

# Décision n° 2012 - 266 QPC

## Article L. 221-2 du code rural

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

## Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2012

### Sommaire

<b>I. Dispositions législatives.....</b>	<b>5</b>
<b>II. Constitutionnalité de la disposition contestée .....</b>	<b>24</b>

## Table des matières

<b>I. Dispositions législatives.....</b>	<b>5</b>
<b>A. Dispositions contestées .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Code rural .....</b>	<b>5</b>
- Article L. 221-2.....	5
<b>B. Évolution des dispositions contestées .....</b>	<b>6</b>
<b>1. Loi du 21 juillet 1881 sur la police sanitaire des animaux.....</b>	<b>6</b>
<b>2. Loi n° 53-185 du 12 mars 1953 relatif à la procédure de codification des textes législatifs concernant l'agriculture.....</b>	<b>7</b>
<b>3. Décret n° 55-433 du 16 avril 1955 portant codification, sous le nom de Code rural des textes législatifs concernant l'agriculture .....</b>	<b>7</b>
<b>4. Loi n°58-346 du 3 avril 1958 relative aux conditions d'application de certains codes</b>	
<b>9</b>	
- Article 1er .....	9
<b>5. Décret n°63-136 du 18 février 1963 relatif aux mesures de lutte contre les maladies des animaux.....</b>	<b>9</b>
<b>6. Loi n° 89-412 du 22 juin 1989 modifiant et complétant certaines dispositions du livre deuxième du code rural ainsi que certains articles du code de la santé publique</b>	
<b>9</b>	
- Article 4 .....	9
<b>7. Loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie Législative de certains codes... </b>	<b>10</b>
- Article 1er .....	10
<b>8. Ordonnance n° 2000-550 du 15 juin 2000 relative aux parties législatives des livres VII (Dispositions sociales) et IX (Santé publique vétérinaire et protection des végétaux) (...) du code rural.....</b>	<b>10</b>
- Article 2 .....	10
- Article 7 .....	10
<b>(1) Annexe à l'ordonnance.....</b>	<b>10</b>
- Article L. 921 -2.....	10
<b>9. Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie Législative du code de l'environnement.....</b>	<b>11</b>
- Article 5 .....	11
- Article 11 .....	11
<b>10. Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit</b>	<b>11</b>
<b>11. Ordonnance n° 2010-462 du 6 mai 2010 créant un livre IX du code rural relatif à la pêche maritime et à l'aquaculture marine .....</b>	<b>11</b>
- Article 1er .....	11
<b>12. Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche</b>	
<b>11</b>	
- Article 1er .....	11
<b>C. Autres dispositions .....</b>	<b>12</b>
<b>1. Code rural .....</b>	<b>12</b>
- Article L. 221-1.....	12
- Article L. 228-1.....	12
<b>(1) Partie réglementaire.....</b>	<b>12</b>

- Article R. 228-1 .....	12
<b>D. Textes d'applications.....</b>	<b>13</b>
<b>1. Code rural et de la pêche maritime .....</b>	<b>13</b>
(1) Partie réglementaire.....	13
- Article R. 221-1 .....	13
- Article R. 221-2 .....	13
- Article R. 224-57 .....	13
<b>2. Arrêté du 30 mars 2001 fixant les modalités de l'estimation des animaux abattus et des denrées et produits détruits sur ordre de l'administration.....</b>	<b>14</b>
- Article 1 ter .....	14
- Article 2 .....	14
- Article 3 .....	14
- Article 4 .....	15
- Article 5 .....	15
- Article 6 .....	15
- Article 6 bis.....	15
- Article 7 .....	16
<b>3. Arrêté du 17 mars 2004 modifiant l'arrêté du 30 mars 2001 fixant les modalités de l'estimation des animaux abattus et des denrées et produits détruits sur ordre de l'administration.....</b>	<b>17</b>
- Article 1 .....	17
- Article 2 .....	17
<b>4. 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 .....</b>	<b>17</b>
- Article 7 .....	17
- Article 8 .....	18
- Article 9 .....	18
- Article 10 .....	18
- Article 11 .....	19
- Article 13 .....	19
<b>E. Application des dispositions contestées .....</b>	<b>20</b>
<b>1. Jurisprudence .....</b>	<b>20</b>
a. Jurisprudence communautaire .....	20
- CJUE, 10 juillet 2003, <i>Booker Aquaculture Ltd, Hydro Seafood GSP et The Scottish Ministers</i> , Affaires jointes C-20/00 et C-64/00 .....	20
b. Jurisprudence administrative .....	21
- CE, 6 janvier 2006, n° 260714, MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE .....	21
- CE, 17 octobre 2008, n° 291177, Mme Pierrette A .....	22
- CE, 2 juin 2010, n° 318752, Ministre de l'agriculture et de la pêche.....	22
<b>II. Constitutionnalité de la disposition contestée .....</b>	<b>24</b>
<b>A. Normes de référence.....</b>	<b>24</b>
<b>1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 .....</b>	<b>24</b>
- Article 8 .....	24
<b>B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....</b>	<b>25</b>
<b>1. Principe de légalité des délits et des peines .....</b>	<b>25</b>
a. Sur l'exigence de clarté et de précision de la loi en matière pénale .....	25
- 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.....	25
- Décision n° 92-311 DC du 29 juillet 1992, Loi portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle.....	26

- Décision 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 .....	26
- Décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011, M. Michel G. [Discipline des vétérinaires] .....	27
b. Sur le principe <i>non bis in idem</i> .....	28
- Décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989, Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier.....	28
- Décision n° 2011-117 QPC du 8 avril 2011, M. Jean-Paul H. [Financement des campagnes électorales et inéligibilité] .....	29

# I. Dispositions législatives

## A. Dispositions contestées

### 1. Code rural

**Livre II : Alimentation, santé publique vétérinaire et protection des végétaux**

**Titre II : Mesures de prévention, surveillance et lutte contre les dangers zoonosantaires**

**Chapitre Ier : Dispositions générales.**

- **Article L. 221-2**

*Modifié par Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 - art. 11*

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 ont été abattus sur l'ordre de l'administration, ainsi que les conditions de la participation financière éventuelle de l'Etat aux autres frais obligatoirement entraînés par l'élimination des animaux. Toute infraction aux dispositions du présent titre et aux règlements pris pour leur application peut entraîner la perte de l'indemnité. La décision appartient au ministre chargé de l'agriculture, sauf recours à la juridiction administrative.

Le ministre chargé de l'agriculture peut accorder aux exploitants qui en font la demande, en vue du diagnostic, de la prévention et du traitement des maladies des animaux, de l'élimination des animaux malades, de la réfection du logement des animaux et de l'assainissement du milieu, des subventions dont le montant est déterminé par des arrêtés conjoints des mêmes ministres.

## B. Évolution des dispositions contestées

### 1. Loi du 21 juillet 1881 sur la police sanitaire des animaux

#### TITRE II. INDEMNITÉS.

17. Il est alloué aux propriétaires des animaux abattus pour cause de peste bovine, en vertu de l'art. 7, une indemnité des trois quarts de leur valeur avant la maladie. Il est alloué aux propriétaires d'animaux abattus pour cause de péripneumonie contagieuse ou morts par suite de l'inoculation en vertu de l'art. 9, une indemnité ainsi réglée :

La moitié de leur valeur avant la maladie, s'ils en sont reconnus atteints ; les trois quarts, s'ils ont seulement été contaminés ; la totalité, s'ils sont morts des suites de l'inoculation de la péripneumonie contagieuse. L'indemnité à accorder ne peut dépasser la somme de quatre cents francs pour la moitié de la valeur de l'animal, celle de six cents francs pour les trois quarts et celle de huit cents pour la totalité de sa valeur.

18. Il n'est alloué aucune indemnité aux propriétaires d'animaux importés des pays étrangers abattus pour cause de péripneumonie contagieuse dans les trois mois qui ont suivi leur introduction en France.

19. Lorsque l'emploi des débris d'un animal abattu pour cause de peste bovine ou de péripneumonie a été autorisé pour la consommation ou un usage industriel, le propriétaire est tenu de déclarer le produit de la vente de ces débris. Ce produit appartient aux propriétaires ; s'il est supérieur à la portion de la valeur laissée à sa charge, l'indemnité due par l'Etat est réduite de l'excédent.

