

Décision n°2012-266 QPC du 20 juillet 2012

M. Georges R.

*(Privation de l'indemnité versée aux propriétaires lors de
l'abattage d'animaux malades)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 24 mai 2012 par le Conseil d'État (décision n° 354683 du 21 mai 2012) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Georges R., concernant l'article L. 221-2 du code rural et de la pêche maritime.

Par sa décision du 20 juillet 2012, le Conseil constitutionnel, qui a restreint son examen aux seules deux dernières phrases du premier alinéa de l'article contesté, a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution, sous la double réserve que, d'une part, en cas de cumul de sanctions administrative et pénale, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé d'une des sanctions encourues et que, d'autre part, la décision de perte d'indemnité ne puisse être prononcée à l'encontre d'un propriétaire que s'il est établi que l'infraction aux règles zoosanitaires qui justifie cette décision a contribué à la situation à l'origine de l'abattage des animaux.

I. – Dispositions contestées

L'article L. 221-2 du code rural et de la pêche maritime prévoit, dans les deux dernières phrases de son premier alinéa, que toute infraction aux dispositions du Titre II du Livre II de ce code et des règlements pris pour leur application peut entraîner la perte de l'indemnité due en cas d'abattage, sur ordre de l'administration, d'animaux malades.

Les dispositions en cause trouvent leur origine dans la loi du 21 juillet 1881 sur la police sanitaire des animaux¹. Ces dispositions ont été, en substance, insérées dans le code rural issu du décret n° 55-433 du 16 avril 1955 portant codification,

¹ L'on rencontre des précédents historiques correspondant à des situations exceptionnelles. L'indemnisation des propriétaires de bêtes abattues pour des raisons sanitaires avait été prévue lors de la grande épizootie de 1774, par un arrêt du Conseil d'État du roi accordant une indemnité égale au tiers de la valeur de la bête vive.

sous le nom de code rural, des textes législatifs concernant l'agriculture. Aussi, l'article 243 du code rural disposait déjà à cette date que « *des arrêtés conjoints des ministres de l'agriculture et des finances fixent les conditions d'indemnisation des propriétaires dont les animaux ont été abattus sur l'ordre de l'administration. – Toute infraction aux dispositions du présent titre et aux règlements rendus pour leur exécution peut entraîner la perte de l'indemnité. La décision appartient au ministre, sauf recours à la juridiction administrative* ».

Après avoir fait l'objet d'ajouts et de corrections, les dispositions contestées ont été codifiées à l'article L. 221-2 du code rural par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement (ratifiée par le 4° du I de l'article 31 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit)².

Cet article régit les conséquences des mesures prises par le ministre chargé de l'agriculture visant, suivant les termes de l'article L. 221-1 du code rural et de la pêche maritime, à « *prévenir l'apparition, à enrayer le développement et à poursuivre l'extinction des maladies classées parmi les dangers sanitaires de première et deuxième catégories* ».

Précisément, le premier alinéa de l'article en cause prévoit, dans une première phrase, que des arrêtés conjoints du ministre chargé de l'agriculture et du ministre chargé de l'économie et des finances fixent les conditions d'indemnisation des propriétaires dont les animaux sont abattus sur décision de l'administration (décision préfectorale prise en application de l'arrêté interministériel).

La seconde phrase de ce premier alinéa prévoit, quant à elle, que toute infraction aux dispositions du Titre II du Livre II du code rural et aux règlements pris pour leur application peut entraîner la perte de l'indemnité. Aussi, le préfet peut-il, par exemple, décider de la perte de tout ou partie de l'indemnité s'il constate une infraction aux obligations d'information concernant l'identification des animaux (article L. 221-4 du code rural et de la pêche maritime) ou encore, aux obligations relatives à l'introduction d'animaux d'une espèce sensible à une maladie telle que la tuberculose ou la brucellose (2° de l'article 10 de l'arrêté du 17 juin 2009 fixant les mesures financières relatives à la lutte contre la brucellose bovine et à la lutte contre la tuberculose bovine et caprine). La troisième et dernière phrase du premier alinéa confie au ministre chargé de

² Cet article est toujours en vigueur sous le même numéro, même si l'intitulé du code a été complété (« code rural et de la pêche maritime » par l'ordonnance n° 2010-642 du 6 mai 2010 créant un livre IX du code rural relatif à la pêche maritime et à l'aquaculture marine) et le plan du code modifié (cet article fait partie d'un Titre II intitulé « Mesures de prévention, surveillance et lutte contre les dangers zoonositaires »).

l'agriculture cette décision de privation de l'indemnité, qui peut faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative.

C'est précisément cette perte d'indemnité, décidée par le préfet, qui était discutée par le requérant. La QPC a été posée lors de la contestation, devant la juridiction administrative, d'une décision préfectorale constatant l'existence d'une infraction aux règles de dépistage de la tuberculose dans les cheptels bovins du requérant et lui refusant l'indemnité due en vertu de la première phrase du premier alinéa de l'article L. 221-2 du code rural et de la pêche maritime.

