

**N° 361686**  
**SAS Sopropêche**

**3<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> sous-sections réunies**  
**Séance du 29 septembre 2014**  
**Lecture du 20 octobre 2014**

## **CONCLUSIONS**

**M. Vincent DAUMAS, rapporteur public**

Vous savez que les ravages provoqués par l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) ont conduit à l'interdiction, au cours des années 1990, des farines animales utilisées pour l'alimentation des ruminants. A l'automne 2000 ont cependant été constatés des cas d'infection concernant des animaux nés après la mise en œuvre de cette interdiction. Ces cas d'ESB ont conduit les autorités sanitaires nationales à adopter de nouvelles mesures de précaution. C'est ainsi qu'un arrêté interministériel du 14 novembre 2000, modifiant un précédent arrêté du 24 juillet 1990, a suspendu l'emploi de toutes farines animales dans l'alimentation et la fabrication d'aliments destinés à tous les animaux d'espèces dont la chair ou les produits sont destinés à la consommation humaine – l'emploi de farines de poissons restait seulement admis dans l'alimentation des poissons d'élevage. Précisons d'emblée que, même si cet arrêté interministériel ne vise pas ces dispositions, il nous paraît être intervenu sur le fondement de l'article L. 221-5 du code de la consommation, qui permet au ministre chargé de la consommation et au(x) ministre(s) intéressé(s), en cas de danger grave ou immédiat, de suspendre par arrêté conjoint, notamment, la mise sur le marché d'un produit.

Des mesures communautaires sont ensuite intervenues. Par une décision 2000/766/CE du 4 décembre 2000, le Conseil de l'Union européenne a également posé le principe d'une interdiction de l'utilisation des farines animales pour l'alimentation des animaux d'élevage détenus, engraisés ou élevés pour la production de denrées alimentaires. Mais il a toutefois prévu une exception s'agissant de l'utilisation des farines de poissons pour l'alimentation des animaux autres que les ruminants, sous réserve du respect de mesures de contrôle dont il a renvoyé la définition à la Commission<sup>1</sup>. La décision du Conseil est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2001. Toutefois, la France n'a modifié sa réglementation pour la mettre en conformité avec cette décision qu'à compter du 13 février 2001 : c'est à cette date qu'a été pris un nouvel arrêté interministériel modifiant de nouveau l'arrêté du 24 juillet 1990, par lequel l'utilisation des farines de poissons pour l'alimentation des animaux autres que les ruminants a été de nouveau autorisée, sous réserve du respect des conditions définies par les autorités communautaires.

La société Sopropêche se présente comme le principal importateur et distributeur de farines de poissons en France. Elle s'estime victime des mesures par lesquelles les autorités

---

<sup>1</sup> Ces mesures ont été définies par une décision 2001/9/CE du 29 décembre 2000.

sanitaires nationales ont restreint, à compter de l'automne 2000, l'utilisation de ces produits pour l'alimentation des animaux. Elle a engagé un contentieux indemnitaire contre l'Etat, sur lequel vous vous êtes déjà prononcé une première fois. Par une décision du 16 juillet 2010<sup>2</sup>, votre 3<sup>e</sup> sous-section jugeant seule a annulé partiellement un arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes, en tant qu'elle s'était prononcée sur la responsabilité de l'Etat à raison de l'intervention de l'arrêté interministériel du 14 novembre 2000, avant de lui renvoyer l'affaire dans cette mesure. La cour de Nantes a statué une seconde fois sur le litige ainsi restreint. La société se pourvoit de nouveau en cassation.

1. Il nous semble que vous devrez partiellement faire droit à son pourvoi.

Pour écarter la responsabilité pour faute de l'Etat, la cour administrative d'appel a commencé par poser le cadre juridique du litige. Elle a rappelé qu'en vertu de l'article 10 de la directive 90/425/CEE du Conseil du 26 juin 1990, les Etats membres pouvaient prendre des mesures conservatoires pour des motifs graves de protection de la santé publique ou de la santé animale, dans l'attente de l'intervention des autorités communautaires.