20. Avant l'exécution de l'ordre d'abatage, il est procédé à une évaluation des animaux par le vétérinaire délégué et un expert désigné par la partie. A défaut, par la partie,

de désigner un expert, le vétérinaire délégué opère seul. Il est dressé un procès-verbal de l'expertise ; le maire et le juge de paix le contresignent et donnent leur avis.

21. La demande d'indemnité doit être adressée au ministre de l'agriculture et du commerce dans le délai de trois mois à dater du jour de l'abatage, sous peine de déchéance. Le ministre peut ordonner la révision des évaluations faites en vertu de l'art. 20, par une commission dont il désigne les membres. L'indemnité est fixée par le ministre, sauf recours au conseil d'Etat.

22. Toute infraction aux dispositions de la présente loi ou des règlements rendus pour son exécution peut entraîner la perte de l'indemnité prévue par l'art. 17. La décision appartient au ministre, sauf recours au conseil d'Etat.

23. Il n'est alloué aucune indemnité aux propriétaires des animaux abattus par suite de maladies contagieuses autres que la peste bovine, et de la péripneumonie contagieuse dans les conditions spéciales indiquées dans l'art. 9.

**2. Loi n° 53-185 du 12 mars 1953 relatif à la procédure de codification des textes législatifs concernant l'agriculture**

(...)

Art. 1<sup>er</sup>. — Il sera procédé à la codification, sous le nom de code rural, des textes législatifs concernant l'agriculture et notamment de ceux relatifs au régime du sol et des biens ruraux, aux baux ruraux, au statut du fermage et du métayage, au régime des eaux non domaniales, aux animaux domestiques et autres, à la chasse et à la pêche, à l'équipement rural et aux divers institutions et organismes agricoles, par décret en conseil d'Etat, pris sur le rapport du garde des sceaux, ministre de la justice, du ministre de l'agriculture et du secrétaire d'Etat à la présidence du conseil, chargé de la réforme administrative, après avis de la commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires.

Art. 2. — Ce décret apportera aux textes en vigueur les adaptations de forme rendues nécessaires par le travail de codification, à l'exclusion de toute modification de fond.

(...)

**3. Décret n° 55-433 du 16 avril 1955 portant codification, sous le nom de Code rural des textes législatifs concernant l'agriculture**

(...)

Art. 1<sup>er</sup>. — Sont codifiées, sous le nom de Code rural, conformément au texte annexé au présent décret, les dispositions législatives relatives au régime du sol, au régime des eaux non domaniales, à l'équipement rural, aux animaux, à la chasse et à la pêche, aux chambres d'agriculture, aux coopératives agricoles, au crédit agricole, aux contrats et dispositions particulières aux baux ruraux, au régime du travail en agriculture, à la mutualité et à la sécurité sociale agricoles, contenues dans les textes énumérés à l'article final dudit texte.

(...)

Code rural

## TITRE III

### De la lutte contre les maladies des animaux.

#### Article 214.

Le ministre de l'agriculture peut, suivant les modalités prévues par un arrêté conjoint des ministres de l'agriculture et des finances, prendre toutes mesures destinées à prévenir l'apparition, à enrayer le développement et à poursuivre l'extinction des maladies des animaux réputées contagieuses, en vertu du présent titre.

Un comité consultatif des épizooties, dont l'organisation est déterminée par règlement d'administration publique, donne son avis sur les mesures que peut exiger une maladie. Le ministre lui communique tous renseignements relatifs aux épizooties.

Le ministre de l'agriculture peut accorder aux exploitants qui en font la demande, en vue du diagnostic de la prévention et du traitement des maladies des animaux, de l'élimination des animaux malades, de la réfection du logement des animaux et de l'assainissement du milieu, des subventions dont le montant est déterminé par des arrêtés conjoints des ministres de l'agriculture et des finances.

Ces arrêtés fixent les conditions d'indemnisation des propriétaires dont les animaux ont été abattus sur l'ordre de l'administration.

(...)

#### Article 243.

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.



#### **4. Loi n°58-346 du 3 avril 1958 relative aux conditions d'application de certains codes**

##### **- Article 1er**

Sont abrogés pour le territoire métropolitain, les textes législatifs annexés à la présente loi auxquels se sont substitués le (...) code rural (...).

Les dispositions contenues dans ces codes ont force de loi à compter de la publication de la présente loi.

#### **5. Décret n°63-136 du 18 février 1963 relatif aux mesures de lutte contre les maladies des animaux**

**Art. 1<sup>er</sup>.** — L'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 214 du code rural est complété par les dispositions suivantes :

« Des décrets en Conseil d'Etat définiront les modalités selon lesquelles pourront être prises les mesures de lutte contre les maladies des animaux non ainsi réputées contagieuses. »

#### **6. Loi n° 89-412 du 22 juin 1989 modifiant et complétant certaines dispositions du livre deuxième du code rural ainsi que certains articles du code de la santé publique**

##### **- Article 4**

**Art. 4.** - L'article 214 du code rural est ainsi modifié :

**I.** - Le début de la première phrase du premier alinéa est ainsi rédigé : « Suivant les modalités prévues par un arrêté conjoint du ministre chargé de l'agriculture et du ministre chargé de l'économie et des finances, le ministre chargé de l'agriculture peut prendre... (le reste sans changement). »

**II.** - Le deuxième alinéa est ainsi rédigé :

« La Commission nationale vétérinaire, à laquelle le ministre chargé de l'agriculture communique tous renseignements relatifs aux épizooties, donne son avis sur le choix des maladies pouvant faire l'objet de mesures réglementaires et sur les mesures que peut exiger une maladie. »

**III.** - Dans le troisième alinéa, les mots : « Le ministre de l'agriculture » sont remplacés par les mots : « Le ministre chargé de l'agriculture », et les mots : « des ministres de l'agriculture, de l'économie et des finances » par les mots : « du ministre chargé de l'agriculture et du ministre chargé de l'économie et des finances ».

**IV.** - Le quatrième alinéa est complété par les mots : « , ainsi que les conditions de la participation financière éventuelle de l'Etat aux autres frais obligatoirement entraînés par l'élimination des animaux. »

**7. Loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie Législative de certains codes**

(...)

- **Article 1er**

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à procéder, par ordonnances à l'adoption de la partie législative des codes suivants :

1o Livres VII et IX et **mise à jour des livres Ier, II, III, IV, V, VI et VIII du code rural** ;

(...)

**8. Ordonnance n° 2000-550 du 15 juin 2000 relative aux parties législatives des livres VII (Dispositions sociales) et IX (Santé publique vétérinaire et protection des végétaux) (...) du code rural**

- **Article 2**

Les dispositions de l'annexe II de la présente ordonnance constituent la partie Législative du livre IX (nouveau) du code rural intitulé : « Santé publique vétérinaire et protection des végétaux ».

(...)

- **Article 7**

II. - Sont abrogés, sous réserve du III du présent article :

1° Les articles 200 à 365 du code rural, à l'exception des articles 317 et 357 et de l'article 364-1 en tant qu'il mentionne l'article 192 ;

(...)

III. - L'abrogation des dispositions mentionnées au II du présent article prendra effet à compter de la publication du décret relatif à la codification de la partie Réglementaire du livre IX (nouveau) du code rural pour ce qui concerne les articles, alinéas, phrases ou membres de phrases suivants :

(...)

3o Le deuxième alinéa de l'article 214 ;

(...)

**(1) Annexe à l'ordonnance**

- **Article L. 921 -2**

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 ont été abattus sur l'ordre de l'administration, ainsi que les conditions de la participation financière éventuelle de l'Etat aux autres frais obligatoirement entraînés par l'élimination des animaux. Toute infraction aux dispositions du présent titre et aux règlements pris pour leur application peut entraîner la perte de l'indemnité. La décision appartient au ministre chargé de l'agriculture, sauf recours à la juridiction administrative.

Le ministre chargé de l'agriculture peut accorder aux exploitants qui en font la demande, en vue du diagnostic, de la prévention et du traitement des maladies des animaux, de l'élimination des animaux malades, de la réfection du logement des animaux et de l'assainissement du milieu, des subventions dont le montant est déterminé par des arrêtés conjoints des mêmes ministres.