II. – Examen de constitutionnalité

Le requérant faisait grief à l'article L. 221-2 du code rural et de la pêche maritime, en ce qu'il prévoit la perte de l'indemnité pour abattage, de méconnaître les principes de légalité des délits, de proportionnalité des peines et d'égalité.

Après avoir qualifié cette perte d'indemnité de « sanction ayant le caractère d'une punition », le Conseil en a envisagé la conformité aux principes invoqués.

A. – La perte d'indemnité considérée comme une sanction ayant le caractère d'une punition

Dans sa décision du 20 juillet 2012, le Conseil a considéré la perte d'indemnité en cause comme une sanction ayant le caractère d'une punition.

Dans deux décisions des 17 octobre 2008³ et 2 juin 2010⁴, le Conseil d'État a qualifié l'indemnité versée en application de la première phrase du premier alinéa de l'article L. 221-2 du code rural et de la pêche maritime de « *droit pour l'éleveur intéressé* ». Ce droit procéderait, selon cette juridiction, automatiquement de la décision par laquelle le préfet a prescrit l'abattage du troupeau.

Dès lors, ainsi qu'un commentateur de la seconde décision l'a écrit : « *on ne se trouve pas dans le cadre de "responsabilités légales", mais dans le cadre d'une indemnisation hors responsabilité* »⁵.

³ CE, 17 octobre 2008, *Pierrette A*, n° 291177.

⁴ CE, 2 juin 2010, *Ministre de l'agriculture et de la pêche*, n° 318752.

⁵ J.-M. Pontier, « Vache folle : suite contentieuse et indemnisation de l'abattage des troupeaux », note sous Conseil d'État, 2 juin 2010, *AJDA* n° 36 2010, p. 2063.

En tout état de cause, l'indemnité versée en vertu de l'article contesté ne procède pas d'une faute de l'administration mais seulement de la décision d'abattage, pour des raisons prophylactiques, d'animaux touchés par une maladie infectieuse ou se trouvant dans un troupeau dont certains animaux sont touchés par une telle maladie ou en contact avec un tel troupeau.

L'indemnité constitue, selon le Conseil d'État, un droit pour le propriétaire des animaux abattus sur ordre de l'administration ; ce droit, naissant de la décision d'abattage, est en principe automatique, mais peut lui être ôté si jamais une infraction aux règles de prophylaxie est constatée.

Tenant compte de la nature de l'indemnité, telle qu'elle résulte de la jurisprudence constante du Conseil d'État, le Conseil constitutionnel a estimé que la possibilité donnée à l'administration de décider de la perte de ce droit en cas d'infraction à certains règlements revêt un caractère répressif.

Par ailleurs, concernant par hypothèse le seul propriétaire des animaux abattus, la perte d'indemnité est en lien direct avec le comportement de celui-ci et le fait qu'il respecte les obligations fixées au Titre II du Livre II du code rural et de la pêche maritime et par ses règlements d'application.

Par conséquent, le Conseil a jugé que cette perte revêt le caractère d'une sanction ayant le caractère d'une punition (cons. 5), ce qui l'a conduit à en envisager la conformité aux principes de légalité des délits et de proportionnalité des peines découlant de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Cette décision peut-être rapprochée sur ce point de la décision du 30 mars 2006 par laquelle le Conseil constitutionnel a regardé la suspension des prestations familiales allouées à raison de l'enfant en cas de non-respect, par les parents, des obligations du « contrat de responsabilité parentale » comme une sanction ayant le caractère d'une punition.⁶

B. – Principe de légalité des délits et de proportionnalité des peines

Le Conseil s'est prononcé sur deux principes découlant de l'article 8 de la Déclaration de 1789 : le principe de légalité des délits et celui de proportionnalité des peines.

⁶ Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*, cons. 34 à 38.

1. – Principe de légalité des délits

Le requérant considérait que les dispositions contestées, en renvoyant aux « *dispositions du présent titre et aux règlements pris pour leur application* », étaient contraires aux impératifs de clarté et de précision de la loi résultant du principe de légalité des délits⁷ qui découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789.

Dès lors que la disposition contestée est regardée, par le Conseil, comme revêtant un caractère répressif, le grief tiré de l'article 8 de la Déclaration de 1789 est opérant. En effet, les exigences qui en résultent concernent « *toute sanction ayant le caractère d'une punition* », même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité « *de nature non juridictionnelle* »⁸.

Ainsi, dans sa décision du 17 janvier 1989, le Conseil a jugé « *qu'une peine ne peut être infligée qu'à la condition que soient respectés le principe de légalité des délits et des peines, le principe de nécessité des peines, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère ainsi que le principe du respect des droits de la défense. – Ces exigences ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire* »⁹.

Les exigences de précision de la loi définissant les infractions, qui découlent de l'article 8 de la Déclaration, devaient donc être respectées en l'espèce. Toutefois, le Conseil a jugé dans sa décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011 qu'« *appliquée en dehors du droit pénal, l'exigence d'une définition des manquements sanctionnés se trouve satisfaite, en matière disciplinaire, dès lors que les textes applicables font référence aux obligations auxquelles les intéressés sont soumis en raison de l'activité qu'ils exercent, de la profession à laquelle ils appartiennent ou de l'institution dont ils relèvent* »¹⁰.