1.1. La première critique articulée par le pourvoi, qui se décline en plusieurs moyens, est dirigée contre les motifs par lesquels la cour a jugé que l'arrêté interministériel du 14 novembre 2000 avait pu légalement, dans un premier temps, suspendre de manière généralisée l'utilisation des farines de poissons pour l'alimentation animale.

La cour, pour parvenir à cette conclusion, a relevé que la mesure d'interdiction litigieuse était intervenue en raison de craintes relatives à la possibilité de « contamination croisée accidentelle ou frauduleuse, lorsque certains produits ne sont autorisés que pour certaines espèces ». Puis elle a jugé qu'en prenant cette mesure, les autorités françaises n'avaient pas commis d'erreur manifeste dans l'appréciation des risques. Et que cette mesure n'avait pas porté à la liberté du commerce et de l'industrie une atteinte disproportionnée au regard de ces risques. Vous noterez que ce raisonnement s'inscrit dans le cadre tracé par votre jurisprudence et rappelé par votre décision du 16 juillet 2010 : le juge exerce un contrôle limité à l'erreur manifeste sur l'appréciation des risques sanitaires ; une fois ces risques identifiés, il vérifie la proportionnalité des mesures prises pour y faire face (CE 28 juillet 2000, Association FO consommateurs et autres, n° 212115 et 212135, au Recueil p. 352).

Pour critiquer ces motifs, la société soutient tout d'abord que la cour se serait abstenue de rechercher si la mesure incriminée n'était pas disproportionnée au regard des risques encourus. Elle aurait ainsi, tout à la fois, entaché son arrêt d'une erreur de droit et méconnu l'autorité de la chose jugée par votre décision du 16 juillet 2010. Mais il ressort des énonciations mêmes de l'arrêt attaqué que la cour s'est bien livrée à cette recherche.

La société soutient ensuite que l'arrêt serait insuffisamment motivé sur cette question de la proportionnalité de l'interdiction litigieuse au regard des risques identifiés. Mais bien que brève, la motivation de la cour vous met à même d'exercer votre contrôle, dès lors qu'elle se réfère, d'une part, à la « la marge de doute subsistant alors quant à une possibilité de contamination croisée », d'autre part, aux « précautions qui s'imposent en matière de santé publique ».

---

<sup>2</sup> N° 310036, inédite au Recueil.

La société soutient enfin que la cour a commis une erreur de droit ou, « à tout le moins », dénaturé les pièces du dossier en jugeant que l'appréciation des risques à laquelle se sont livrées les autorités sanitaires n'était pas entachée d'erreur manifeste. Sur ce point, il est vrai que l'appréciation de la cour administrative d'appel est discutable. Comme le souligne le pourvoi, la réalité des risques auxquels les auteurs de l'arrêté du 14 novembre 2000 ont entendu parer n'était pas scientifiquement établie. Toutefois, le ministre de l'agriculture avait produit en défense devant la cour le rapport d'un groupe de travail de l'agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), qui évoquait l'hypothèse d'une « contamination croisée » des circuits de l'alimentation destinée aux bovins par les farines animales censées être réservées à l'alimentation des autres animaux. C'est à la suite de la rédaction de ce rapport, en date du 19 octobre 2000, qu'a été prise la mesure radicale de suspension de l'utilisation de toutes les farines animales pour l'alimentation de l'ensemble des animaux dont la chair ou les produits sont destinés à la consommation humaine. Le dossier scientifique, sans être absolument inexistant, était donc bien maigre – d'autant que la même AFSSA, dans un avis du 21 janvier 2001, indique « qu'en ce qui concerne les farines de poissons, il n'existe, en l'état actuel des connaissances, aucune donnée scientifique disponible justifiant leur interdiction pour les espèces autres que ruminantes ». Il reste que vous-même avez écarté à plusieurs reprises des moyens tirés de l'erreur manifeste d'appréciation commise dans l'évaluation d'un risque pour la santé publique « compte tenu des précautions qui s'imposent en matière de protection de la santé publique » (voyez par exemple la décision *Association FO consommateurs* du 28 juillet 2000 précitée ; ou CE 7 février 2007, *Société PPN SA*, n° 292615, au Recueil). Vous l'avez également fait dans le cas, très proche de l'espèce, où la mesure se fondait sur une simple hypothèse non étayée scientifiquement (CE 21 avril 1997, *Mme B...*, n° 180274, inédite au Recueil). La cour administrative d'appel s'est clairement inscrite dans la lignée de ces précédents en faisant expressément référence aux « précautions qui s'imposent en matière de protection de la santé publique ». Compte tenu de cette marge de manœuvre que votre jurisprudence reconnaît aux autorités sanitaires dans l'évaluation des risques, de l'incertitude dans laquelle elles se trouvaient quant aux conditions de transmission de l'ESB, des risques graves pour la santé publique, compte tenu enfin de la circonstance que l'appréciation des juges du fond sur ce point nous semble souveraine, de sorte que vous ne pourriez censurer qu'une appréciation des faits entachée de dénaturation, nous croyons que la critique du pourvoi doit être écartée.

