

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N° 1401281

SOCIETE VITREENNE D'ABATTAGE JEAN ROZE

M. Fraboulet
Rapporteur

Mme Touret
Rapporteur public

Audience du 20 janvier 2017
Lecture du 24 février 2017

60-01-02-01-01-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Rennes,
(5^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 24 mars 2014 et le 4 janvier 2017, la Société Vitreenne d'Abattage Jean Rozé (SVA Jean Rozé), représentée par Me Dervillers, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 879 242,76 euros avec intérêts de droit à compter du 27 décembre 2013 et capitalisation des intérêts à compter du 27 décembre 2014 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La société requérante soutient que :

- exerçant une activité d'achat, d'abattage et de revente en gros de tous animaux destinés à la consommation, elle a subi un préjudice du fait de l'application, jusqu'à son abrogation par l'arrêté du 10 octobre 2013, de l'arrêté du ministre de l'agriculture du 17 mars 1992, modifié par les arrêtés du 22 décembre 2009 et du 15 juin 2010, en tant que son article 7 déclare impropres à la consommation humaine le crâne et les amygdales des ovins âgés de moins de douze mois, en méconnaissance du droit communautaire ;

- la méconnaissance du droit communautaire engage la responsabilité des Etats envers les particuliers ;

- toute illégalité, à supposer même qu'elle soit imputable à une simple erreur d'appréciation, constitue une faute de nature à engager la responsabilité de la puissance publique ;

- toute mesure d'interdiction nationale, édictée en méconnaissance des obligations communautaires, et notamment d'un règlement communautaire, est fautive et engage la responsabilité de l'Etat sur le fondement de la responsabilité pour faute simple ; en l'espèce, aux termes du b) de l'article 168 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les mesures dans le domaine vétérinaire et phytosanitaire ayant directement pour objectif la protection de la santé publique relèvent d'une compétence partagée entre l'Union européenne et les Etats membres, comme prévu par l'article 2 du traité ; les Etats ne peuvent plus intervenir que dans les conditions fixées par le droit communautaire ;

- le règlement n° 999/2001 du 22 mai 2001, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2001, fixe en son annexe V les matériels à risque spécifiés, notamment pour les ovins ; or, l'arrêté ministériel dans ses rédactions successives est plus restrictif que la norme communautaire, et donc illégal, en ce qu'il interdit à la consommation humaine, et donc à la commercialisation, jusqu'au 26 juin 2010, les crânes, à l'exclusion des encéphales et amygdales des ovins âgés de moins de douze mois et les encéphales des animaux âgés de six à douze mois, et à partir de cette date, les crânes, à l'exclusion des encéphales des ovins âgés de un à douze mois, les encéphales des animaux âgés de six à douze mois et les amygdales des animaux de un à douze mois ;

- les mesures de sauvegarde permises à l'Etat par l'article 4 du règlement n° 999/2001 et par l'article 10 de la directive 90/425 CEE ne peuvent être mises en œuvre que de façon temporaire et justifiée par l'urgence, dans un but de protection de la santé des populations ; ces conditions ne sont pas satisfaites en l'occurrence ; aucun élément nouveau, postérieur au règlement européen et à l'actualisation de la liste des matériels à risque en février 2007, ne justifiait qu'il y fut dérogé ;

- la France n'a pas adopté des mesures conservatoires dans l'attente d'une décision de la commission mais bien des mesures définitives, comme le démontre la circonstance que les crânes de moutons et les amygdales des animaux de moins de 12 mois se trouvent interdits à la consommation et à la commercialisation depuis le 24 juillet 2001 ;

- les interdictions spécifiques à la réglementation française n'ont jamais été notifiées aux instances communautaires et ne peuvent donc légalement être considérées comme des mesures de sauvegarde ;

- le principe de précaution ne peut, à lui seul, justifier une mesure de sauvegarde ;

- en faisant obstacle à la libre circulation en France de matériels autorisés, les arrêtés du 22 décembre 2009 et du 15 juin 2010 méconnaissent le principe de libre circulation des marchandises résultant des articles 26 et 34 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; l'exception au titre de la santé publique permise par l'article 36 n'est pas applicable, dès lors que cette préoccupation est prise en compte par le règlement n° 999/2001 du 22 mai 2001 ;

- en application des différentes rédactions de l'arrêté du 17 mars 1992, elle a été contrainte de procéder à la destruction de matériels qui auraient pu être commercialisés ; elle a donc subi un préjudice dont la réparation incombe à l'Etat ;