## **9. Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie Législative du code de l'environnement.**

### **- Article 5**

I. - Sont abrogées, sous réserve du II du présent article, les dispositions énumérées ci-après :

(...)

2° Le livre II (partie Législative) du code rural, à l'exception des dispositions du premier alinéa de l'article L. 236-3 et de la dernière phrase de l'article L. 263-6 en vigueur le 1er août 2000 ;

(...)

### **- Article 11**

I. - Le livre IX (partie Législative) intitulé « Santé publique vétérinaire et protection des végétaux » du code rural devient le livre II (partie Législative) du même code sous le même intitulé.

II. - Les articles L. 911-1 à L. 973-4 deviennent les articles L. 211-1 à L. 273-4.

III. - Les références contenues dans les dispositions de nature législative à des dispositions du livre IX du code rural sont remplacées par des références aux dispositions correspondantes du livre II du même code.

IV. - Les dispositions du livre II (partie Législative) du code rural qui citent en les reproduisant des articles d'autres codes ou lois sont modifiées de plein droit par l'effet des modifications ultérieures de ces articles.

## **10. Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit**

I. - Sont ratifiées les ordonnances suivantes prises en application de la loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 portant habilitation du Gouvernement à procéder par ordonnances à l'adoption de la partie Législative de certains codes :

(...)

4° Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie Législative du code de l'environnement compte tenu des modifications prévues aux III et IV.

## **11. Ordonnance n° 2010-462 du 6 mai 2010 créant un livre IX du code rural relatif à la pêche maritime et à l'aquaculture marine**

### **- Article 1er**

Le code rural devient le « code rural et de la pêche maritime ».

## **12. Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche**

### **- Article 1er**

I. • Le livre II du code rural et de la pêche maritime est ainsi modifié :

1° L'intitulé est ainsi rédigé : « Alimentation, santé publique vétérinaire et protection des végétaux » ; (...)

## **C. Autres dispositions**

### **1. Code rural**

#### **Titre II : Mesures de prévention, surveillance et lutte contre les dangers zoonosantaires**

##### **Chapitre Ier : Dispositions générales.**

###### **- Article L. 221-1**

*Modifié par Ordonnance n 2011-862 du 22 juillet 2011 - art. 2*

Suivant les modalités prévues par un arrêté conjoint du ministre chargé de l'agriculture et du ministre chargé de l'économie et des finances, le ministre chargé de l'agriculture peut prendre toutes mesures destinées 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, en vertu du présent titre.

##### **Chapitre VIII : Dispositions pénales.**

###### **- Article L. 228-1**

Est puni d'un emprisonnement de six mois et d'une amende de 3 750 euros :

1  Le fait pour un détenteur d'animaux infectés laisser ceux-ci communiquer avec d'autres en méconnaissance d'un arrêté pris en application de l'article L. 223-6-1 ou de l'article L. 223-8 ;

2  Le fait de vendre ou de mettre en vente des animaux que leur propriétaire sait atteints ou soupçonnés d'être atteints de maladies classées parmi les dangers sanitaires de première catégorie ou parmi les dangers sanitaires de deuxième catégorie faisant l'objet d'une réglementation ;

3  Le fait, sans permission de l'autorité administrative, de déterrer ou d'acheter sciemment des cadavres ou débris des animaux morts de maladies classées parmi les dangers sanitaires de première catégorie ou parmi les dangers sanitaires de deuxième catégorie faisant l'objet d'une réglementation quelles qu'elles soient ou abattus comme atteints de la peste bovine, du charbon, de la morve et de la rage ;

4  Le fait pour une personne, même avant l'arrêté d'interdiction, d'importer en France des animaux qu'elle sait atteints de maladies classées parmi les dangers sanitaires de première catégorie ou parmi les dangers sanitaires de deuxième catégorie faisant l'objet d'une réglementation ou avoir été exposés à la contagion.

(1) Partie réglementaire

##### **Chapitre VIII : Dispositions pénales.**

###### **- Article R. 228-1**

Le fait de contrevenir aux dispositions des textes réglementaires pris en application de l'article L. 221-1 prescrivant des mesures d'abattage en cas de maladie réputée contagieuse, est puni de la peine d'amende prévue pour les contraventions de la 5e classe.

Le fait de contrevenir aux autres dispositions réglementaires prises en application de l'article L. 221-1 est puni de la peine d'amende prévue pour les contraventions de la 4e classe.

## **D. Textes d'applications**

### **1. Code rural et de la pêche maritime**

(1) Partie réglementaire

#### **Livre II : Alimentation, santé publique, vétérinaire et protection des végétaux**

#### **Titre II : La lutte contre les maladies des animaux**

#### **Chapitre Ier : Dispositions générales**

#### **Section 1 : Comité consultatif de la santé et de la protection animales.**

- **Article R. 221-1**

*Modifié par Décret n°2005-1716 du 28 décembre 2005 - art. 3 JORF 30 décembre 2005*

Le comité consultatif de la santé et de la protection animales, placé auprès du ministre chargé de l'agriculture, peut être consulté sur la détermination des maladies des animaux pour lesquelles il est souhaitable de prévoir des mesures réglementaires, sur les projets de ces mesures et sur toute question relative à la santé et à la protection animales à l'exception des questions relatives à l'expérimentation animale et à l'identification des animaux.

- **Article R. 221-2**

*Modifié par Décret n°2005-1716 du 28 décembre 2005 - art. 3 JORF 30 décembre 2005*

Le comité consultatif de la santé et de la protection animales comprend des représentants des services administratifs compétents en matière de prévention et de protection de la santé publique vétérinaire, des représentants d'établissements ayant des missions d'enseignement ou de recherche dans le domaine de la santé publique vétérinaire et de la protection animale, des représentants des organisations professionnelles vétérinaires et agricoles et des autres professions dont l'activité est en relation avec les animaux et des représentants des associations de protection des animaux.

Le président du comité peut inviter toute personne compétente dans les domaines relevant du comité à participer, sans voix délibérative, à ses travaux.

La composition et le fonctionnement du comité consultatif de la santé et de la protection animales sont fixés par arrêté du ministre chargé de l'agriculture.

(...)

#### **Chapitre IV : Les prophylaxies organisées**

#### **Section 2 : Dispositions spécifiques**

#### **Sous-section 4 : La tuberculose des bovins**

#### **Paragraphe 1 : Dispositions relatives à la lutte.**

- **Article R. 224-57**

*Modifié par Décret n°2011-537 du 17 mai 2011 - art. 3*

L'inobservation des mesures de prophylaxie prescrites par les services vétérinaires peut entraîner non seulement la cessation immédiate du concours technique et financier de l'Etat, mais encore, si elle doit avoir pour effet de rendre inutiles les opérations en raison desquelles des indemnités ont été antérieurement versées ou des participations ont été accordées, le remboursement des sommes perçues depuis moins de cinq ans au titre de ces

indemnités ou participations ; ce remboursement ne peut toutefois être prescrit que par le préfet, après avis d'une commission siégeant sous la présidence de son représentant et comprenant, en outre, une personnalité désignée par la chambre départementale d'agriculture et le directeur départemental chargé de la protection des populations ou son représentant et un représentant des organismes de défense sanitaire. Le directeur départemental des territoires participe avec voix consultative aux délibérations de cette commission, dans la mesure où ses services sont intéressés.

## **2. Arrêté du 30 mars 2001 fixant les modalités de l'estimation des animaux abattus et des denrées et produits détruits sur ordre de l'administration**

### **- Article 1 ter**

Les frais directement liés au renouvellement du cheptel sont constitués par :

- les frais sanitaires d'introduction dans la limite du nombre d'animaux à éliminer, présents à la date de l'expertise ;
- les frais d'approche et de transport dans la limite du nombre d'animaux à éliminer, présents à la date de l'expertise ;
- les frais de désinfection des locaux d'élevage ;
- les besoins supplémentaires en repeuplement ;
- le déficit momentané de production résultant de l'abattage des animaux.

Le montant de ces frais pris en charge par l'Etat est déterminé conformément à l'annexe I du présent arrêté.

