2005. Les intérêts échus le 7 juin 2006 seront capitalisés à cette date pour produire eux-mêmes intérêts, ainsi qu'à chaque échéance annuelle ultérieure.

Article 3 : Le surplus des conclusions du pourvoi du MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE est rejeté.

Article 4 : Les conclusions de la société Pommier Trepin Cousins tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et le surplus de ses conclusions d'appel sont rejetés.

Article 5 : La présente décision sera notifiée au MINISTRE DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE et à la société Pommier Trepin Cousins.