

N° 414423

REPUBLIQUE FRANÇAISE

SNC LACTALIS INGREDIENTS SNC

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Céline Roux
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies)

M. Raphaël Chambon
Rapporteur public

Sur le rapport de la 4^{ème} chambre
de la section du contentieux

Séance du 23 septembre 2020
Lecture du 9 octobre 2020

Vu la procédure suivante :

La société Lactalis Ingrédients a demandé au tribunal administratif de Rennes de condamner l'Etat à lui verser une indemnité de 471 383,99 euros en réparation des préjudices résultant d'une faute commise dans l'exercice de la fonction juridictionnelle par la juridiction administrative. Par un jugement n° 1201703 du 11 avril 2014, le tribunal administratif a rejeté sa demande.

Par un arrêt n° 14NT01471 du 29 octobre 2015, la cour administrative d'appel de Nantes, statuant sur l'appel de la société Lactalis Ingrédients, a annulé ce jugement et transmis au Conseil d'Etat, en application de l'article R. 351-2 du code de justice administrative, la demande présentée à ce tribunal par cette société.

Par une décision n°s 394360, 395548 du 21 septembre 2016, le Conseil d'Etat statuant au contentieux a annulé cet arrêt et renvoyé l'affaire à la cour administrative d'appel de Nantes.

Par un nouvel arrêt n°s 16NT03263, 16NT03264 du 25 juillet 2017, la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté l'appel formé par la société Lactalis Ingrédients contre le jugement du 11 avril 2014.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 20 septembre et 20 décembre 2017 et le 29 novembre 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Lactalis Ingrédients demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

3°) de saisir à titre préjudiciel la Cour de justice de l'Union européenne et de surseoir à statuer dans l'attente de la réponse de la Cour aux questions suivantes :

1 - l'arrêt rendu le 29 janvier 2009 par la Cour de justice de l'Union européenne dans les affaires C-278/07 à C-280/07 pouvait-il être interprété par une juridiction nationale, le 27 juillet 2009, comme permettant aux Etats membres d'appliquer aux matières relevant du droit de l'Union un délai de prescription au cas par cas et a posteriori, sans méconnaître manifestement cet arrêt et l'article 3 du règlement CE n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 ?

2 - cet arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne pouvait-il être considéré, le 27 juillet 2009, comme donnant une interprétation de l'article 3 du règlement CE n°2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 de nature à dispenser les juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne de leur obligation de renvoi préjudiciel prévue à l'article 267, troisième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ?

3 - les droits à un procès équitable et à un tribunal indépendant et impartial garantis par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 6 paragraphe 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales font-ils obstacle à ce qu'une juridiction nationale statue sur l'action en responsabilité découlant d'une violation du droit de l'Union qu'elle a elle-même commise ?

4 - en cas de réponse négative à la précédente question, la juridiction nationale est-elle tenue de renvoyer à la Cour de justice de l'Union européenne la question de savoir si la décision juridictionnelle du fait de laquelle la responsabilité de l'Etat est recherchée constitue une violation manifeste du droit de l'Union ? ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le traité instituant la Communauté européenne ;
- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- le règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 ;
- l'arrêt C-224/01 du 30 septembre 2003 de la Cour de justice des Communautés européennes ;
- l'arrêt C-278/07 à C-280/07 du 29 janvier 2009 de la Cour de justice des Communautés européennes ;