### **- Article 2**

Dans chaque département, le préfet établit une liste d'experts répartis en deux catégories. La première catégorie comprend des éleveurs et des professionnels des filières des denrées et produits animaux ou d'origine animale du département reconnus pour leur autorité morale et leur probité. La seconde catégorie comprend des spécialistes de l'élevage choisis pour leurs connaissances de la zootechnie, du marché et de la commercialisation des animaux ainsi que des spécialistes choisis pour leur connaissance du marché et de la commercialisation des denrées et produits animaux ou d'origine animale.

Les compétences techniques ou responsabilités professionnelles de chaque expert figurent sur la liste.

### **- Article 3**

Le propriétaire des animaux qui doivent être abattus et des denrées et des produits qui doivent être détruits dans les circonstances prévues à l'article 1er choisit un expert de chaque catégorie, l'un sur la liste du département d'implantation de l'élevage, l'autre sur la liste d'un département limitrophe.

Les experts choisis ne peuvent être apparentés au propriétaire des animaux, des denrées et des produits ni résider dans la même commune, ni avoir des liens commerciaux avec lui. En cas de refus par l'éleveur de choisir des experts ou de carence des experts, le directeur départemental des services vétérinaires procède d'office à leur désignation.

- **Article 4**

L'expertise a lieu, dans la mesure du possible, conjointement. Elle donne lieu à un rapport écrit commun signé par les deux experts, identifiant chaque animal, groupe d'animaux, les denrées ou les produits et motivant leur estimation. En cas de désaccord, mention en est faite sur le rapport. Le cas échéant, deux rapports distincts sont établis.

Le rapport fait état du temps passé et des distances parcourues par chaque expert pour la mission d'expertise.

Le rapport est communiqué par les experts, dans les meilleurs délais, au directeur départemental des services vétérinaires, qui le transmet, pour remarques éventuelles à formuler, au propriétaire des animaux ou des denrées et produits.

Lorsque l'expertise concerne des animaux autres que des bovins ou lorsque le nombre de bovins concernés est inférieur à dix, l'expertise peut être effectuée par un seul expert choisi sur la liste mentionnée à l'article 2.

- **Article 5**

Les modalités de présentation du rapport des experts sont définies par instruction du ministre chargé de l'agriculture.

Lorsque la valeur de remplacement estimée par les experts à la suite de l'expertise visée à l'article 4 est supérieure au montant de base tel que défini en annexe II en moyenne par catégorie d'animaux des espèces visées, le rapport doit détailler les raisons de cette majoration, notamment au regard des caractéristiques et des performances du troupeau.

Lorsque la valeur de remplacement estimée par les experts dépasse à titre exceptionnel, pour les espèces visées, les montants majorés tels que définis en annexe II en moyenne par catégorie d'animaux, elle est calculée en fonction d'indices génétiques ou de performances ou de tout autre critère objectif selon les modalités prévues à l'article 1er bis et les justificatifs relatifs à ces indices ou critères sont joints au rapport d'expertise.

La valeur de remplacement des animaux appartenant à une catégorie non visée par les instructions prévues à l'article 1er bis doit être étayée par tous éléments justificatifs utiles.

Pour déterminer la valeur commerciale des denrées et produits, les experts s'appuient notamment sur les factures d'achat ou de vente, les tarifs pratiqués ainsi que sur un état d'inventaire. Ces documents sont joints en tant que de besoin au rapport d'expertise.

- **Article 6**

Le ou les rapports d'expertise sont instruits par le préfet, qui peut solliciter la production de tout élément complémentaire d'appréciation de la valeur commerciale des denrées et produits ou de la valeur de remplacement des animaux et l'avis du directeur général de l'alimentation, notamment dans les cas définis au quatrième alinéa de l'article 5.

Le préfet arrête ensuite le montant définitif de l'indemnisation et le notifie au propriétaire des animaux, des denrées ou des produits.

Pour les catégories d'animaux des espèces concernées, ce montant ne peut excéder les montants plafonnés définis en annexe II du présent arrêté.

- **Article 6 bis**

I. - L'indemnisation de la valeur marchande objective des animaux est versée à l'éleveur sur présentation des justificatifs de l'abattage de l'ensemble des animaux visés par la décision et, le cas échéant, de leur valorisation bouchère. Les animaux qui auraient péri postérieurement à l'expertise ne sont pas indemnisés.

L'indemnisation des frais directement liés au renouvellement du cheptel est versée sur la base des justificatifs suivants :

- pour les frais sanitaires d'introduction : factures relatives aux frais exposés ;
- les frais d'approche et de transport, ainsi que les besoins supplémentaires en repeuplement : factures d'achat des animaux de renouvellement ;
- pour les frais de désinfection : facture des opérations de désinfection ;
- pour les pertes de production : justificatifs comptables.

L'indemnisation des denrées et produits est versée au vu des justificatifs pertinents mentionnés à l'article 5 et d'une attestation de leur destruction.

II. - En application de l'article L. 221-2 du code rural, les indemnités de l'Etat prévues pour compenser les pertes consécutives à l'élimination des animaux doivent être versées au propriétaire des animaux.

Dans le cas où le détenteur des animaux n'en est pas le propriétaire, il ne peut pas prétendre au bénéfice des indemnités, sauf s'il fournit au directeur des services vétérinaires une décharge écrite, à son profit, signée par le propriétaire et certifiée conforme par le maire de la commune.

Lorsqu'un litige survient en ce qui concerne la propriété des animaux éliminés, les indemnités correspondantes doivent être consignées auprès de la Caisse des dépôts et consignations jusqu'au règlement amiable ou judiciaire du litige précité.

En ce qui concerne les cheptels constitués à la fois d'animaux loués et d'animaux entretenus en pleine propriété par l'éleveur, les indemnités d'abattage sont versées aux différents ayants droit pour les seuls animaux leur appartenant, sur présentation au directeur des services vétérinaires de pièces justificatives authentifiant leur propriété.

III. - Les indemnités prévues par le présent arrêté ne sont pas attribuées dans les cas suivants :

- 1° Mort d'un animal, quelle qu'en soit la cause ;
- 2° Non-respect de la réglementation sanitaire relative aux mouvements d'animaux ;
- 3° Animal éliminé hors des délais fixés par le directeur des services vétérinaires ;
- 4° Animal vendu selon le mode dit "sans garantie" ou vendu à un prix jugé abusivement bas par le directeur des services vétérinaires ;
- 5° Toutes circonstances faisant apparaître une intention abusive de l'éleveur afin de détourner la réglementation de son objet.

Toutefois, en cas de contestation du propriétaire débouté en application des dispositions du présent article, la décision est prise par le préfet, après avis des commissions prévues à l'article 5 du décret n° 80-516 du 4 juillet 1980 relatif à l'exécution des mesures de prophylaxie collective des maladies des animaux.

#### - **Article 7**

Les experts chargés de procéder à l'estimation des animaux ou des denrées et produits dont l'abattage ou la destruction a été ordonné dans les circonstances prévues à l'article 1er sont rémunérés à la vacation dont le taux horaire est fixé à 1/200 de la rémunération d'un agent de l'Etat classé à l'indice brut 896. Le taux de la vacation semi-horaire est fixé à la moitié du taux de la vacation horaire.

Le remboursement forfaitaire de tous leurs frais de déplacement est calculé sur la base de la distance "aller-retour" comprise entre le chef-lieu de la commune où réside l'expert et le chef-lieu de la commune où sont détenus les animaux ou des denrées et produits dont l'abattage ou la destruction a été ordonné. Le taux de ce remboursement sera fonction du véhicule personnel utilisé par l'expert, par la formule :  $(20 t1 + 80 t2) : 100$ , dans laquelle t1 et t2 représentent respectivement les taux unitaires prévus dans les deux tranches de 0 à 2 000 et de 2 001 à 10 000 kilomètres par l'arrêté fixant les taux des indemnités kilométriques prévues aux articles 31 et 32 du décret n° 90-437 du 28 mars 1990 susvisé.

Il ne peut être alloué qu'un remboursement forfaitaire par jour pour un déplacement effectué dans une même commune. Si, dans une même journée, des estimations d'animaux, de denrées ou de produits sont effectuées par le même expert dans plusieurs communes, la distance à prendre en compte doit être le circuit le plus court.