En cela, il reprenait en substance une formulation du Conseil d'État¹¹ tout en

⁷ Il s'agit ici d'une question de légalité de la norme de comportement et non de celle de répression. Seule est donc en cause le principe de légalité des délits.

⁸ Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, *Loi modifiant la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*. V. aussi, décisions n° 92-311 DC du 29 juillet 1992, *Loi portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle*, cons. 5 ou n° 93-325 DC du 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, cons. 48..

⁹ Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, cons. 35 et 36.

¹⁰ Décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011, *M. Michel C. (Discipline des vétérinaires)*, cons. 7.

¹¹ CE, 7 juillet 2004, *Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales*, n° 255136, Lebon p. 298 ; 12 octobre 2009, n° 311641, Lebon p. 368.

respectant le cadre fixé dans sa décision précitée du 17 janvier 1989 aux termes de laquelle : « *appliquée en dehors du droit pénal, l'exigence d'une définition des infractions sanctionnées se trouve satisfaite, en matière administrative, par la référence aux obligations auxquelles le titulaire d'une autorisation administrative est soumis en vertu des lois et règlements* »¹².

En somme, suivant le Conseil, l'exigence de précision de la définition de l'infraction est moindre lorsqu'elle est appliquée en dehors du droit pénal – ce qui est le cas en l'espèce.

Or, les dispositions contestées renvoient à des obligations qui, bien que non spécialement définies par l'article L. 221-2 du code rural et de la pêche maritime lui-même, sont fixées au Titre II du Livre II de ce code ou par les règlements pris en leur application et s'appliquent, en raison de leur qualité, aux propriétaires des animaux (cons. 7).

Aussi, les dispositions contestées ont été déclarées conformes au principe de légalité des délits.

2. – Principe de proportionnalité des peines

Le requérant estimait que les dispositions contestées sont contraires au principe de proportionnalité des peines, puisqu'elles prévoient une sanction punitive éventuellement cumulable avec les sanctions pénales prévues aux articles L. 228-1 et R. 228-1 du code rural et de la pêche maritime en matière de lutte contre les dangers zoonositaires.

Cela étant, le Conseil a, depuis longtemps, admis le cumul des sanctions administrative et pénale, dans la limite du « *montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues* »¹³.

Ainsi, il était naturellement conduit à déclarer les dispositions contestées conformes aux droits et libertés que la Constitution garantit, sous la réserve que le cumul des deux sanctions ne puisse excéder le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues, soit, selon le cas, la valeur de remplacement du bétail ou le plafond de l'amende pénale instituée (cons. 9).

¹² Décision n° 88-248 DC précitée, cons. 37.

¹³ Décisions n° 89-260 du 28 juillet 1989, *Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier*, cons. 22 et n° 97-395 DC du 30 décembre 1997, *Loi de finances pour 1998*, cons. 41.

C. – Principe d'égalité devant la loi

Le principe d'égalité devant la loi interdit en principe de traiter différemment des personnes placées dans une situation identique.

En l'espèce, la difficulté tient au fait que la décision de privation de l'indemnité résultant de l'abattage pourrait être imputée à une infraction aux règles zoosanitaires n'ayant aucun lien causal avec la situation qui a justifié l'abattage des animaux. En d'autres termes, la maladie ayant conduit à la décision d'abattage résulterait, dans ce cas de figure, d'une ou plusieurs causes étrangères au comportement, néanmoins fautif, du propriétaire du cheptel.

Si tel était le cas, deux propriétaires ayant commis le même manquement aux règles zoosanitaires (manquement n'étant à l'origine, dans les deux cas, d'aucune maladie justifiant l'abattage) pourraient être traités de manière différente du fait que dans un cas, une cause étrangère à la faute du propriétaire avait entraîné le développement d'une situation zoosanitaire imposant l'abattage. Or, ces deux propriétaires ne peuvent être regardés comme placés dans une situation différente justifiant la différence de traitement qui résulte de la perte, pour l'un, du droit à l'indemnité de remplacement du cheptel que dans la mesure où la faute commise par ce dernier a contribué à la situation à l'origine de l'abattage, par exemple si la faute est à l'origine de cette situation, qu'elle en a facilité la propagation ou qu'elle a retardé l'intervention des autorités vétérinaires.

C'est la raison pour laquelle le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions contestées conformes au principe d'égalité devant la loi répressive sous la réserve que « *la décision de perte d'indemnité ne saurait être prononcée à l'encontre d'un propriétaire que s'il est établi que l'infraction aux règles zoosanitaires qui justifie cette décision a contribué à la situation à l'origine de l'abattage des animaux* » (cons. 13).

En définitive, sous les deux réserves énoncées aux considérants 9 et 13 de sa décision, le Conseil a donc déclaré les deux dernières phrases du premier alinéa de l'article L. 221-2 du code rural et de la pêche maritime conformes à la Constitution.