

N° 358154

M. Jean-Michel A...

3^e et 8^e sous-sections réunies

Séance du 5 mai 2014

Lecture du 28 mai 2014

CONCLUSIONS

Vincent Daumas, rapporteur public

Ce n'est pas la première fois que vous entendez parler de cette affaire. Nous osons espérer que c'est la dernière. Les faits remontent au 28 avril 1986, lors d'une perquisition de la brigade économique et financière du service régional de police judiciaire de Toulouse au domicile de M. Jean-Michel A..., producteur de foie gras dans le Gers. Plusieurs infractions à la réglementation sanitaire sont alors constatées. Quelques semaines plus tard, la direction départementale des services vétérinaires procède à la saisie et à l'enlèvement d'un stock de près de 10 tonnes de foies gras, confits et rillettes, ainsi que des jambons et de la coppa, non pourvus d'estampilles ou de marques attestant l'intervention des services d'inspection et de surveillance sanitaire.

A la suite des poursuites pénales dont il a fait l'objet, M. A... a été condamné de trois chefs d'infraction à la réglementation sanitaire : omission d'apposition de marques ou estampilles de salubrité, vente d'animaux abattus hors d'un abattoir et transformation de produits à base de viande en méconnaissance des normes imposant l'utilisation d'un appareil autoclave ou stérilisateur. La cour d'appel d'Auch, tout en confirmant cette condamnation, a ordonné la restitution des marchandises saisies. Toutefois l'administration a décidé de ne pas procéder à cette restitution et, se fondant sur les dispositions de l'article 6 du décret (n° 71-636) du 21 juillet 1971, qui l'autorisaient à détruire les denrées saisies comme impropres à la consommation humaine, elle a procédé à cette destruction par enfouissement des marchandises.

M. A..., après avoir fait une vaine tentative auprès des juridictions judiciaires, a alors engagé un contentieux de la responsabilité devant la juridiction administrative. Le tribunal administratif de Pau a rendu un premier jugement retenant le principe de la responsabilité de l'Etat et ordonnant une expertise avant dire droit pour évaluer le montant du préjudice, puis un second jugement condamnant l'Etat à verser une indemnité d'un peu plus de 800 000 euros. La cour administrative d'appel de Bordeaux a elle aussi statué par deux arrêts distincts, le premier confirmant le jugement du tribunal sur le principe de la responsabilité, le second ramenant à 650 000 euros l'évaluation du préjudice. Mais vous avez annulé ces deux arrêts, censurant une erreur de droit dans le raisonnement tenu pour apprécier le caractère impropre ou non à la consommation des marchandises détruites, avant de renvoyer l'affaire à la cour (voyez vos décisions CE 3^e et 8^e sous-sections réunies, 26 mai 2010, n° 307578 et CE 3^e sous-section jugeant seule, 16 juillet 2010, n° 328607-328998). La cour a statué à nouveau par un arrêt du 2 février 2012. Elle a annulé les deux jugements du tribunal et rejeté les conclusions à fin d'indemnisation de M. A... en écartant toute faute de la part de l'Etat. M. A... se pourvoit une nouvelle fois en cassation.

1. Devant la cour, M. A... excipait de l'illégalité des dispositions de l'article 6 du décret du 21 juillet 1971, sur le fondement desquelles l'administration avait détruit ses marchandises. Selon ces dispositions, qui ont depuis lors été abrogées¹ : « Les denrées animales ou d'origine animale, saisies comme impropres à la consommation humaine (...) sont dénaturées ou détruites par les soins des services vétérinaires ou des autres services de l'Etat habilités à cet effet (...) ». La cour a jugé qu'au travers des dispositions de l'article 262 du code rural, le législateur avait « habilité le pouvoir réglementaire à porter au droit de propriété les atteintes nécessaires pour tenir compte de la finalité de la législation, qui est la protection de la santé publique ». Elle a ensuite écarté l'exception d'illégalité soulevée par M. A... au motif qu'en adoptant les dispositions de l'article 6 du décret du 21 juillet 1971, le pouvoir réglementaire n'avait pas méconnu la portée de cette habilitation.