- l'arrêt C-201/10, C-202/10 du 5 mai 2011 de la Cour de justice de l'Union européenne ;
- l'arrêt C-168/15 du 28 juillet 2016 de la Cour de justice de l'Union européenne ;
- l'arrêt C-620/17 du 29 juillet 2019 de la Cour de justice de l'Union européenne ;
- l'arrêt C-585/18, C-624/18, C-625/18 du 10 janvier 2020 de la Cour de justice de l'Union européenne ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Céline Roux, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Raphaël Chambon, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP de Nervo, Poupet, avocat de la société Lactalis Ingrédients ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la société Besnier Bridel Alimentaire, aux droits de laquelle vient la société Lactalis Ingrédients, anciennement société Lactalis Industrie, a conclu entre le 25 mars et le 13 avril 1994 avec la société Europe Alimentaire Export quatre contrats portant sur la vente de poudre de lait que cette dernière société s'était engagée à acheminer en Tunisie. Ayant eu connaissance de ce qu'une partie de ces produits avait été commercialisée sur le marché espagnol, la société Besnier Bridel Alimentaire, après avoir suspendu l'exécution des contrats et informé les services des douanes de ces éléments, a néanmoins sollicité et obtenu le versement par l'Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (ONILAIT) de restitutions à l'exportation prévues par les dispositions du règlement (CEE) n° 3665/87 de la Commission du 27 novembre 1987. Au vu des résultats d'une enquête douanière ayant mis en évidence que les déclarations d'exportation correspondantes avaient été établies sur la base de faux documents, le directeur de l'ONILAIT a, par deux décisions des 27 septembre et 15 décembre 1999 et par un titre exécutoire du 11 février 2000, demandé à la société Lactalis Industries le reversement des restitutions à l'exportation perçues et le paiement de pénalités, pour un montant total de 471 383,99 euros (3 092 076,25 F).

2. Par un jugement du 6 janvier 2003, le tribunal administratif de Rennes a rejeté les demandes de la société tendant à l'annulation de la demande de reversement et du titre exécutoire. Par une décision n° 292620 du 27 juillet 2009, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a annulé l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes du 30 décembre 2005 rejetant l'appel formé par la société Lactalis Industrie contre ce jugement et, réglant l'affaire au fond, a rejeté sa requête d'appel. Pour se prononcer sur le moyen soulevé par la société Lactalis Industrie et tiré de ce que qu'un délai de prescription de trente ans méconnaîtrait, s'agissant de

demandes de remboursement de restitutions à l'exportation, les principes communautaires de proportionnalité et de non-discrimination, le Conseil d'Etat a d'abord rappelé que, par un arrêt du 29 janvier 2009 rendu dans les affaires C-278/07 à C-280/07, la Cour de justice des Communautés européennes avait dit pour droit que si l'article 3, paragraphe 1 du règlement du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés prévoyait un délai de prescription des poursuites de quatre ans à partir de la réalisation de l'irrégularité, les délais de prescription plus longs que les Etats membres conservent la faculté d'appliquer en vertu de l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2988/95 peuvent résulter de dispositions de droit commun antérieures à la date de l'adoption de ce règlement. Il a ensuite relevé les termes de l'article 2262 du code civil, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 qui a prévu à l'article 2224 de ce code un nouveau délai de prescription de droit commun de cinq ans, selon lesquels : « *Toutes les actions, tant réelles que personnelles, sont prescrites par trente ans (...)* », avant de juger qu'au regard des principes communautaires de proportionnalité et de non-discrimination dont la société Lactalis Industrie invoquait la méconnaissance, l'ONILAIT n'avait pas méconnu ces principes en demandant le reversement des sommes indûment versées à la société Besnier Bridel Alimentaire après qu'un délai de cinq ans se fut écoulé depuis les exportations litigieuses.

3. Il ressort également des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par un arrêt du 5 mai 2011 rendu dans les affaires C-201/10 et C-202/10, la Cour de justice de l'Union européenne a dit pour droit, en premier lieu, que le principe de sécurité juridique ne s'opposait pas à ce que les autorités nationales appliquent un délai de prescription tiré d'une disposition nationale de droit commun au remboursement d'une restitution à l'exportation indûment versée, à la condition qu'une telle application résultant d'une pratique jurisprudentielle ait été suffisamment prévisible, en deuxième lieu, qu'en revanche le principe de proportionnalité s'opposait à l'application d'un délai de prescription trentenaire au contentieux relatif au remboursement des restitutions indûment perçues et, en dernier lieu, que le principe de sécurité juridique s'opposait à ce qu'un délai de prescription plus long au sens de l'article 3 paragraphe 3 du règlement du Conseil du 18 décembre 1995 puisse résulter « d'un délai de droit commun réduit par la voie jurisprudentielle pour que ce dernier satisfasse dans son application au principe de proportionnalité », le délai de quatre ans ayant en ce cas vocation à être appliqué.