### **3. Arrêté du 17 mars 2004 modifiant l'arrêté du 30 mars 2001 fixant les modalités de l'estimation des animaux abattus et des denrées et produits détruits sur ordre de l'administration**

*Version consolidée au 31 mars 2004*

#### **- Article 1**

Le deuxième alinéa de l'article 1er de l'arrêté du 30 mars 2001 susvisé est remplacé par : « La valeur de remplacement inclut la valeur marchande objective de chaque animal considéré et les frais directement liés au renouvellement du cheptel selon les modalités définies à l'annexe I du présent arrêté, à l'exception de l'espèce porcine pour laquelle la valeur de remplacement et les modalités de renouvellement sont définies à l'annexe III du présent arrêté. »

#### **- Article 2**

L'article 6 de l'arrêté du 30 mars 2001 susvisé est remplacé par : « Le ou les rapports d'expertise sont instruits par le préfet, qui peut solliciter la production de tout élément complémentaire d'appréciation de la valeur commerciale des denrées et produits ou de la valeur de remplacement des animaux et l'avis du directeur général de l'alimentation, notamment dans les cas définis au quatrième alinéa de l'article 5.

Le préfet arrête ensuite le montant définitif de l'indemnisation et le notifie au propriétaire des animaux, des denrées ou des produits.

Pour les catégories d'animaux des espèces concernées, ce montant ne peut excéder les montants plafonnés définis en annexe II du présent arrêté. »

(...)

### **4. 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**

(...)

## **CHAPITRE IV : INDEMNISATION DES PROPRIETAIRES D'ANIMAUX PAR L'ETAT DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LA BRUCELLOSE DES BOVINES ET LA TUBERCULOSE DES BOVINES ET DES CAPRINS**

#### **- Article 7**

*Modifié par Arrêté du 21 décembre 2010 - art. 1*

Conformément à l'article L. 221-2 du code rural et de la pêche maritime et sous réserve des dispositions des articles 10 et 12 du présent arrêté, en cas d'abattage de bovins sur ordre de l'administration en application de l'arrêté du 15 septembre 2003 susvisé ou de l'arrêté du 22 avril 2008 susvisé, les propriétaires des animaux abattus sont indemnisés.

1° Pour les bovins ayant fait l'objet d'un abattage diagnostique suite à un arrêté préfectoral de mise sous surveillance, l'indemnité est définie en fonction de la catégorie d'animaux et de leur éventuelle inscription au livre généalogique correspondant à leur race. Les montants sont établis de la façon suivante, et dans tous les cas, le montant de la valorisation bouchère des animaux abattus est déduit du montant d'indemnisation :

a) Pour les bovins non inscrits au livre généalogique, le montant de l'indemnité versée au propriétaire est égal, par animal et en fonction de sa catégorie, à la valeur ci-dessous :

-bovins de six semaines à 24 mois : 900 euros ;

-bovins de plus de 24 mois : 1 900 euros ;

b) Pour les bovins inscrits au livre généalogique, sur présentation des pièces justificatives à la direction départementale en charge de la protection des populations, le montant de l'indemnité versée au propriétaire est égal, par animal et en fonction de sa catégorie, à la valeur ci-dessous :

-bovins de six semaines à 24 mois : 1 100 euros ;

-bovins de plus de 24 mois : 2 200 euros ;

c) Exceptionnellement pour les bovins inscrits au livre généalogique et reconnus ou recommandés ou pour les animaux de haute valeur participant à des spectacles taurins, le montant de l'indemnité peut être établi dans les conditions définies par l'arrêté du 30 mars 2001 susvisé.

Dans ce cas, les frais d'expertise prévus à l'article 7 de l'arrêté du 30 mars 2001 seront déduits du montant indemnisé au propriétaire ;

2° Pour les bovinés abattus dans le cadre de l'assainissement d'un troupeau par abattage total ou partiel suite à un arrêté préfectoral portant déclaration d'infection, l'indemnisation du propriétaire est réalisée après estimation des animaux, dans les conditions définies par l'arrêté du 30 mars 2001 fixant les modalités de l'estimation des animaux abattus et des denrées et des produits détruits sur ordre de l'administration.

#### - **Article 8**

1° Lorsqu'un troupeau caprin soumis à des mesures d'assainissement n'est pas abattu en totalité, la perte subie par animal, résultant de la différence entre la valeur estimée de l'animal et sa valeur en boucherie, est indemnisée dans la proportion de 75 % avec un plafond de 84 euros.

2° Lorsqu'un troupeau caprin soumis à des mesures d'assainissement est abattu en totalité, l'indemnisation des propriétaires des animaux s'effectue, après estimation des animaux, dans les conditions définies par l'arrêté du 30 mars 2001 fixant les modalités de l'estimation des animaux abattus sur ordre de l'administration.

#### - **Article 9**

Lorsque l'infection tuberculeuse est découverte à l'abattoir chez un boviné ou un caprin, la perte subie par animal, résultant de la différence entre la valeur estimée de l'animal et sa valeur en boucherie, est indemnisée dans la proportion de 75 % avec un plafond de 229 euros par boviné et de 84 euros par caprin.

#### - **Article 10**

Les indemnités prévues aux articles 7, 8 et 9 ci-dessus ne sont pas attribuées dans les cas suivants :

1° Mort d'un animal avant son abattage, quelle qu'en soit la cause ;

2° Animaux éliminés à la suite de l'introduction de bovinés, de caprins ou de tout animal d'une espèce sensible à la tuberculose ou à la brucellose dans un troupeau en infraction avec les conditions fixées par l'arrêté du 15 septembre 2003 susvisé ou par l'arrêté du 22 avril 2008 fixant les mesures techniques et administratives relatives à la prophylaxie collective et à la police sanitaire de la brucellose des bovinés ;

3° Animal éliminé hors des délais fixés par l'arrêté du 15 septembre 2003 susvisé ou par l'arrêté du 22 avril 2008 susvisé ;

4° Animal vendu selon le mode dit « sans garantie » ou vendu à un prix jugé abusivement bas par le directeur départemental des services vétérinaires ;

5° Toutes circonstances faisant apparaître une intention abusive de l'éleveur afin de détourner la réglementation de son objet ;

Toutefois, en cas de contestation du propriétaire débouté en application des dispositions des paragraphes 4° et 5° du présent article, la décision est prise par le préfet, après avis des commissions prévues aux articles R. 224-33 et R. 224-57 du code rural.

- **Article 11**

En application de l'article L. 221-2 du code rural, les indemnités de l'Etat prévues aux articles 7, 8 et 9 du présent arrêté doivent être versées au propriétaire des animaux.

Dans le cas où le détenteur des animaux n'en est pas le propriétaire, il ne peut pas prétendre au bénéfice des indemnités, sauf s'il fournit au directeur des services vétérinaires une décharge écrite, à son profit, signée par le propriétaire et certifiée conforme par le maire de la commune.

Lorsqu'un litige survient en ce qui concerne la propriété des animaux éliminés, les indemnités correspondantes doivent être consignées auprès de la Caisse des dépôts et consignations jusqu'au règlement amiable ou judiciaire du litige précité.

En ce qui concerne les troupeaux constitués à la fois d'animaux loués et d'animaux entretenus en pleine propriété par l'éleveur, les indemnités d'abattage sont versées aux différents ayants droit pour les seuls animaux leur appartenant, sur présentation au directeur des services vétérinaires de pièces justificatives authentifiant leur propriété.

(...)

- **Article 13**

L'arrêté du 6 juillet 1990 modifié fixant les mesures financières relatives à la lutte contre la brucellose bovine et à la lutte contre la tuberculose bovine et caprine est abrogé.

## E. Application des dispositions contestées

### 1. Jurisprudence

#### a. Jurisprudence communautaire

- CJUE, 10 juillet 2003, Booker Aquaculture Ltd, Hydro Seafood GSP et The Scottish Ministers, Affaires jointes C-20/00 et C-64/00

(...)

