

ce contexte, il est probable qu'une partie importante du décret de 2011 qui vise à renforcer la protection du massif montagneux de l'Ymittos aurait pu entrer dans ce concept et bénéficier d'une exonération explicite de l'évaluation environnementale.

Francis HAUMONT

**Tribunal de l'Union européenne,
21 mai 2015, (Rubinum s.a. c. Commission
européenne), T-201/13**

Santé publique – Sécurité des aliments – Additif destiné à l'alimentation des animaux – Décision de la Commission de suspendre les autorisations de ladite préparation – Risque non hypothétique pour la santé – Exigences en termes d'évaluation scientifique – Éléments de preuve – Incertitude – Principe de précaution

Une société de droit espagnol détient les droits sur un additif zootechnique destiné à l'alimentation animale dénommé ToyoCerin, qui avait été autorisé conformément à la directive (CEE) 70/524 du Conseil du 23 novembre 1970, concernant les additifs dans l'alimentation des animaux. Elle sollicite, devant le Tribunal de l'UE, l'annulation du règlement de la Commission, du 25 mars 2013, concernant la suspension de cette autorisation. Le refus d'autorisation reposait sur un avis scientifique de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) qui avait considéré, en substance, que l'additif zootechnique contenait des marqueurs de résistance à deux antibiotiques et avait la capacité de créer des toxines fonctionnelles responsables d'intoxications alimentaires.

S'agissant de l'examen, par le juge de l'Union, de l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation, entachant un acte d'une institution, il convient de préciser que, afin d'établir que cette institution a commis une erreur manifeste dans l'appréciation de faits complexes de nature à justifier l'annulation dudit acte, les éléments de preuve apportés par le requérant doivent être suffisants pour priver de plausibilité les appréciations des faits retenus dans cet acte (§ 58). Sous réserve de cet examen de plausibilité, il n'appartient pas au Tribunal, conformément à une jurisprudence constante, de substituer son appréciation de faits complexes à celle de l'auteur de cette décision.

Nous nous limitons ici à l'examen des moyens ayant trait à la violation du principe de précaution, « qui constitue un principe général du droit de l'Union » (§ 60). Conformément à ce principe, la Commission peut « se limiter à fournir des indices sérieux et concluants, qui, sans écarter l'incertitude scientifique, permettent raisonnablement de douter de l'innocuité ou de l'efficacité du produit en cause » (§ 61). Il ressort d'une jurisprudence constante que le principe de précaution s'inscrit dans une démarche plus globale connue sous le nom d'analyse des risques. Les deux premières étapes de cette démarche sont essentielles parce qu'elles visent, d'une part, à assurer un fondement scientifique aussi rigoureux que possible à la gestion des risques (phase d'évaluation des risques) et, d'autre part, à reconnaître une marge

d'autonomie à l'autorité chargée *in fine* d'adopter une décision sur le risque (gestion des risques). La distinction entre les phases d'évaluation et de gestion répond de la sorte à une double exigence : d'une part, celle de fonder la décision politique sur des données scientifiques et, d'autre part, celle de garantir l'autonomie du politique par rapport aux résultats de l'évaluation scientifique.

S'agissant de l'évaluation des risques, le Tribunal conclut que la Commission n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que l'additif présentait des indices sérieux et concluants permettant raisonnablement de douter de son innocuité. Ces indices sérieux découlent notamment de l'avis de l'EFSA. L'agence européenne ne s'est pas contentée d'émettre de simples « suppositions » concernant la résistance de l'additif à deux antibiotiques. Il revient au requérant de démontrer l'appréciation scientifique erronée dans le chef des institutions. La requérante ne peut dès lors se contenter de faire valoir que les différentes appréciations de l'EFSA sont contradictoires. Elle doit fournir la preuve établissant que les appréciations de l'EFSA sont « manifestement erronées » (§ 78). En quelque sorte, la mesure de précaution jouit d'une présomption de légalité, laquelle ne peut être renversée qu'au prix d'une analyse scientifique rigoureuse.

Conformément à son règlement de procédure, le Tribunal a également écarté les preuves scientifiques produites par la requérante à l'appui de leur argumentation au stade de la réplique. Pour le Tribunal, ces expertises réalisées postérieurement à l'adoption du règlement attaqué ne sauraient être prises en considération dans le cadre du contrôle de la légalité du règlement litigieux (§ 84).

Par ailleurs, la requérante soulevait la violation de l'article 7 du règlement n° 178/2002 sur la sécurité alimentaire qui consacre le principe de précaution au motif que, selon la jurisprudence, l'application de ce principe implique l'existence d'un risque et que, partant, les institutions ne sauraient se contenter de l'identification d'un danger abstrait et hypothétique, sans évaluer la probabilité de réalisation de ce danger et, par conséquent, sans évaluer le risque existant. Ce moyen est rejeté au motif que la Commission avait constaté l'existence d'un risque pour la santé qui n'était pas purement hypothétique (§§ 90 et 97).

L'évaluation finalisée, l'autorité peut soit autoriser, soit rejeter la demande d'autorisation de mise sur le marché ou l'inscription de la substance ou du produit sur une liste, voire, le cas échéant, réglementer l'utilisation du produit destiné à être commercialisé. Alors que les réglementations sont relativement précises quant aux méthodes d'évaluation des produits et les substances destinées à être mises sur le marché, elles restent en revanche à peu près muettes sur la manière de gérer les risques qui auraient été identifiés. L'autorité décisionnelle est tenue de mettre en balance de nombreux intérêts consacrés tant par le droit primaire que par le droit dérivé. La décision qu'elle prend *in fine* relève à ce stade de la « gestion des risques », qui s'entend comme la détermination d'un niveau de risque acceptable par l'autorité décisionnelle sur la base des résultats de l'évaluation scientifique. Ce choix est rendu nécessaire car les procédures d'évaluation, on l'a dit, ne permettent pas toujours d'obtenir toute la certitude scientifique sur les impacts suspectés et que la possibilité d'éradiquer tout risque – thèse dite du « risque zéro » – demeure controversée.