Vous vous souvenez peut-être que M. A... avait soulevé une question prioritaire de constitutionnalité à l'appui du présent pourvoi en cassation. Puisque la cour avait vu dans l'article 262 du code rural la base légale des dispositions réglementaires qu'il avait contestées, il vous demandait de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité à la Constitution de ces dispositions législatives, en soutenant qu'elles méconnaissaient le droit de propriété dès lors qu'elles habilitaient le pouvoir réglementaire à y porter atteinte sans assortir cette habilitation de garanties suffisantes. Conformément à nos conclusions, vous avez refusé le renvoi au Conseil constitutionnel au motif que « les dispositions de l'article 262 du code rural n'ont ni pour objet, ni pour effet d'habiliter le pouvoir réglementaire à édicter des dispositions prévoyant la destruction des denrées animales ou d'origine animale saisies (...) et déclarées impropres à la consommation » (CE 21 septembre 2012, M. A..., n° 358154 QPC, inédite au Recueil).

Vous avez donc pris le contrepied, dans cette décision statuant sur la QPC, du raisonnement tenu par la cour administrative d'appel. Or dans son pourvoi M. A... a bien pris le soin de soulever, entre autres moyens, celui tiré de ce que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que le pouvoir réglementaire avait été habilité par l'article 262 de l'ancien code rural à autoriser la destruction des denrées animales ou d'origine animale impropres à la consommation. Nous n'avons pas changé d'avis depuis l'examen de cette QPC. Nous croyons donc que vous ne pourrez que juger ce moyen fondé. Il doit en principe entraîner l'annulation de l'arrêt attaqué.

2. Une fois l'arrêt annulé, vous devrez régler l'affaire au fond, s'agissant d'une seconde cassation, en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

Vous serez saisi de l'appel du ministre de l'agriculture contre les deux jugements rendus par le tribunal administratif de Pau dans cette affaire, le premier du 19 octobre 2004 statuant sur le principe de la responsabilité de l'Etat et ordonnant une expertise sur l'ampleur du préjudice, le second du 29 mars 2007 condamnant l'Etat à verser à M. A... une somme d'un peu plus de 800 000 euros. Vous devrez aussi examiner l'appel incident formé par M. A... contre ce second jugement.

2.1. Voyons d'abord l'appel introduit par le ministre sur le principe de la responsabilité de l'Etat.

¹ Par le 22° de l'article 6 du décret n° 2003-768 du 1^{er} août 2003 relatif à la partie réglementaire du livre II du code rural.

2.1.1. Vous écarterez la fin de non-recevoir soulevée par M. A..., qui n'est pas fondée.

2.1.2. Le tribunal avait jugé que l'administration n'établissait pas que les marchandises saisies étaient impropres à la consommation humaine. Vous devrez censurer ces motifs puisqu'il résulte de la réglementation sanitaire applicable que les produits fabriqués par M. A... devaient être soumis à un traitement dans un appareil autoclave ou stérilisateur et il n'est plus contesté que tel n'avait pas été le cas. Cette seule circonstance justifiait la saisie de ces produits. Relevons que c'est déjà la solution que vous aviez adoptée en 2010, dans vos décisions censurant une première fois la cour administrative d'appel de Bordeaux (décisions n° 307578 et 328607-328998 précitées).

2.1.3. Statuant par l'effet dévolutif de l'appel, vous devrez examiner les autres moyens invoqués par M. A... pour établir l'existence d'une faute de l'administration.

L'un d'eux vous arrêtera, c'est bien sûr l'exception d'illégalité que celui-ci soulevait à l'encontre des dispositions de l'article 6 du décret du 21 juillet 1971.

M. A..., prudent jusqu'au bout, développe sa critique sur deux terrains distincts, illégalité externe, illégalité interne : il soutient, d'une part, que le pouvoir réglementaire ne pouvait compétemment prévoir la destruction des denrées saisies comme impropres à la consommation humaine, une telle mesure étant constitutive d'une privation de la propriété ; il soutient, d'autre part et en tout état de cause, que ces dispositions sont illégales dès lors que le pouvoir réglementaire n'a pas assorti cette mesure radicale des garanties nécessaires.