- le manque à gagner relatif à l'impossibilité de commercialiser les cervelles d'agneaux porte sur 675 262 cervelles d'agneaux entre six et douze mois, de 2009 au 30 septembre 2013 ;

- le prix de vente moyen d'une cervelle d'agneau est de 1,76 à 2,18 euros ;

- elle a subi un préjudice relatif au surcoût de destruction de ces abats qui s'élève à 158 399,76 euros ;

- elle était dans l'impossibilité de trier les animaux lorsque les animaux n'étaient pas séparés à l'élevage, cette impossibilité la contraignant à traiter en sous-produit de catégorie C1 l'intégralité des têtes des agneaux abattus pour être certaine de se conformer à l'arrêté ministériel de 1992 ;

- le poids moyen des têtes entières peut être évalué à 2,8 kg et le poids des os de tête peut être évalué à 2,1 kg ;

- elle a été contrainte de mettre en œuvre un tri, dont le coût s'élève à 45 750 euros hors taxe.

Par un mémoire en défense, enregistré le 5 novembre 2014, le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés par la SVA Jean Rozé ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- 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 ;
- le 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 ;
- le règlement n° 722/2007 du 25 juin 2007 modifiant les annexes II, V, VI, VIII, IX et XI du règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles ;
- 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 ses établissements ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Fraboulet,
- les conclusions de Mme Touret,
- et les observations de Me Dervillers, représentant la SVA Jean Rozé.

1. Considérant que la SVA Jean Rozé, qui exerce une activité d'achat, d'abattage et de revente en gros de tous animaux destinés à la consommation, demande la réparation du préjudice que lui aurait causé, jusqu'à son abrogation le 10 octobre 2013, l'arrêté du 17 mars 1992 modifié, résultant de l'impossibilité de commercialiser des cervelles d'agneaux de plus de six mois et du surcoût de destruction des matériels à risque spécifiés (MRS) tels que, notamment, les encéphales ou les crânes des ovins de moins de douze mois ; qu'elle soutient que les termes des versions successives de cet arrêté, plus restrictifs que ceux du règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 sont de ce fait illégaux et que cette illégalité engage la responsabilité de l'Etat ;

Sur la responsabilité de l'Etat :

2. Considérant qu'aux termes de l'annexe V du règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 : « *1. Définition des matériels à risque spécifiés / Les tissus mentionnés ci-après doivent être désignés comme matériels à risque spécifiés s'ils proviennent d'animaux originaires d'un État membre ou d'un pays tiers ou de l'une de leurs régions à risque d'ESB contrôlé ou indéterminé : / (...) b) en ce qui concerne les ovins et les caprins: / i) le crâne, y compris l'encéphale et les yeux, les amygdales et la moelle épinière des animaux âgés de plus de 12 mois ou qui présentent une incisive permanente ayant percé la gencive, ainsi que / ii) la rate et l'iléon des animaux de tous âges. / (...)* » ; qu'il résulte de ces dispositions que le législateur européen, confirmant ainsi une décision de la Commission européenne n° 2000/418/CE du 29 juin 2000, a imposé une interdiction de commercialisation des têtes et encéphales d'ovins de plus de 12 mois considérés comme des matériels à risque spécifiés susceptibles d'être porteurs du prion, agent transmissible des encéphalopathies spongiformes ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 4 du même règlement : « *Mesures de sauvegarde / 1. En ce qui concerne la mise en œuvre des mesures de sauvegarde, les principes et dispositions de l'article 9 de la directive 89/662/CEE, de l'article 10 de la directive 90/425/CEE (...) sont d'application. / 2. Les mesures de sauvegarde sont adoptées conformément à la procédure visée à l'article 24, paragraphe 2, et sont notifiées simultanément au Parlement européen avec leurs motivations* » ; 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* » ;

4. Considérant qu'il résulte des dispositions citées au point 3 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 relatives à des matériels à risque spécifiés dans l'attente des mesures devant être arrêtées par la Commission conformément au paragraphe 4 du même article ou de l'entrée en vigueur de ces mesures, proportionnées au risque qu'il s'agit de prévenir ; que ces dispositions excluent, en revanche, lorsque la commission a pris 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'aurait 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 ;

5. Considérant qu'il résulte de l'article 31 de l'arrêté du 17 mars 1992 devenu l'article 7 de l'arrêté, dans sa rédaction successivement modifiée par les arrêtés du 19 juillet 2001, du 22 décembre 2009 et du 15 juin 2010, que la réglementation française a notamment imposé l'interdiction de la commercialisation des encéphales d'ovins de plus de six mois et de moins d'un an (agneaux) et des têtes d'ovins de moins d'un an, alors que le règlement (CE) n° 999/2001 n'avait pas fixé de telles restrictions ;