78. La directive 93/53 vise donc à contribuer à l'achèvement du marché intérieur des animaux ainsi que des produits d'aquaculture et fait partie d'un régime destiné à établir des mesures communautaires minimales de lutte contre certaines maladies de poissons. Par suite, les mesures que cette directive impose répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté.

79. Quant au point de savoir si les restrictions au droit de propriété résultant de ces mesures ne constituent pas, compte tenu du but poursuivi et en l'absence d'une indemnisation, une intervention démesurée et intolérable portant atteinte à la substance même du droit de propriété, il convient de relever d'abord que lesdites mesures ont un caractère d'urgence et sont destinées à garantir qu'une action efficace est mise en œuvre dès que l'existence de la maladie est confirmée ainsi qu'à éliminer tout risque de propagation ou de survie de l'agent pathogène.

80. Ensuite, les mesures visées ont pour effet non pas de priver les propriétaires des exploitations d'aquaculture de l'usage de ces dernières, mais de leur permettre de continuer à y exercer leur activité.

81. En effet, la destruction et l'abattage immédiats de tous les poissons permettent auxdits propriétaires de repeupler au plus tôt les élevages affectés.

82. Lesdites mesures permettent donc la reprise du transport et la mise sur le marché dans la Communauté de poissons vivants des espèces sensibles aux maladies des listes I et II, de sorte que tous les intéressés, y compris les propriétaires des exploitations d'aquaculture, peuvent bénéficier de leurs effets.

83. Enfin, il y a lieu de relever que, comme Booker l'a elle-même reconnu, l'activité qu'elle exerce en tant que propriétaire d'une exploitation d'aquaculture comporte des risques commerciaux. Ainsi que l'ont soutenu à juste titre les Scottish Ministers, les gouvernements du Royaume-Uni et néerlandais, de même que la Commission, les requérantes au principal peuvent s'attendre, en tant qu'éleveurs, à ce qu'une maladie des poissons se déclare à tout moment et leur cause un préjudice. Ce risque est inhérent à l'activité d'élevage et de commercialisation d'animaux vivants et constitue la conséquence d'un événement naturel, en ce qui concerne tant les maladies de la liste I que celles de la liste II.

84. Quant à l'ampleur d'un préjudice éventuel, il y a lieu de constater que les poissons qui présentent des signes cliniques de maladie n'ont, en raison de leur état, aucune valeur marchande. En ce qui concerne les poissons qui ont atteint une taille commerciale et auraient pu être commercialisés ou transformés en vue de la consommation humaine étant donné qu'ils ne présentaient, au moment de leur abattage, aucun signe clinique de maladie, la perte éventuellement subie par les éleveurs en raison de l'abattage immédiat de cette sorte de poissons provient du fait qu'ils n'ont pas pu choisir le moment le plus favorable pour leur commercialisation. Au demeurant, il y a lieu de relever que, en raison du risque qu'ils présentent à l'avenir de tels signes, il n'est pas possible de déterminer un moment plus favorable pour leur commercialisation. En ce qui concerne toutes les autres sortes de poissons, il n'est pas possible non plus d'établir s'ils ont une quelconque valeur marchande, en raison du risque qu'ils montrent à l'avenir des signes cliniques de maladie.

85. **Certes, le législateur communautaire peut considérer, dans le cadre du large pouvoir d'appréciation dont il dispose en matière de politique agricole (voir arrêt du 6 avril 1995, Flip et Verdegem, C-315/93, Rec. p. I-913, point 26), qu'il est indiqué d'indemniser, partiellement ou totalement, les propriétaires des exploitations dans lesquelles des animaux sont détruits et abattus. Néanmoins, on ne saurait déduire de cette constatation l'existence, en droit communautaire, d'un principe général qui imposerait l'octroi d'une indemnisation en toutes circonstances.**

86. Il résulte de tout ce qui précède que les mesures minimales de destruction et d'abattage immédiats imposées par la directive 93/53 afin de lutter contre les maladies de la liste I, en l'absence d'une indemnisation

en faveur des propriétaires affectés, ne constituent pas une intervention démesurée et intolérable portant atteinte à la substance même du droit de propriété.

(...)

b. Jurisprudence administrative

- **CE, 6 janvier 2006, n° 260714, MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE**

(...)

Considérant que l'article 12 de l'arrêté du 6 juillet 1990, pris en application de l'article 12 du décret du 31 décembre 1965 relatif à la prophylaxie de la brucellose bovine, ovine et caprine désormais codifié à l'article R. 224• 31 du code rural, fixe les conditions d'indemnisation par l'Etat de l'abattage des bovins infectés ou contaminés par la brucellose ; **qu'en vertu de l'article 14 du décret du 31 décembre 1965, codifié à l'article R. 224• 33 du même code, et de l'article 17 de l'arrêté du 6 juillet 1990, les indemnités prévues en cas d'abattage des bovins infectés ou contaminés par la brucellose peuvent ne pas être attribuées s'il est établi par l'autorité administrative compétente que leur bénéficiaire a contrevenu aux prescriptions réglementaires relatives à la lutte contre la brucellose ou méconnu les mesures de prophylaxie prescrites par les services vétérinaires** ; qu'en vertu de l'article 7 du décret du 31 décembre 1965, codifié à l'article R. 224-26 du code rural, et des dispositions de l'arrêté du 20 mars 1990, fixant les mesures techniques et administratives relatives à la police sanitaire et à la prophylaxie collective de la brucellose bovine, figurent notamment au nombre des opérations de prophylaxie le recensement permanent du cheptel, l'identification de chaque animal recensé, la recherche des animaux atteints de brucellose et l'abattage des animaux marqués comme atteints de brucellose ;

Considérant que la cour a relevé que M. EDCBAZYX ne contestait pas sérieusement que 47 bovins au moins avaient été irrégulièrement introduits dans son cheptel après la constatation du foyer d'infection ; qu'elle a également relevé que, malgré les termes d'un protocole d'accord conclu le 7 novembre 1990 avec le directeur des services vétérinaires de la Savoie et prévoyant l'abattage des 27 bovins marqués comme infectés par la brucellose avant le 31 décembre 1990, M. EDCBAZYX n'avait fait abattre 12 des 27 bovins infectés qu'entre février et avril 1991, soit postérieurement à la date prescrite ; **qu'en jugeant dès lors que ces manquements, s'ils privaient M. EDCBAZYX du droit à indemnisation pour les bovins infectés par la brucellose, ne faisaient pas obstacle à ce qu'il fût indemnisé pour l'abattage du reste de son cheptel, sans rechercher si son comportement était de nature, par son ampleur et sa gravité, à le priver de tout droit à indemnisation conformément aux dispositions de l'article 14 du décret du 31 décembre 1965 et de l'article 17 de l'arrêté du 6 juillet 1990, la cour a commis une erreur de droit** ; que, par suite, le MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PECHE ET DES AFFAIRES RURALES est fondé à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, en application des dispositions de l'article L. 821• 2 du code de justice administrative, de régler l'affaire au fond ;

Considérant qu'ainsi qu'il a été dit plus haut, s'il est constant que M. EDCBAZYX a subi un préjudice du fait de l'abattage de la totalité de son cheptel bovin, il résulte toutefois de l'instruction et il n'est pas sérieusement contesté que, d'une part, 47 animaux avaient été introduits dans ce cheptel sans avoir fait l'objet des contrôles obligatoires de dépistage de la tuberculose, de la leucose et de la brucellose et que, d'autre part, 12 bovins brucelliques n'ont été abattus qu'entre février et avril 1991, alors que le protocole d'accord du 7 novembre 1990 prévoyait leur abattage avant le 31 décembre 1990 ; qu'en l'espèce, **la circonstance que M. EDCBAZYX n'a pas respecté, de façon substantielle, les mesures de prophylaxie de la brucellose prévues par les dispositions réglementaires et les services vétérinaires est de nature à priver l'intéressé du bénéfice de l'indemnisation prévue par l'article 12 de l'arrêté du 6 juillet 1990** ;

(...)

- **CE, 17 octobre 2008, n° 291177, Mme Pierrette A**

(...)