1.2. La deuxième critique développée par le pourvoi, en revanche, nous paraît faire mouche. Elle est dirigée contre les motifs par lesquels la cour a également écarté toute illégalité fautive en raison du maintien par la France de la mesure de suspension incriminée entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 13 février 2001.

La cour a jugé sur ce point que la décision du Conseil du 4 décembre 2000 avait « confirmé » la suspension de l'emploi des farines de poissons dans l'alimentation animale décidée par la France, en n'autorisant leur utilisation que dans l'alimentation d'animaux autres que les ruminants et sous réserve de mesures de contrôle. Et après avoir relevé que la société n'avait pas demandé l'abrogation de l'arrêté interministériel du 14 novembre 2000, la cour a jugé que celle-ci n'était pas fondée à soutenir que cet arrêté serait contraire aux mesures décidées par les autorités communautaires.

La société soutient que la cour a commis sur ce point une erreur de droit et inexactement interprété la décision du Conseil du 4 décembre 2000 et l'arrêté interministériel

du 14 novembre 2000. Elle fait valoir, en substance, que la cour ne pouvait s'abstenir de relever l'illégalité consistant dans le maintien, dans le droit national, d'une mesure de suspension qui était contraire, fût-ce en partie seulement, à la décision arrêtée par les autorités communautaires. Nous croyons sa critique fondée.

Car effectivement, contrariété il y a, comme nous l'avons dit d'emblée. La suspension découlant de l'arrêté interministériel du 14 novembre 2000 consistait en une interdiction générale de l'emploi des farines de poissons. La décision du Conseil, dont les Etats membres étaient destinataires, leur prescrivait d'interdire l'usage de ces farines pour l'alimentation des bovins mais de l'autoriser pour l'alimentation des autres animaux d'élevage, sous réserve du respect de mesures de contrôle – concrètement, il s'agissait de s'assurer de « l'étanchéité » des circuits de production et de distribution de ces farines par rapport à ceux des aliments destinés aux bovins. Une fois les autorités communautaires intervenues pour décider des mesures de précaution, les autorités françaises n'avaient, en vertu de l'article 10 de la directive, plus aucune marge de manœuvre : elles auraient donc dû modifier la réglementation nationale pour la mettre en conformité avec la décision du Conseil, dès son entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2001. Elles n'ont procédé à cette mise en conformité qu'avec l'arrêté du 13 février 2001, publié au Journal officiel le lendemain et entré en vigueur ce même jour<sup>3</sup>. La société était donc fondée à se prévaloir d'une illégalité fautive consistant dans le maintien de l'interdiction de tout emploi des farines de poissons du 1<sup>er</sup> janvier jusqu'au 13 février 2001 inclus. Notons que cette illégalité fautive est évidemment indépendante de la circonstance, relevée par la cour, que la société n'aurait pas demandé l'abrogation du règlement devenu illégal (cf. CE section, 5 mai 1986, M. F...-L..., n° 61219, au Recueil).

Vous devrez donc annuler l'arrêt, en tant qu'il se prononce sur la responsabilité pour faute de l'Etat, mais seulement sur la période du 1<sup>er</sup> janvier au 13 février 2001.

1.3. Le pourvoi critique encore l'arrêt attaqué en reprochant à la cour d'avoir méconnu son office et insuffisamment motivé son arrêt en omettant de se prononcer sur la responsabilité sans faute de l'Etat.