Sur la gestion du risque, la marge d'appréciation revenant à la Commission européenne est largement préservée. Pour le Tribunal, la suspension de l'autorisation dans l'attente d'in-

formations complémentaires n'est pas disproportionnée. En effet, la Commission « *devait, conformément au principe de précaution, en suspendre les autorisations pendant la durée nécessaire pour obtenir des informations complémentaires, plutôt que, (...), les maintenir dans l'attente de nouvelles analyses confirmant, ou non, l'existence de risques pour la santé* » (§ 98). Une fois le risque identifié, le décideur ne peut être contraint à sopeser les avantages et inconvénients économiques de la mesure de suspension.

Nicolas DE SADELEER

**Tribunal de l'Union européenne,
30 juin 2015, (Pays-Bas et crts c.
Commission), T-186/13, T-190/13 et
T-193/13**

Réduction du prix de la cession de terrains visés par un accord de partenariat public-privé (PPP) – Ne constitue pas nécessairement une aide d'État

Dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP), la commune de Leidschendam-Voorburg a signé une convention avec deux sociétés d'un important groupe immobilier néerlandais en vue du réaménagement du centre de Leidschendam sur plus de 20 hectares avec la démolition d'environ 280 logements principalement sociaux, la réhabilitation des

espaces et des infrastructures publics, la construction de 600 logements nouveaux mixtes, 3 000 m² de surfaces commerciales, un parking souterrain et le déménagement et la reconstruction d'une école. L'accord passé en 2004 était complexe et prévoyait notamment la vente par le partenariat public-privé au groupe immobilier d'une partie des terrains concernés pour un montant de plus de € 7 000 000 auxquels se rajoutaient des montants complémentaires.

Compte tenu de ce que le projet a été retardé suite aux difficultés d'obtention des permis de construire exécutoires et de la crise financière de 2008, les parties à l'accord ont renégoциé celui-ci avec à la clé notamment une diminution substantielle du montant d'acquisition des terrains concernés (de l'ordre de plus de € 4 000 000). Pour la Commission européenne, dès l'instant où la commune fait partie du PPP et que ce dernier accorde une diminution de prix par rapport à ce qui était contractuellement prévu, cet avantage est octroyé par une autorité publique et s'assimile à une aide d'État. Elle considère en outre que cette aide est incompatible avec le marché intérieur et impose aux Pays-Bas de la récupérer auprès du groupe immobilier.

Pour le Tribunal de l'Union européenne, saisi par les Pays-Bas et les sociétés immobilières concernées, après un examen fouillé des arguments présentés devant lui, la renégociation querellée aurait pu aussi se produire dans le cadre d'un partenariat purement privé de sorte qu'il n'est pas démontré que la mesure en cause conférait un avantage au groupe immobilier. Il annule en conséquence la décision de la Commission.

Francis HAUMONT

4. Cour constitutionnelle

C.C., n° 66/2015, 21 mai 2015

Bien-être animal – Restrictions à la détention d'animaux dans les cirques – Entrave aux échanges intracommunautaires – Égalité et non-discrimination – Liberté d'entreprendre – Confiance légitime

La Cour constitutionnelle a rejeté le recours dirigé contre les articles 2 et 4 de la loi du 7 février 2014 « portant des dispositions diverses en matière de bien-être animal, de commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, et de santé des animaux », en ce qu'ils ont pour objet d'interdire la détention et l'utilisation d'animaux sauvages dans les cirques et expositions itinérantes et

de charger l'exécutif de dresser la liste des animaux domestiques susceptibles d'y être exhibés. L'exposé des motifs tient compte de la précarité des conditions de détention et de l'évolution des mentalités et aussi des médias, qui permettent de découvrir et d'observer ces animaux dans de meilleures conditions.

Sur le moyen pris, conjointement, de la violation du principe d'égalité et des articles 34, 36 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et dans la mesure où les normes attaquées doivent être considérées, *a priori*, comme des entraves au commerce intracommunautaire, la Cour vérifie si le législateur peut se prévaloir de l'article 36 pour relever qu'au cours des travaux préparatoires du Traité de Lisbonne, le bien-être animal a été spécialement retenu comme justification d'une telle entrave¹. Que d'autres États membres aient adopté des systèmes moins contraignants – notamment des listes positives ou négatives – est sans incidence sur la légalité de la mesure en cause². Relève aussi du pouvoir d'appréciation souverain du législateur le constat

1. Protocole n° 33 sur la protection et le bien-être des animaux, annexé au Traité instituant la Communauté européenne et traduit, dans les termes qui suivent, à l'article 13 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « *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.* »

2. La Cour relève aussi qu'à propos d'une plainte dirigée contre l'Autriche dans des circonstances similaires, la Commission européenne a indiqué que « *la protection des animaux est un sujet sensible sur lequel les opinions des populations des États membres peuvent être très différentes, selon les caractéristiques sociales, culturelles et religieuses de la société concernée, de sorte que les États membres sont les mieux placés pour prendre des mesures adaptées* » (B.9.2.).