4. Par une décision du 5 mars 2012, le garde des sceaux, ministre de la justice, a rejeté la demande de la société Lactalis Ingrédients, formée à la suite de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 5 mai 2011 et tendant à ce que l'Etat soit condamné à lui verser une indemnité de 471 383,99 euros en réparation des préjudices résultant, selon elle, de la violation manifeste du droit de l'Union européenne dont serait entachée la décision n° 292620 du 27 juillet 2009 du Conseil d'Etat, statuant au contentieux, évoquée au point 2. Par un jugement du 29 octobre 2015, le tribunal administratif de Rennes a rejeté la demande de cette société tendant à ce qu'il soit fait droit à sa demande indemnitaire. La société Lactalis Ingrédients se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 25 juillet 2017 par lequel la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté l'appel qu'elle a formé contre ce jugement.

5. En vertu des principes généraux régissant la responsabilité de la puissance publique, une faute lourde commise dans l'exercice de la fonction juridictionnelle par une juridiction administrative est susceptible d'ouvrir droit à indemnité. Si l'autorité qui s'attache à la chose jugée s'oppose à la mise en jeu de cette responsabilité dans les cas où la faute lourde alléguée résulterait du contenu même de la décision juridictionnelle et où cette décision serait devenue définitive, la responsabilité de l'Etat peut cependant être engagée dans le cas où le contenu de la décision juridictionnelle est entaché d'une violation manifeste du droit de l'Union européenne ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers.

6. Pour apprécier si le contenu d'une décision juridictionnelle de l'ordre administratif est entaché d'une violation manifeste du droit de l'Union européenne, il appartient au juge administratif, ainsi que la Cour de justice de l'Union européenne l'a indiqué dans ses arrêts Köbler (C-224/01) du 30 septembre 2003, Tomášová (C-168/15) du 28 juillet 2016 et Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17) du 29 juillet 2019, de tenir compte de tous les éléments caractérisant la situation qui lui est soumise, notamment du degré de clarté et de précision de la règle de droit de l'Union en question, de l'étendue de la marge d'appréciation que cette règle laisse aux autorités nationales, du caractère intentionnel ou involontaire du manquement commis ou du préjudice causé, du caractère excusable ou inexcusable de l'éventuelle erreur de droit, de la position prise, le cas échéant, par une institution de l'Union européenne et ayant pu contribuer à l'adoption ou au maintien de mesures ou de pratiques nationales contraires au droit de l'Union ainsi que de la méconnaissance, par la juridiction en cause, de son obligation de renvoi préjudiciel au titre du troisième alinéa de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. En particulier, une violation du droit de l'Union est suffisamment caractérisée lorsque la décision juridictionnelle concernée est intervenue en méconnaissance manifeste d'une jurisprudence bien établie de la Cour de justice de l'Union européenne en la matière.

7. En premier lieu, il résulte de la jurisprudence rappelée au point précédent, notamment de l'arrêt Köbler (C-224/01) du 30 septembre 2003, qu'il appartient à l'ordre juridique de chaque État membre de désigner la juridiction compétente pour trancher les litiges relatifs à la réparation des dommages causés aux particuliers par les violations du droit de l'Union qui résultent du contenu d'une décision d'une juridiction nationale statuant en dernier ressort et qu'il revient au juge national compétent de rechercher si la juridiction nationale en question a méconnu de manière manifeste le droit de l'Union applicable. Il résulte également de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, notamment de l'arrêt A.K. et autres du 10 janvier 2020 (C-585/18, C-624/18, C-625/18), que l'indépendance et l'impartialité d'une juridiction, telles que garanties par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, postulent l'existence de règles, notamment en ce qui concerne la composition de l'instance, la nomination, la durée des fonctions ainsi que les causes d'abstention, de récusation et de révocation de ses membres, qui permettent d'écartier tout doute légitime, dans l'esprit des justiciables, quant à l'imperméabilité de cette instance à l'égard d'éléments extérieurs et à sa neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent et que l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne habilite la Cour non pas à appliquer les règles du droit de l'Union à une espèce déterminée, mais seulement à se prononcer sur l'interprétation des traités et des actes pris par les institutions de l'Union. Dès lors, il n'y a pas lieu de saisir à titre préjudiciel la Cour de justice de l'Union européenne des questions soulevées par la société requérante, les deux premières questions tendant en substance à ce que la Cour de justice apprécie le caractère manifeste de la méconnaissance alléguée du droit de l'Union par la décision du Conseil d'Etat, et la troisième, comme la quatrième qui en découle, étant relative à l'interprétation de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui a déjà été donnée par la Cour de justice.