Ces derniers moyens sont également fondés. Votre décision du 16 juillet 2010 a annulé le premier arrêt de la cour « en tant qu'il se prononce sur la responsabilité de l'Etat à raison des conséquences dommageables, pour la société Sopropêche, de l'arrêté interministériel du 14 novembre 2000 ». Cette cassation n'était donc pas limitée au seul terrain de la responsabilité pour faute de l'Etat. Après renvoi de l'affaire à la cour dans la mesure de la cassation prononcée, celle-ci se trouvait ressaisie, par l'effet dévolutif de l'appel, de l'ensemble du litige soulevé par la société à raison du préjudice que lui aurait causé l'arrêté du 14 novembre 2000. Or celle-ci avait critiqué, devant la cour, le bien-fondé du jugement de rejet du tribunal administratif en contestant, à la fois, les motifs par lesquels il avait écarté la responsabilité pour faute de l'Etat et sa responsabilité sans faute. La cour aurait donc dû, dans son second arrêt, se prononcer de nouveau sur la responsabilité sans faute de l'Etat. Est sans incidence à cet égard, comme le fait valoir la société, la circonstance que vous avez censuré, dans votre décision, le raisonnement tenu par la cour pour écarter la responsabilité pour faute

---

<sup>3</sup> Conformément aux dispositions alors en vigueur de l'article 2 du décret du 5 novembre 1870 relatif à la publication des lois et des décrets.

de l'Etat, sans examiner les autres moyens du pourvoi, notamment ceux dirigés contre les motifs que la cour avait consacrés à la responsabilité sans faute de l'Etat<sup>4</sup>.

Au total, vous annulerez l'arrêt attaqué sur deux points : d'une part, en tant que la cour s'est prononcée sur la responsabilité pour faute de l'Etat sur la période comprise entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 13 février 2001 ; d'autre part, en tant qu'elle a omis de se prononcer sur la responsabilité sans faute de l'Etat du fait du dommage qu'aurait causé à la société l'intervention de l'arrêt du 14 novembre 2000.

## 2. Après cette cassation partielle vous devrez régler l'affaire au fond.

2.1. S'agissant de la période du 1<sup>er</sup> janvier au 13 février 2001, nous avons déjà indiqué pourquoi nous croyons que l'Etat a commis une illégalité fautive en maintenant dans l'ordre juridique la mesure d'interdiction générale de l'emploi de farines de poissons pour l'alimentation des animaux. La société est donc fondée à demander la réparation du préjudice que lui a causé cette illégalité. Pour en évaluer la consistance, vous pourrez vous appuyer sur le rapport d'expertise ordonné en référé en première instance devant le tribunal administratif de Rennes. Au titre du préjudice commercial, vous pourrez lui allouer une somme de 115 000 euros du fait des conséquences dommageables de l'arrêt litigieux sur son activité pendant les six semaines durant lesquelles il a été maintenu illégalement en vigueur. La société soutient que son préjudice commercial s'étendrait au-delà de cette date mais le lien direct et certain entre ce préjudice et l'illégalité fautive dont elle se prévaut nous paraît faire défaut. Il en va de même du coût des licenciements auxquels la société a procédé à compter de mai 2001 et des frais juridiques supplémentaires qu'elle aurait exposés. Plusieurs autres chefs de préjudice sont invoqués sans que les dépenses correspondantes soient justifiées (dépenses de déménagement et de rupture de contrats, pertes sur mobilier et matériel, frais financiers). De même, vous devrez écarter le préjudice qu'aurait subi la société du fait d'une dépréciation de ses actions, qui ne l'affecte pas directement elle, mais ses actionnaires. En revanche vous pourrez indemniser les frais de stockage supplémentaires qu'elle a supportés à hauteur de 25 000 euros. Au total, nous pensons que vous devrez accorder à la société une somme de 140 000 euros. En accueillant le principe de la responsabilité de l'Etat sur le terrain de la faute pour la période du 1<sup>er</sup> janvier au 13 février 2001, vous n'aurez pas à vous prononcer sur la question d'une éventuelle responsabilité sans faute.