Disons tout de suite que nous n'avons aucune hésitation à accueillir l'exception d'illégalité sur ce second terrain. D'une part, on n'aperçoit tout simplement rien, dans le décret de 1971, qui ressemble à une garantie offerte au propriétaire des denrées saisies comme impropres à la consommation humaine. La seule à laquelle on puisse se raccrocher figure non dans le décret mais dans la loi elle-même, l'article 259 du code rural prévoyant l'intervention de fonctionnaires assermentés pour déclarer le caractère impropre à la consommation humaine. Il nous semble, comme le soutient M. A..., que c'est notoirement insuffisant au regard des exigences de la protection constitutionnelle du droit de propriété : fait défaut, à tout le moins, une disposition assurant la proportionnalité de la mesure de destruction à la menace sanitaire qu'il s'agit de combattre. D'autre part, une fois écarté le fondement de l'habilitation prévue par l'article 262 du code rural, nous n'avons trouvé aucune autre disposition législative qui pourrait être regardée comme habilitant le pouvoir réglementaire à porter au droit de propriété une atteinte telle que celle prévue par l'article 6 du décret du 21 juillet 1971 – ce n'est pas le cas notamment de la loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes, dont le champ d'application est strictement pénal (cf. en ce sens CE 29 juillet 1994, GAEC de la Bouillette, n° 114934, au Recueil).

Le pouvoir réglementaire est donc intervenu illégalement, cela nous semble acquis. Mais était-il, plus radicalement, incompétent ? Le ministre soutient que, si la plupart des dispositions du décret de 1971 trouvent leur base légale dans l'habilitation qui figurait à l'article 262 du code rural, celles de son article 6 ont été prises par le pouvoir réglementaire autonome au nom de la préservation de la salubrité publique, c'est-à-dire dans l'exercice par le Premier ministre des pouvoirs de police que vous reconnaissez à l'exécutif depuis votre fameux arrêt *Labonne* (CE 8 août 1919, au Recueil p. 737). Ces pouvoirs de police générale

sont-ils exclusifs de toute réglementation allant jusqu'à prévoir des mesures privatives de propriété ? Cette question nous paraît inédite et pour notre part, la réponse ne nous semble pas évidente.

Cette incompétence ne résulte pas des termes mêmes de l'article 17 de la DDHC². Cet article prévoit que nul ne peut être privé de sa propriété « si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment ». Mais il est difficile de déduire de cette exigence d'une nécessité « légalement constatée » que seule une loi, au sens organique du terme, c'est-à-dire un acte émanant du corps législatif, pourrait autoriser des mesures privatives de propriété. Ni votre jurisprudence ni celle du Conseil constitutionnel ne l'ont fait. Et vous savez que le terme de « loi », lorsqu'il figure dans la DDHC, est le plus souvent interprété dans son sens matériel, c'est-à-dire comme désignant tout texte de portée générale et impérative.

