

N° 2007410

ASSOCIATION L214

Mme Dorothee Merri
Rapporteure

M. Laurent Boutot
Rapporteur public

Audience du 16 mai 2024
Décision du 6 juin 2024

60-01-02-02-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Strasbourg
(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, respectivement enregistrés les 25 novembre 2020 et 23 septembre 2022, l'association L214, représentée par Me Thouy, demande au tribunal :

1°) avant dire droit, de transmettre à la Cour de Justice de l'Union Européenne les questions préjudicielles suivantes :

- Les articles de la directive 98/58/CE du 20 juillet 1998 faisant obligation aux Etats membres d'assurer que les animaux dans les élevages ne subissent aucune douleur, souffrance ou dommage inutile, et 14 de son annexe interdisant d'alimenter un animal dans des conditions lui causant des souffrances et dommages inutiles, interprétés à la lumière de l'article 13 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne et des principes généraux du droit de l'Union, doivent-ils être interprétés comme s'opposant à une disposition nationale prévoyant et imposant le recours au gavage pour produire du foie gras alors que d'autres alternatives existent ?
- La libre circulation des marchandises protégée par les articles 34, 35, et 36 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne et la définition du foie gras posée par l'article 1^{er} du règlement 543/2008 s'opposent-elles à une définition du foie gras imposant comme seule méthode de production le recours au gavage ?
- L'article 1^{er} du règlement 543/2008 qui définit le foie gras comme le foie d'oies ou de canards des espèces *Cairina muschata* ou *Cairaina muschata* x *Anas platyrhynchos* gavés de façon à produire l'hypertrophie cellulaire grasseuse du foie, est-il compatible à la fois avec l'article 13 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne qui impose de tenir pleinement compte des exigences de bien-être des animaux et avec le principe général du droit de l'Union qui interdit d'infliger des souffrances évitables ou inutiles aux animaux au regard des méthodes scientifiques et techniques qui sont disponibles et autorisées dans les Etats membres ?

2°) de condamner l'Etat à lui verser une somme de 60 000 euros en réparation de son préjudice moral ;

3°) d'enjoindre à l'Etat de transposer l'interdiction d'alimenter ou d'abreuver un animal de telle sorte qu'il en résulte des souffrances ou dommages inutiles posée par l'article 14 de l'annexe de la directive 98/58/CE, dans le délai d'un mois à compter de la décision à intervenir ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 10 000 euros à lui verser en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, et les entiers dépens.

Elle soutient que :

- tout Etat membre a l'obligation de réparer le préjudice résultant de sa violation du droit de l'Union européenne ;

- sa créance n'est pas prescrite dès lors que le préjudice qu'elle subit est continu depuis l'entrée en vigueur de l'article L. 654-27-1 du code rural et de la pêche maritime, et alors qu'en tout état de cause elle a sollicité la transposition intégrale de la directive 98/58/CE le 10 décembre 2019 ;

- la France a méconnu le droit de l'Union européenne : en l'absence de transposition intégrale de la directive 98/58/CE portant interdiction du gavage des animaux d'élevage ; par l'adoption de l'article L. 654-27-1 du code rural et de la pêche maritime qui réserve l'appellation de foie gras aux productions obtenues par gavage des animaux, par l'absence de dispositifs encourageant la recherche d'alternatives au gavage des animaux, par la méconnaissance des articles 34, 35 et 36 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et l'article 1-3 du règlement 543/2008 qui aboutit à une entrave à la libre circulation des marchandises au sein de l'Union européenne ;

- dans l'hypothèse où le tribunal s'interrogerait sur la teneur ou l'étendue des obligations prévues par l'article 4 de la directive 98/58/CE, les articles 13, 34, 35 et 36 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et l'article 1-3 du règlement 543/2008, il ne pourra que saisir la Cour de justice de l'Union européenne des questions préjudicielles y afférentes ;

- elle justifie du préjudice qu'elle subit en lien avec ces violations du droit de l'Union européenne ;

- le juge administratif saisi de conclusions indemnitaires tendant à la réparation d'un préjudice imputable au comportement fautif d'une personne publique peut enjoindre à la personne publique en cause de mettre fin à ce comportement fautif ou d'en pallier les effets.

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 avril 2022, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation conclut au rejet de la requête.

Il soutient d'une part que les conclusions aux fins de déclaration d'inapplication de l'article L. 654-27-1 du code rural et de la pêche maritime sont irrecevables, d'autre part, à titre principal que l'existence d'une faute imputable à l'Etat n'est pas établie, et à titre subsidiaire que la créance dont disposerait l'association L214 est prescrite, compte tenu de la date d'entrée en vigueur des textes nationaux transposant la directive 98/58/CE.