6. Considérant que, pour justifier que de telles mesures avaient le caractère de mesures de sauvegarde admises par la réglementation européenne, le ministre fait valoir, en premier lieu, que les versions successives de l'arrêté du 17 mars 1992 ont été prises au vu des avis successifs favorables à ces restrictions rendus par l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) des 14 février 2001, 18 juillet 2001, 2 septembre 2005, 17 juillet 2007, 18 février 2009 et 17 mars 2010, qui se référaient à des études scientifiques postérieures au règlement du 22 mai 2001 ou, pour le premier de ces avis, à l'avis du comité scientifique directeur de l'UE des 13 et 14 avril 2000, sur lequel est fondé le règlement du 22 mai 2001 ; qu'il fait valoir, en second lieu, que l'arrêté a été communiqué à la commission européenne sans que celle-ci estime nécessaire d'engager une procédure en constatation de manquement contre les autorités françaises ;

7. Considérant toutefois que les avis susmentionnés de l'AFSSA n'étaient pas fondés sur des éléments nouveaux dont le législateur européen n'aurait pu disposer au moment de l'adoption du règlement européen du 22 mai 2001 ; que les annexes de ce règlement contenant la liste des organes dont la commercialisation est interdite n'ont pas été modifiées sur le point en litige lors de leurs mises à jour successives par le règlement (CE) n° 722/2007 du 25 juin 2007 puis par le règlement (CE) n° 357/2008 du 22 avril 2008 comme cela aurait été le cas si des données scientifiques nouvelles l'avaient imposé ; que, dans ces conditions, la société requérante est fondée à soutenir que l'arrêté litigieux ne peut pas être regardé comme une mesure de sauvegarde justifiée au regard des exigences rappelées au point 4 ci-dessus, et permettant aux autorités françaises de déroger temporairement aux dispositions précitées du règlement (CE) n° 999/2001 du 22 mai 2011 ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les interdictions de commercialisation de cervelles d'agneaux de six mois à un an et de crânes d'ovins âgés de moins d'un an ont été édictées et maintenues en méconnaissance des obligations communautaires qui s'imposaient à l'administration française ; que cette illégalité est constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat ;

Sur le préjudice :

9. Considérant qu'il résulte de l'instruction que le préjudice invoqué par la société résulte directement de l'interdiction de commercialisation de certains produits ovins procédant de l'arrêté du 19 juillet 2001 pris en violation du règlement communautaire du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 et maintenue jusqu'au 10 octobre 2013 ; qu'à la suite de sa demande préalable en date du 26 décembre 2013, la société requérante limite ses prétentions à l'indemnisation des préjudices survenus au cours des années 2009 à 2013, non atteints par la prescription quadriennale ;

En ce qui concerne le préjudice résultant de l'interdiction de commercialisation des cervelles d'agneaux de six mois à un an :

10. Considérant que la société requérante soutient tout d'abord que, sur la période considérée s'étendant de 2009 à 2013, elle a abattu 675 262 agneaux de six mois à un an sans commercialiser les cervelles de ces agneaux ; qu'elle fait valoir qu'en se basant sur le prix de vente des cervelles des agneaux de moins de six mois, il y a lieu de retenir un prix de vente de ces cervelles compris entre 1,82 euros et 2,24 euros la pièce et qu'en conséquence, son manque à gagner, après prise en compte des frais de préparation et de transport de ces abats, doit être fixé entre 1,76 euros et 2,18 euros par cervelle ;

11. Considérant qu'il résulte toutefois de l'instruction, tout d'abord, que les cervelles des agneaux abattus n'étaient pas toutes commercialisées et que la proportion des produits qui en tout état de cause n'auraient pas été vendus, peut être estimée à 40 % en 2009 ; que la société requérante n'apporte aucun élément pour contredire cette proportion qui peut être retenue pour l'ensemble de la période ; que le nombre de cervelles d'agneaux de six mois à un an non commercialisées du fait de l'interdiction illégale peut donc être évalué à environ 400 000 unités ; que, par ailleurs, il résulte de l'instruction que le prix de vente des cervelles d'agneaux de moins de six mois se situe entre 1 et 2 euros pièce ; qu'il sera fait une juste appréciation du prix de vente des cervelles d'agneau de six mois à un an en retenant un prix unitaire moyen de 1,50 euros ; qu'il résulte enfin de l'instruction que, pour apprécier le manque à gagner, il y a lieu de prendre en compte non seulement le coût direct de production et de transport mais également l'ensemble des coûts de production et de structure de l'entreprise ; qu'il sera fait une juste appréciation du total de ces charges en retenant une proportion de 50 % du prix de vente ;