Quant aux règles constitutionnelles relatives au partage des compétences entre la loi et le règlement, elles nous paraissent également constituer un fondement incertain à une solution d'incompétence du pouvoir réglementaire autonome. Votre jurisprudence et celle du Conseil constitutionnel s'accordent pour juger que le partage de compétences opéré par les articles 34 et 37 de la Constitution de 1958 n'a pas remis en cause les pouvoirs de police générale du Premier ministre (Cons. const., décisions n° 87-149 L du 20 février 1987, cons. 7 ; n° 2000-434 DC du 20 juillet 2000, cons. 19 ; CE 2 mai 1973, Association culturelle des israélites nord-africains de Paris, n° 81861, au Recueil p. 313 ; CE 4 juin 1975, Sieurs B... et M..., n° 92161 et 92685, au Recueil p. 330 ; dans le même sens, CE section, 25 juillet 1975, Sieur C..., n° 94012 et autres, au Recueil p. 436 ; plus récemment CE 19 mars 2001, Syndicat national des industriels et professionnels de l'aviation générale, n° 202349, au Recueil). Ceci dit, dès avant l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958, il était clair que le régime de la propriété appartenait, en vertu de la « tradition constitutionnelle républicaine »³, au domaine de compétence réservé au législateur⁴. Il reste qu'en prévoyant la destruction de biens saisis comme impropres à la consommation humaine, le pouvoir réglementaire ne prétend nullement intervenir dans la définition du régime de la propriété. Nous relevons, certes, que dans les deux décisions que nous avons citées, le Conseil constitutionnel a jugé que l'institution d'une police spéciale de la chasse « met en cause les principes fondamentaux du régime de la propriété » et relève par suite du domaine de la loi. Mais nous comprenons cette solution au regard des implications d'une activité telle que la chasse sur la jouissance par les propriétaires immobiliers des terrains qu'ils possèdent. A l'inverse, sans avoir trouvé dans votre jurisprudence aucun précédent comparable au cas d'espèce, force est de constater que vous avez admis sans barguigner que le pouvoir réglementaire, dans le cadre de l'exercice des pouvoirs de police du chef de l'exécutif, pouvait apporter des restrictions à l'usage des biens : voyez notamment, pour la réglementation de l'affichage sur les bords de route, impliquant une atteinte aux droits des propriétaires des terrains riverains de la voie, CE 17 février 1978, Association dite « comité pour léguer l'esprit de la Résistance » (CLER), n° 02633, au Recueil p. 82 ; CE section, 22 décembre 1978, Union des chambres syndicales d'affichage et de publicité extérieure, n° 04605, au Recueil p. 530.

² A supposer que l'on soit bien face à une « privation de propriété » au sens des dispositions de cet article (sur cette question, voir notamment Cons. const., décision n° 2011-209 QPC, cons. 4 et 5).

³ Voir, sur cette tradition, l'avis du Conseil d'Etat du 6 février 1953, publié à la Revue de droit public 1953 p. 170.

⁴ Voir notamment Fournier et Combarnous, chronique générale de jurisprudence administrative, AJDA 1958 p. 220

Bref, nous pensons que l'on peut critiquer les dispositions de l'article 6 du décret de 1971 sous l'angle de leur légalité interne, soit en soutenant comme le fait M. A... que la mesure qu'elles prévoient n'est pas assortie des garanties nécessaires ou qu'elle est disproportionnée au regard des exigences de protection du droit de propriété, soit encore au motif qu'elles méconnaissent le cadre posé par le législateur en instituant une police spéciale des denrées alimentaires d'origine animale⁵ (cf., sur ce dernier terrain, CE 19 mars 2007, Mme L... G... et autres, n° 300467 et autres, au Recueil ; CE 5 juillet 2013, Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (OABA), n° 361441, à publier au Recueil). En revanche, nous peinons à adhérer à l'idée que le pouvoir réglementaire serait incompétent pour instituer une mesure d'une telle nature au seul motif qu'elle porte atteinte au droit de propriété, même si c'est de la manière la plus radicale puisqu'il s'agit de détruire un bien. Nous ne sommes donc pas partisan d'accueillir l'exception d'illégalité soulevée par M. A... sur le terrain de l'incompétence. Mais nous vous proposons d'y faire droit sur le terrain de l'illégalité interne, faute pour le pouvoir réglementaire d'avoir assorti la mesure de destruction prévue des garanties nécessaires.

L'Etat ayant appliqué un règlement illégal et cette application étant directement à l'origine du préjudice subi par M. A..., vous confirmerez l'engagement pour faute de la responsabilité de l'Etat mais par d'autres motifs que ceux adoptés par le tribunal administratif. Vous rejetterez par conséquent l'appel du ministre à l'encontre de son jugement.

2.2. Le principe de la responsabilité acquis, reste encore à examiner l'appel du ministre dirigé contre le jugement fixant le montant du préjudice à réparer et l'appel incident formé en réaction par M. A....