La clôture de l'instruction a été fixée au 7 novembre 2022.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

- le règlement 543/2008 de la commission du 16 juin 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les normes de commercialisation pour la viande de volaille ;
- la directive 98/58/CE du Conseil du 20 juillet 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- l'arrêté du 30 octobre 2000 modifiant l'arrêté du 25 octobre 1982 relatif à l'élevage, à la garde et à la détention des animaux ;
- 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 Mme Merri, première conseillère ;
- les conclusions de M. Boutot, rapporteur public ;
- les observations de :
 - Me Thouy, représentant l'association L214 ;
 - Mme A..., représentant le ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

Une note en délibéré a été enregistrée pour l'association L214 le 31 mai 2024, dont le tribunal a pris connaissance.

Considérant ce qui suit :

1. La loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 a introduit dans le code rural et de la pêche maritime un article L. 654-27-1 qui dispose : « *Le foie gras fait partie du patrimoine culturel et gastronomique protégé en France. On entend par foie gras, le foie d'un canard ou d'une oie spécialement engraisé par gavage* ». Le 10 décembre 2019, l'association L214 a sollicité du ministre de l'agriculture et de l'alimentation la transposition en droit national de l'interdiction d'alimenter un animal dans des conditions qui lui causent des souffrances ou des dommages inutiles, issue de la directive 98/58/CE du 20 juillet 1998. Le ministre n'a pas donné suite à cette demande. Par un courrier reçu le 14 septembre 2020, l'association L214 a adressé au ministre de l'agriculture et de l'alimentation une demande d'indemnisation du préjudice qu'elle estime subir du fait de l'absence de transposition en droit français de l'interdiction d'alimenter ou d'abreuver un animal de telle sorte qu'il en résulte des souffrances ou des dommages inutiles, et de l'adoption de l'article L. 654-27-1 du code rural et de la pêche maritime, qui définit le foie gras comme exclusivement issu de la pratique du gavage. Une décision implicite de rejet est née du silence conservé par le ministre. Par la présente requête, l'association L214 demande au tribunal de condamner l'Etat à l'indemniser.

Sur les conclusions indemnitaires :

En ce qui concerne la faute de l'Etat :

S'agissant du défaut de transposition intégrale de la directive 98/58/CE :

2. L'association requérante soutient que l'arrêté du 30 octobre 2000 modifiant l'arrêté du 25 octobre 1982 relatif à l'élevage, à la garde et à la détention des animaux, a procédé à une transposition incomplète de la directive 98/58/CE, dès lors que les dispositions « *Aucun animal n'est alimenté ou abreuvé de telle sorte qu'il en résulte des souffrances ou des dommages inutiles* », figurant au point 14 de l'annexe de la directive, n'y sont pas retranscrites. Toutefois,

cette interdiction figure dans les dispositions des articles L. 214-3 et R. 214-7 du code rural et de la pêche maritime, lesquels proscrivent, de manière générale, les méthodes d'élevage susceptibles d'entraîner des souffrances inutiles aux animaux.

3. Par suite, et alors que les Etats membres ne sont tenus ni à l'unicité d'un vecteur de transposition, ni à la reproduction littérale des termes de la directive à transposer, l'association L214 n'est pas fondée à soutenir que les obligations figurant au point 14 de l'annexe à la directive 98/58/CE n'ont pas été intégralement transposées.

S'agissant de la méconnaissance du droit de l'Union européenne :

4. La responsabilité de l'Etat du fait des lois est susceptible d'être engagée, d'une part, sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, pour assurer la réparation de préjudices nés de l'adoption d'une loi à la condition que cette loi n'ait pas entendu exclure toute indemnisation et que le préjudice dont il est demandé réparation, revêtant un caractère grave et spécial, ne puisse, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés, d'autre part, en raison des obligations qui sont les siennes pour assurer le respect des conventions internationales par les autorités publiques, pour réparer l'ensemble des préjudices qui résultent de l'intervention d'une loi adoptée en méconnaissance des engagements internationaux de la France.