Considérant qu'aux termes de l'article L. 221-2 du code rural: 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 ont été abattus sur l'ordre de l'administration, ainsi que les conditions de la participation financière éventuelle de l'Etat aux autres frais obligatoirement entraînés par l'élimination des animaux ;

Considérant que les dispositions de l'arrêté du 30 mars 2001 du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministre de l'agriculture et de la pêche fixant les modalités de l'estimation des animaux abattus sur ordre de l'administration applicables à la présente demande d'indemnisation sont, **dès lors qu'il s'agit d'un droit pour l'éleveur intéressé**, celles en vigueur à la date à laquelle s'est produit le fait générateur de la créance, qui est la date de la décision précitée du 17 juillet 2001 par laquelle le préfet a prescrit l'abattage du troupeau et a, dans le même temps, constitué le droit pour l'intéressé à percevoir, après cet abattage, l'indemnité due en application de l'article L. 221-2 du code rural ;

(...)

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

(...)

Considérant que l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales stipule : Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. / Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général (...) ; qu'il résulte de ces stipulations, qui ont pour objet d'assurer un juste équilibre entre l'intérêt général et les impératifs de sauvegarde du droit de propriété et laissent aux Etats une marge d'appréciation, que, sans le versement d'une somme raisonnablement en rapport avec la valeur du bien, une privation de propriété constitue normalement une atteinte excessive, des objectifs légitimes d'intérêt général pouvant toutefois justifier un remboursement inférieur à la pleine valeur marchande ;

Considérant que le dispositif prévu par l'article L. 221-2 du code rural et les arrêtés des 4 décembre 1990 et 30 mars 2001 cités ci-dessus a pour objet d'indemniser les propriétaires sur la base de la valeur de remplacement des animaux, entendue comme incluant la valeur marchande de ceux-ci estimée sans considération de la contamination de l'exploitation ainsi que les frais de toute nature directement liés au renouvellement du cheptel, qui peuvent comprendre notamment une indemnité de compensation du déficit momentané de production de lait ; que le montant de ces frais liés au renouvellement du cheptel, s'ils doivent être réputés forfaitairement inclus dans les montants de base fixés en annexe à l'arrêté du 30 mars 2001, peut faire l'objet d'une majoration au regard des caractéristiques et des performances du troupeau concerné ; que ces dispositions ne font par ailleurs pas obstacle à ce que le propriétaire du troupeau, s'il s'y estime fondé, demande à être indemnisé par l'Etat, selon les règles de droit commun de la responsabilité, en cas de retard anormal de la part de l'administration dans la mise en oeuvre de la mesure d'abattage ;

Considérant qu'en **jugeant que le régime d'indemnisation des propriétaires d'animaux abattus sur ordre de l'administration dans le cadre de la police sanitaire de l'ESB, pour des motifs d'intérêt général liés aux exigences de la santé et de la salubrité publiques, prévu, en application de l'article L. 221-2 du code rural, par l'arrêté du 4 décembre 1990 précité était incompatible avec les stipulations de l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en ce qu'il n'assurait pas l'indemnisation intégrale du préjudice résultant de l'abattage des animaux, alors que l'estimation de la valeur de remplacement du cheptel réalisée conformément aux**

**prescriptions de l'arrêté du 30 mars 2001 précédemment mentionné, qui, ainsi qu'il a été dit et contrairement à ce qu'a jugé la cour, était applicable en l'espèce, permettait d'assurer une appréciation globale du préjudice subi tenant compte de la valeur marchande du bien et des frais de toute nature liés au renouvellement du troupeau et de garantir ainsi le versement d'une somme raisonnablement en rapport avec la valeur du cheptel, dans le respect des exigences posées par l'article 1er de ce protocole, et que ce régime n'excluait pas, par ailleurs, l'engagement de la responsabilité de l'Etat selon les règles de droit commun en cas de faute de l'administration, notamment de retard anormal dans la mise en oeuvre de la mesure d'abattage, la cour a commis une erreur de droit ;** que, par suite, le ministre est fondé à demander l'annulation de l'arrêt qu'il attaque en tant qu'il a porté la somme que l'Etat a été condamné à verser à M. A par l'article 1er du jugement du 31 mars 2005 du tribunal administratif de Grenoble de 10 046,69 euros à 36 884,12 euros, et a assorti cette somme complémentaire de 26 837,43 euros des intérêts au taux légal à compter du 16 avril 2002, capitalisés à compter du 29 juillet 2005 ;

(...)

## **II. Constitutionnalité de la disposition contestée**

### **A. Normes de référence**

#### **1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789**

- **Article 8**

La Loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une Loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.



## B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

### 1. Principe de légalité des délits et des peines

a. Sur l'exigence de clarté et de précision de la loi en matière pénale

- **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**

(...)

. En ce qui concerne les moyens tirés de la violation de l'article 8 de la Déclaration des Droits de 1789 et de l'article 34 de la Constitution :

33. Considérant que selon les auteurs de la saisine, même si le principe des sanctions administratives est admis, les articles 42-1 et 42-2 n'en sont pas moins contraires à l'article 8 de la Déclaration de 1789 qui impose que nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et légalement appliquée ainsi qu'à l'article 34 de la Constitution qui réserve à la loi le soin de fixer les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; qu'en effet, la loi a fixé au cas présent des limites financières maximales sans définir de manière précise les infractions pouvant donner lieu à de telles sanctions ;

34. Considérant que l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen dispose que "la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée" ;

35. Considérant qu'il résulte de ces dispositions, comme des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, **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** ;

36. Considérant que **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** ;

37. Considérant toutefois, qu'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** ;

38. Considérant qu'il résulte du rapprochement de l'article 42 nouveau et de l'article 42-1 de la loi du 30 septembre 1986 que les pouvoirs de sanction dévolus au Conseil supérieur de l'audiovisuel ne sont susceptibles de s'exercer, réserve faite du cas régi par les articles 42-3 et 42-9, qu'après mise en demeure des titulaires d'autorisation pour l'exploitation d'un service de communication audiovisuelle "de respecter les obligations qui leur sont imposées par les textes législatifs et réglementaires et par les principes définis à l'article premier" de la loi précitée, et faute pour les intéressés de respecter lesdites obligations ou de se conformer aux mises en demeure qui leur ont été adressées ; que les obligations susceptibles d'être sanctionnées sont uniquement celles résultant des termes de la loi ou celles dont le respect est expressément imposé par la décision d'autorisation prise en application de la loi et des textes réglementaires qui, dans le cadre déterminé par le législateur, fixent les principes généraux définissant les obligations des différentes catégories de services de communication audiovisuelle ;

39. Considérant que, sous les réserves d'interprétation ci-dessus mentionnées, les articles 42-1 et 42-2 ne sont contraires aux dispositions ni de l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme, ni de l'article 34 de la Constitution qui définissent l'étendue de la compétence du législateur ;

(...)

- **Décision n° 92-311 DC du 29 juillet 1992, Loi portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle**

(...)

4. Considérant que l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen dispose que "la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée" ;

5. Considérant sans doute que les principes ainsi énoncés 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 juridictionnelle ;

6. Considérant toutefois, que la contribution instituée par l'article L. 321-13 du code du travail est destinée à concourir au financement d'allocations versées à des travailleurs privés d'emploi dans le cadre soit d'un accord conclu entre employeurs et travailleurs en vertu de l'article L. 352-1 du code précité, soit de mesures agréées par le ministre chargé de l'emploi sur le fondement de l'article L. 352-2-1 de ce code lorsque l'accord n'a pas été signé par la totalité des organisations les plus représentatives, soit enfin, en l'absence d'accord ou d'agrément, par application du décret en Conseil d'État prévu par le dernier alinéa de l'article L. 351-8 ; qu'ainsi la contribution dont il s'agit a le caractère d'une cotisation sociale supportée par l'employeur ; que la majoration de son montant vise à dissuader l'employeur de procéder à des licenciements entraînant des dépenses accrues pour le régime d'assurance chômage, lequel doit être équilibré dans sa gestion comme le prescrit l'article L. 351-3 du code du travail ; qu'il est au demeurant loisible à l'employeur d'être exonéré de la contribution en concluant avec l'État une convention d'emploi prévue par le 2° de l'article L. 322-4 et en en proposant le bénéfice au salarié concerné ; que, dans ces conditions, **la majoration du montant de la contribution visée au premier alinéa de l'article L. 321-13 ne saurait être regardée comme lui conférant le caractère d'une punition qui entrerait dans le champ des prévisions de l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen ;**

(...)