12. Considérant en conséquence de ce qui vient d'être dit qu'il sera fait une juste appréciation du préjudice résultant du manque à gagner tenant à la non-commercialisation des cervelles d'agneaux entre six mois et un an, du 1^{er} janvier 2009 au 30 septembre 2013, en le fixant à la somme de 300 000 euros ;

En ce qui concerne le préjudice résultant des frais de destruction des abats :

13. Considérant que la société requérante soutient dans ses dernières écritures que le surcoût représenté par la destruction des abats qui auraient pu être commercialisés en l'absence des décisions illégales s'élève à 158 399,76 euros ; que ces abats, désignés matériels à risque spécifié (MRS), regroupaient les têtes de l'ensemble des agneaux, sauf les cervelles des agneaux de moins de six mois pouvant être commercialisées par ailleurs ; que si la société Jean Rozé évalue le poids moyen des têtes entières des ovins à 2,8 kg et le poids des os de tête à 2,1 kg, les documents qu'elle fournit ne précisent pas l'âge des animaux concernés par les études citées ; qu'il résulte au contraire de l'instruction que le poids des têtes entières d'agneaux peut être évalué à 1,3 kg et le poids moyen des os de têtes à 1,2 kg en retenant un poids de cervelle moyen de 100 grammes ; qu'il résulte de l'instruction que le nombre d'animaux de moins de six mois et de six mois à un an abattus dont les têtes entières ou sans cervelle entraient dans la catégorie des MRS est d'environ 1 150 000 ; que le poids total des abats dont la destruction a entraîné un surcoût peut donc être évalué à 1 450 tonnes pour la période ; qu'en retenant, compte tenu des prix respectifs de destruction des matières dures et des matières molles durant la période, un surcoût moyen par tonne pour la période d'environ 69 euros, il sera fait une juste appréciation du préjudice indemnisable à ce titre en le fixant à la somme de 100 000 euros ;

En ce qui concerne le préjudice résultant des frais de tri :

14. Considérant que la société requérante a été contrainte de mettre en œuvre une procédure de tri supplémentaire afin d'isoler, parmi les produits d'équarrissage, ceux devant être dirigés vers un traitement spécifique, en application de l'arrêté du 17 mars 1992 dans ses versions successives, entachées d'une illégalité fautive ; qu'elle n'apporte toutefois aucun élément comptable justifiant le montant auquel elle évalue son préjudice sur ce point ; qu'il sera fait une juste appréciation du préjudice indemnisable à ce titre en le fixant à la somme de 5 000 euros ;

15. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'Etat doit être condamné à verser la somme de 405 000 euros à la SVA Jean Rozé ;

Sur les intérêts :

16. Considérant que la société requérante a droit aux intérêts sur la somme qui lui est due par l'Etat à compter du 27 décembre 2013, date de réception de la demande préalable par le ministre en charge de l'agriculture ; qu'il y a lieu de faire droit à la demande de capitalisation de ces intérêts à compter du 27 décembre 2014, date à laquelle était due, pour la première fois, une année d'intérêts, ainsi qu'à chaque échéance annuelle à compter de cette date ;

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

17. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la SVA Jean Rozé non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1^{er} : L'Etat versera à la SVA Jean Rozé la somme de 405 000 (quatre cent cinq mille) euros, avec intérêts aux taux légal à compter du 27 décembre 2013. Les intérêts échus le 27 décembre 2014 seront capitalisés pour porter eux-mêmes intérêts à compter de cette date, puis à chaque échéance annuelle à compter de cette date.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : L'Etat versera à la SVA Jean Rozé une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la Société Vitreuse d'Abattage Jean Rozé et au ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

Délibéré après l'audience du 20 janvier 2017, à laquelle siégeaient :

M. Gosselin, président,
Mme Pottier, premier conseiller,
M. Fraboulet, premier conseiller.

Lu en audience publique le 24 février 2017.

Le rapporteur,

signé

C. FRABOULET

Le président,

signé

O. GOSSELIN

Le greffier,

signé

V. POULAIN

La République mande et ordonne au ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.