5. En premier lieu, l'association fait valoir que les dispositions de l'article L. 654-27-1 du code rural et de la pêche maritime méconnaissent la directive 98/58/CE telle qu'interprétée à la lumière de l'article 13 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

6. Si le point 14 de l'annexe de cette directive prévoit qu' « *aucun animal n'est alimenté ou abreuvé de telle sorte qu'il en résulte des souffrances ou des dommages inutiles et sa nourriture ou sa ration de liquide ne doit contenir aucune substance susceptible de lui causer des souffrances ou des dommages inutiles* », le point 20 de la même annexe précise que « *les méthodes d'élevage naturelles ou artificielles qui causent ou sont susceptibles de causer des souffrances ou des dommages aux animaux concernés ne doivent pas être pratiquées. / Cette disposition n'empêche pas le recours à certaines méthodes susceptibles de causer des souffrances ou des blessures minimales ou momentanées, ou de nécessiter une intervention non susceptible de causer un dommage durable, lorsque ces méthodes sont autorisées par les dispositions nationales* ». Dès lors qu'il résulte de ces dispositions combinées que les méthodes d'alimentation emportant, pour les animaux d'élevage, des souffrances peuvent être autorisées par la loi nationale lorsque ces souffrances ne sont pas inutiles, elles ne sauraient, en tout état de cause, être interprétées comme interdisant le gavage des volailles.

7. Par ailleurs, l'article 13 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne stipule : « *Lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre la politique de l'Union dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, des transports, du marché intérieur, de la recherche et développement technologique et de l'espace, l'Union et les États membres tiennent pleinement compte des exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles, tout en respectant les dispositions législatives ou administratives et les usages des États membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux.* » En outre, la Cour de justice de l'Union européenne a précisé, dans un arrêt C-189/01 du 12 juillet 2001, au sujet de l'interprétation de ces stipulations, que le bien-être des animaux ne fait pas partie des objectifs du Traité, et qu'aucun principe général du droit de l'Union interdisant d'infliger des souffrances aux animaux ne peut être dégagé de ses stipulations.

8. Enfin, la recommandation du 22 juin 1999 étant dépourvue de toute force obligatoire et n'étant pas opposable aux Etats membres, la requérante ne peut pas utilement en faire valoir la méconnaissance.

9. Il résulte de ce qui précède que les normes de droit de l'Union européenne précitées, dont se prévaut la requérante, ne fixent pas d'interdiction de principe au gavage des volailles, auquel elles ne font d'ailleurs pas directement référence. Dès lors, la requérante n'est pas fondée à soutenir que les dispositions de l'article L. 654-27-1 du code rural et de la pêche maritime, en ce qu'elles permettent le recours à cette méthode, méconnaissent le droit de l'Union européenne et caractérisent une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

10. En deuxième lieu, aux termes de l'article 1^{er} du règlement 543/2008 de la commission du 16 juin 2008 : « *Les foies d'oies ou de canards des espèces Cairina muschata ou Cairina muschata x Anas platyrhynchos gavés de façon à produire l'hypertrophie cellulaire graisseuse du foie. / Les sujets sur lesquels de tels foies ont été prélevés doivent avoir été complètement saignés. Les foies doivent présenter une couleur uniforme. / Les foies doivent présenter le poids ci-après : (...)* ». Contrairement à ce que fait valoir la requérante, les dispositions de l'article L. 654-17-1 du code rural et de la pêche maritime ne méconnaissent pas les dispositions précitées, qui mentionnent explicitement le gavage dans la définition du foie gras et qui, pour la raison indiquée au point 7, ne sont pas elles-mêmes en contradiction avec les dispositions de l'article 13 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Dès lors, la responsabilité de l'Etat vis-à-vis de la requérante ne saurait être engagée à ce titre.

11. En troisième et dernier lieu, l'association L214 soutient que la définition du foie gras posée par l'article L. 654-27-1 du code rural constitue une restriction à l'importation et à l'exportation contraire à la libre circulation des marchandises au sein de l'Union européenne, et méconnaît ainsi les articles 34, 35 et 36 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

12. Toutefois, le préjudice moral que fait valoir la requérante, qui résulte selon elle des atteintes graves et répétées à son objet statutaire de protection et de défense des animaux utilisés pour fournir des biens de consommation, est sans lien direct avec le manquement allégué, lequel n'est de nature à affecter que les intérêts des entreprises concernées par la définition du foie gras. Par conséquent, la requérante n'est pas fondée à demander réparation de son préjudice à raison de ce manquement allégué.

13. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel, ni de statuer sur l'exception de prescription quadriennale opposée par le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, que les conclusions indemnitaires présentées par l'association L214, ainsi que, par voie de conséquence, ses conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ne peuvent qu'être rejetées.

D É C I D E :

Article 1 : La requête de l'association L214 est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à l'association L214 et au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

Copie du présent jugement sera adressée à la préfète du Bas-Rhin.

Délibéré après l'audience du 16 mai 2024, à laquelle siégeaient :

M. Rees, président,
Mme Merri, première conseillère,
Mme Dobry, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 6 juin 2024.

La rapporteure,

Le président,

D. MERRI

P. REES

La greffière,

V. IMMELÉ

La République mande et ordonne au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire en ce qui le concerne, ou à tous commissaires 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.