- **Décision 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**

(...)

46. Considérant en revanche que l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose que : "La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée." ;

47. Considérant qu'il résulte de ces dispositions, comme des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, 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 les droits de la défense ;

48. Considérant que 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 juridictionnelle ;

49. Considérant qu'en vertu des dispositions contestées, tout arrêté de reconduite à la frontière entraîne automatiquement une sanction d'interdiction du territoire pour une durée d'un an sans égard à la gravité du comportement ayant motivé cet arrêté, sans possibilité d'en dispenser l'intéressé ni même d'en faire varier la durée ; que, dans ces conditions, le prononcé de ladite interdiction du territoire par l'autorité administrative ne répond pas aux exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789 ; qu'ainsi le dernier alinéa de l'article 14 de la loi est contraire à la Constitution ;

(...)

- Décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011, M. Michel G. [Discipline des vétérinaires]

(...)

6. Considérant que l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée » ; que les principes ainsi énoncés ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions pénales mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition ;

7. Considérant que, d'une part, **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 ;**

8. Considérant que, d'autre part, l'article 61-1 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité des dispositions législatives soumises à son examen aux droits et libertés que la Constitution garantit ; que, **si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer, en matière disciplinaire, de l'absence d'inadéquation manifeste entre les peines disciplinaires encourues et les obligations dont elles tendent à réprimer la méconnaissance ;**

9. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de l'article L. 247-7 du code susvisé que les sanctions disciplinaires applicables aux vétérinaires ou docteurs vétérinaires en cas de manquement aux devoirs de la profession sont l'avertissement, la réprimande, la suspension temporaire du droit d'exercer la profession pour une durée maximum de dix ans, soit dans un périmètre qui ne peut excéder le ressort de la chambre régionale qui a prononcé la suspension, soit sur tout le territoire des départements métropolitains et d'outre-mer ; que, pour la suspension temporaire, lorsqu'une période égale à la moitié de la durée de la suspension est écoulée, le vétérinaire ou docteur vétérinaire sanctionné peut être relevé de l'incapacité d'exercer par une décision de la chambre de discipline qui a prononcé la condamnation ; que les sanctions disciplinaires prononcées, à l'exception de l'avertissement, peuvent, le cas échéant, être accompagnées d'une inéligibilité, temporaire ou définitive, à un ou tous les conseils de l'ordre des vétérinaires ; que les sanctions disciplinaires ainsi instituées ne méconnaissent pas les exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789 ;

(...)

b. Sur le principe *non bis in idem*

- **Décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989, Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier**

(...)

15. Considérant **que les auteurs de la saisine font encore valoir que les sanctions pécuniaires infligées par la Commission des opérations de bourse sont susceptibles de se cumuler avec des sanctions pénales, ce qui méconnaît le principe selon lequel une même personne ne peut pas être punie deux fois pour le même fait** ;

16. Considérant que, sans qu'il soit besoin de rechercher si le principe dont la violation est invoquée a valeur constitutionnelle, il convient de relever qu'il ne reçoit pas application au cas de cumul entre sanctions pénales et sanctions administratives ;

17. Considérant toutefois que l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose notamment que " la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires " ;

18. Considérant que **le principe ainsi énoncé ne concerne pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais s'étend 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 juridictionnelle** ;

19. Considérant qu'à l'encontre des auteurs des pratiques contraires aux règlements qu'elle établit et qui sont soumis à homologation, la Commission des opérations de bourse, pour autant que lesdites pratiques tombent sous le coup de l'incrimination prévue par l'article 9-2 de l'ordonnance du 28 septembre 1967, est habilitée à prononcer, soit une sanction pécuniaire qui ne peut excéder dix millions de francs, soit, lorsque des profits ont été réalisés, une sanction pécuniaire qui peut atteindre le décuple de leur montant ; qu'il résulte du texte de l'article 9-2 ajouté à l'ordonnance par l'article 5-III de la loi déferée que sont susceptibles d'être sanctionnées les pratiques qui ont pour effet de " porter atteinte à l'égalité d'information et de traitement des investisseurs ou à leurs intérêts " ou de " faire bénéficier les émetteurs et leurs investisseurs des agissements d'intermédiaires contraires à leurs obligations professionnelles " ;

20. Considérant que ces incriminations sont susceptibles de recouvrir des agissements qui sont eux-mêmes constitutifs de délits boursiers ; qu'au nombre de ces délits il y a lieu de mentionner le délit d'initié, prévu et réprimé par l'alinéa 1 de l'article 10-1 de l'ordonnance du 28 septembre 1967 tel qu'il est modifié par l'article 7 de la loi déferée, le délit de fausse information, prévu et réprimé par le dernier alinéa de l'article 10-1 précité tel qu'il est modifié par l'article 8-II de la loi déferée, ainsi que le délit de manipulation des cours, prévu et réprimé par l'article 10-3 ajouté à l'ordonnance du 28 septembre 1967 par l'article 17 de la loi n° 88-70 du 22 janvier 1988 ; que chacun de ces délits est passible " d'un emprisonnement de deux mois à deux ans et d'une amende de 6 000 F à 10 millions de francs, dont le montant pourra être porté au-delà de ce chiffre, jusqu'au décuple du montant du profit éventuellement réalisé, sans que l'amende puisse être inférieure à ce même profit " ;

21. Considérant sans doute que l'article 9-2 de l'ordonnance du 28 septembre 1967 prévoit que le montant de la sanction pécuniaire prononcée par la Commission des opérations de bourse " doit être fonction de la gravité des manquements commis et en relation avec les avantages ou les profits tirés de ces manquements " ;

22. Considérant que la possibilité n'en est pas moins reconnue à la Commission des opérations de bourse de prononcer une sanction pécuniaire pouvant aller jusqu'au décuple du montant des profits réalisés par l'auteur de l'infraction et qui est susceptible de se cumuler avec des sanctions pénales prononcées à raison des mêmes faits et pouvant elles-mêmes atteindre un montant identique ; que, si l'éventualité d'une double procédure peut ainsi conduire à un cumul de sanctions, **le principe de proportionnalité implique, qu'en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues** ; qu'il appartiendra donc aux autorités administratives et judiciaires compétentes de veiller au respect de cette exigence dans l'application des dispositions de l'ordonnance du 28 septembre 1967 modifiée ;

23. Considérant que, sous cette réserve, l'article 5 de la loi déferée n'est pas contraire à la Constitution ;

(...)

- Décision n° 2011-117 QPC du 8 avril 2011, M. Jean-Paul H. [Financement des campagnes électorales et inéligibilité]

(...)

. Considérant qu'aux termes de l'article 8 de la Déclaration de 1789 : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée » ;

10. Considérant que l'article L. 52-11-1 a été inséré dans le code électoral par l'article 6 de la loi du 19 janvier 1995 susvisée ; qu'il prévoit que le remboursement forfaitaire partiel des dépenses électorales n'est versé ni aux candidats qui n'ont pas respecté les règles de financement des campagnes électorales prévues par les articles L. 52-11 et L. 52-12 ni à ceux qui ont obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés au premier tour de scrutin ; que cette disposition n'institue pas une sanction ayant le caractère d'une punition ; que les griefs tirés de la méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration de 1789 sont donc inopérants ; que, comme l'a jugé le Conseil constitutionnel au considérant 2 de sa décision du 11 janvier 1995 susvisée, l'article L. 52-11-1 n'est contraire à aucune règle ni à aucun principe à valeur constitutionnelle dès lors qu'il ne conduit pas à l'enrichissement d'une personne physique ou d'une personne morale ;

11. Considérant qu'en ouvrant au juge la possibilité de déclarer inéligible pendant un an le candidat à l'élection des conseillers régionaux « qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits par l'article L. 52-12 et celui dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit », l'article L. 341-1 du code électoral lui permet de tenir compte, dans le prononcé de cette inéligibilité, des circonstances de chaque espèce ; qu'en tout état de cause, **cette disposition ne méconnaît pas les principes de proportionnalité et d'individualisation des peines** ;

(...)