2.2.1. L'appel principal du ministre comporte de nombreux moyens. Nous vous en épargnerons les détails.

Disons simplement que sa principale contestation porte sur l'existence même du préjudice. Le ministre soutient que, les produits saisis ayant été déclarés impropres à la consommation humaine, ils avaient perdu toute valeur commerciale, de sorte que leur destruction n'aurait causé aucun préjudice à M. A.... Nous vous avons dit que, lorsque l'administration a saisi ces produits, ils devaient être regardés comme impropres à la consommation humaine, dès lors que M. A... avait méconnu l'obligation de les soumettre à un traitement par appareil autoclave ou stérilisateur. Cela ne signifie pas pour autant qu'ils étaient définitivement impropres à la consommation humaine. Or en l'espèce, il nous semble résulter avec suffisamment de netteté de l'instruction que les produits saisis étaient susceptibles, moyennant un traitement par stérilisation, d'être de nouveau déclarés conformes aux normes sanitaires et remis en circulation. Le rapport d'expertise déposé devant le tribunal administratif dans le cadre de la mesure d'instruction qu'il a ordonnée se prononce très clairement en ce sens.

⁵ Car, si à notre connaissance vous n'avez pas tranché la question, telle nous semble bien la portée des dispositions des articles 258 et suivants du code rural, introduites par la loi n° 65-543 du 8 juillet 1965 relative aux conditions nécessaires à la modernisation du marché de la viande (sur les critères de distinction entre régime de police générale et régime de police spéciale, voir notamment les conclusions de Luc Derepas sur l'affaire *Mme L... G...*, n° 300467 précitée).

Pour le reste, aucune des critiques soulevées par le ministre à l'encontre de l'évaluation faite par le tribunal de la valeur du stock de marchandises détruites ne nous paraît de nature à la remettre en cause. C'est selon nous à bon droit que le tribunal a retenu une valeur de 5 384 997 francs hors taxes. Toutefois, comme le soutient le ministre, il faut déduire de cette valeur, d'une part, le coût du traitement stérilisateur qui aurait été nécessaire à la remise aux normes des denrées alimentaires de ce stock, d'autre part, les coûts de commercialisation de ces denrées. Au final, nous vous proposons d'arrêter le montant du préjudice dont M. A... est en droit de demander la réparation à 650 000 euros.

2.2.2. L'appel incident de M. A... porte exclusivement sur la question du point de départ des intérêts, qui ne soulève pas un litige distinct de l'appel principal (CE 28 avril 1978, Ville de Marseille, n° 5750, aux tables du Recueil).

Contrairement à ce que soutient M. A..., la date correspondante ne peut être le 12 avril 1988, puisque ses marchandises n'avaient alors pas encore été détruites, de sorte que le préjudice résultant de cette destruction n'était pas encore né. En revanche, il est fondé à demander que les intérêts courent dès le 12 juillet 1995, date à laquelle il avait adressé à l'administration une sommation d'huissier tendant à ce que celle-ci répare ce préjudice, qui était alors constitué. Quant à la capitalisation des intérêts, elle sera acquise, comme l'a jugé le tribunal, au 11 juin 2002.

Comme pour l'appel principal du ministre, vous accueillerez donc partiellement l'appel incident de M. A... contre le second jugement rendu par le tribunal administratif.

Et par ces motifs nous concluons :

- à l'annulation de l'arrêt attaqué ;
- au rejet de l'appel du ministre dirigé contre le jugement du tribunal administratif de Pau du 19 octobre 2004 ;
- à ce que l'Etat soit condamné à payer à M. A... une somme de 650 000 euros qui portera intérêts au taux légal à compter du 12 juillet 1995, ces intérêts étant capitalisés à compter du 11 juin 2002 et à chaque échéance annuelle ;
- à ce que le jugement du tribunal administratif de Pau du 29 mars 2007 soit réformé dans le sens de ce qui précède ;
- à ce que l'Etat verse une somme de 4 000 euros à M. A... au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- enfin au rejet du surplus des conclusions de l'Etat et de M. A....