2.2. S'agissant de la période antérieure, celle du 15 novembre 2000 au 31 décembre 2001, l'invocation de ce terrain de responsabilité conserve en revanche sa pertinence. Mais nous croyons que vous ne pourrez retenir aucune responsabilité de l'Etat à ce titre. Vous savez qu'entre autres conditions, la responsabilité sans faute n'est susceptible d'être reconnue que si le législateur n'a pas entendu l'exclure (voyez par exemple CE section, 30 juillet 2003, Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre (ADARC), n° 215957, au Recueil). Or nous vous avons dit tout à l'heure que l'arrêt interministériel à l'origine du préjudice allégué trouvait son fondement dans les dispositions de l'article L. 221-5 du code de la consommation, qui poursuivent un objectif de protection de la sécurité des consommateurs. Ainsi le préjudice invoqué résulte de la mise en œuvre même des objectifs poursuivis par le législateur. Dans ces conditions, et en l'absence de dispositions législatives expresses contraires, nous croyons qu'il ne peut ouvrir droit à réparation qu'en cas

---

<sup>4</sup> L'invocation de la responsabilité pour faute et celle de la responsabilité sans faute ne procèdent pas de causes juridiques distinctes (CE section, 29 novembre 1994, Epoux G..., n° 89756, au Recueil p. 599). Il s'agit du même litige.

de faute. Vous avez déjà jugé en ce sens, pour écarter toute indemnisation sur le fondement de la responsabilité sans faute de l'Etat, dans un litige dans lequel le fabricant d'un produit avait demandé la réparation des conséquences dommageables d'un avis rendu par la commission de la sécurité des consommateurs en application des dispositions des articles 14 et 17 de la loi du 21 juillet 1983 relative à la sécurité des consommateurs<sup>5</sup> (CE section, 31 mars 2003, Ministre c/ société « Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm », n° 188833, au Recueil). Les dispositions législatives dont vous aviez alors fait application ont depuis été codifiées aux articles L. 224-2 et L. 224-5 du code de la consommation. Nous vous proposons d'appliquer la même logique dans le présent litige, étant observé que les dispositions de l'article L. 221-5 sur le fondement desquelles l'arrêté à l'origine du dommage invoqué a été pris sont issues, elles aussi, de la loi du 21 juillet 1983 relative à la sécurité des consommateurs<sup>6</sup>. Si vous nous suivez vous rejetterez, pour ce motif radical, les prétentions que la société formule sur le terrain de la responsabilité sans faute de l'Etat.

2.3. La société, devant le tribunal administratif, demandait que l'indemnité réclamée fût assortie des intérêts. Vous fixerez leur point de départ au 5 mai 2001, date de réception par l'administration de sa demande indemnitaire. Ils seront capitalisés à compter du 7 août 2002, date à laquelle la société a demandé cette capitalisation au tribunal.

2.4. Vous devrez également statuer sur les frais d'expertise exposés dans la procédure, que nous vous proposons de partager à égalité entre l'Etat et la société.

Par ces motifs nous concluons :

- 1° à l'annulation de l'arrêt attaqué, en tant seulement, d'une part, que la cour s'est prononcée sur la responsabilité pour faute de l'Etat entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 13 février 2001, d'autre part, qu'elle a omis de se prononcer sur sa responsabilité sans faute du fait du dommage qu'aurait causé à la société l'intervention de l'arrêt du 14 novembre 2000 ;
- 2° à ce que l'Etat soit condamné à payer à la société Sopropêche une somme de 140 000 euros, cette somme portant intérêts au taux légal à compter du 5 mai 2001 et ces intérêts devant eux-mêmes être capitalisés à compter du 7 août 2002 et à chaque échéance annuelle ;
- 3° à ce que les frais d'expertise soient mis pour moitié à la charge de chacune des parties ;
- 4° à ce que le jugement du tribunal administratif de Rennes soit réformé dans le sens de ce qui précède ;
- 5° à ce que l'Etat verse à la société une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- 6° au rejet du surplus des conclusions de la société Sopropêche.

---

<sup>5</sup> Loi n° 83-660 du 21 juillet 1983 relative à la sécurité des consommateurs.

<sup>6</sup> Précisément, de son article 3.