8. En deuxième lieu, si la société requérante soutient que la responsabilité de l'Etat à raison du contenu d'une décision juridictionnelle devenue définitive devrait pouvoir être engagée en cas de faute résultant d'une violation du droit de l'Union européenne, sans qu'il ne soit nécessaire qu'il s'agisse d'une faute lourde, il résulte de ce qui a été dit au point 5 qu'en jugeant que la responsabilité de l'Etat peut être engagée dans le cas où le contenu d'une décision juridictionnelle devenue définitive est entaché d'une violation manifeste du droit communautaire

ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit.

9. En troisième lieu, il résulte de ce qui a été dit aux points 5 et 6 qu'il y a lieu, pour le juge administratif saisi de conclusions tendant à ce que la responsabilité de l'Etat soit engagée du fait d'une violation manifeste du droit de l'Union à raison du contenu d'une décision d'une juridiction administrative devenue définitive, de rechercher si cette décision a manifestement méconnu le droit de l'Union européenne au regard des circonstances de fait et de droit applicables à la date de cette décision. Par suite, c'est sans commettre d'erreur de droit que la cour administrative d'appel de Nantes a jugé que la circonstance que la décision n° 292620 du 27 juillet 2009 du Conseil d'Etat, statuant au contentieux, ait été démentie par l'interprétation du paragraphe 3 de l'article 3 du règlement du Conseil du 18 décembre 1995 donnée ultérieurement par la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt *Ze Fu Fleischhandel* (C-201/10) du 5 mai 2011, est sans incidence sur les conditions d'engagement de la responsabilité de l'Etat du fait de l'exercice de la fonction juridictionnelle.

10. En quatrième lieu, la cour administrative d'appel a retenu que l'article 3 du règlement du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés, tel qu'interprété par la Cour de justice dans son arrêt du 29 janvier 2009 rendu dans les affaires C-278/07 à C-280/07, laissait aux Etats membres la faculté de disposer de délais de prescription plus longs pouvant résulter de dispositions de droit commun antérieures au règlement, sous réserve que de tels délais soient proportionnés. La cour a relevé que la Cour de justice avait donné une interprétation progressive des dispositions en cause, dont la portée et le sens ont été précisés par un arrêt ultérieur du 5 mai 2011 rendu dans les affaires C-201/10 et C-202/10. La cour administrative d'appel a également relevé que le Conseil d'Etat, qui s'est référé, dans sa décision du 27 juillet 2009, au seul arrêt de la Cour de justice interprétant, à cette date, le paragraphe 3 de l'article 3 du règlement du Conseil du 18 décembre 1995, à savoir l'arrêt C-278/07 à C-280/07 du 29 janvier 2009, n'avait pas entendu méconnaître les dispositions en question telles qu'interprétées par la Cour de justice. La cour a enfin estimé qu'eu égard à la circonstance que la disposition en cause avait déjà fait l'objet d'une interprétation par la Cour de justice, le Conseil d'Etat n'avait pas manifestement méconnu le droit de l'Union en ne procédant pas, pour cette raison, à un autre renvoi préjudiciel à la Cour de justice. Il résulte de ce qui a été dit au point 5 qu'en procédant ainsi pour apprécier si le contenu de la décision du Conseil d'Etat, statuant au contentieux du 27 juillet 2009 était entaché d'une violation suffisamment caractérisée du droit de l'Union, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit. En déduisant de l'ensemble de ces circonstances, que la décision n° 292620 du Conseil d'Etat du 27 juillet 2009 n'était pas entachée d'une violation manifeste du droit de l'Union européenne de nature à engager la responsabilité de l'Etat, la cour a exactement qualifié les faits qui lui étaient soumis.

11. Il résulte de tout ce qui précède que le pourvoi de la société Lactalis Ingrédients doit être rejeté, y compris ses conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : Le pourvoi de la société Lactalis Ingrédients est rejeté.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la société Lactalis Ingrédients et au garde des sceaux, ministre de la justice.