

N° 354683 (QPC)

M. Georges R...

3^e et 8^e sous-sections réunies

Séance du 7 mai 2012

Lecture du 23 mai 2012

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, Rapporteur Public

A la suite d'enquêtes réalisées par la direction départementale des services vétérinaires de l'Hérault, le troupeau de bovins de M. R... a été déclaré infecté par la tuberculose bovine et son abattage total a été ordonné par arrêté préfectoral. La valeur d'indemnisation initialement envisagée pour son troupeau s'élevait à près de 600 000 euros. Toutefois, par un arrêté du 30 mai 2008 pris en application de l'arrêté interministériel du 6 juillet 1990 fixant les mesures financières relatives, notamment, à la lutte contre la tuberculose bovine, le préfet de l'Hérault a limité cette indemnisation à la somme de 93 630 euros, correspondant aux seuls frais de renouvellement du cheptel¹. M. R... a demandé l'annulation de cette décision au tribunal administratif de Montpellier, en vain. Il a poursuivi le litige devant la cour administrative d'appel de Marseille. Devant cette dernière, il a présenté une question prioritaire de constitutionnalité visant les dispositions du premier alinéa de l'article L. 221-2 du code rural, qui disposent : « 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 président de la 5^e chambre de la cour de Marseille a refusé de vous transmettre cette QPC par une ordonnance du 7 mars 2011. Puis, par un arrêt du 9 juin 2011, la cour a rejeté l'appel de M. R.... Celui-ci s'est pourvu en cassation contre cet arrêt. A l'appui de son pourvoi, il conteste notamment le refus de transmission de la QPC. En outre, il présente à nouveau devant vous une QPC visant les dispositions du premier alinéa de l'article L. 221-2 du code rural.

Le numéro qui vient d'être appelé est celui sous lequel a été enregistrée cette nouvelle QPC. Le pourvoi de M. R... contre l'arrêt rendu par la cour administrative d'appel n'a pas été inscrit au rôle de cette audience. Il ne sera donc pas question, à ce stade, de la contestation du refus de transmission de la QPC soulevée par M. R... devant la cour.

¹ Prévus à l'article 1 ter de 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.

1. La première question posée par la QPC que M. R... présente directement devant vous est celle de sa recevabilité. Vous avez en effet déduit des dispositions de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 qu'il n'est pas possible de soumettre au Conseil d'Etat, à l'appui d'un pourvoi contre l'arrêt d'une cour administrative d'appel, une QPC fondée sur les mêmes moyens, identique à celle que la cour a refusé de transmettre : une telle QPC est irrecevable, par l'effet d'une forme d'exception de recours parallèle, seule la voie de la contestation du refus de transmission étant alors ouverte (CE 1^{er} février 2011, SARL Prototech, n° 342536, à publier au Recueil ; CE 1^{er} février 2012, région Centre, n° 351795, à mentionner aux tables).

Il faut donc examiner si la QPC qui vous est soumise est identique à celle que la cour administrative d'appel a refusé de transmettre. C'est ce que soutient en défense le ministre chargé de l'agriculture, qui soulève sur ce point une fin de non-recevoir. Nous croyons, cependant, que celle-ci n'est que partiellement fondée. En effet, devant la cour administrative d'appel, M. R..., partant de la prémisse que la disposition législative critiquée instaurait une sanction à l'encontre des éleveurs ayant méconnu certaines des obligations de prophylaxie mises à leur charge, invoquait quatre moyens distincts : il soutenait, en premier lieu, que le législateur avait méconnu l'article 34 de la Constitution en abandonnant au pouvoir réglementaire la définition des comportements constitutifs d'infraction ; en deuxième lieu, qu'il avait institué inconstitutionnellement un cumul entre sanction administrative pécuniaire et sanction pénale – ce moyen devant être regardé, en réalité, comme tiré de la méconnaissance des principes de nécessité et de proportionnalité des peines ; en troisième lieu, il soutenait que le législateur avait violé le principe de sécurité juridique ; en quatrième et dernier lieu, qu'il avait rompu l'égalité devant la loi et les charges publiques, en méconnaissance de l'article 13 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC).

La QPC qui vous est soumise ne reprend pas le moyen tiré de la violation d'un principe constitutionnel de sécurité juridique. Elle reproduit, en revanche, les critiques tirées de la rupture de l'égalité devant les charges publiques et de la violation d'un principe constitutionnel de non-cumul des sanctions administratives et pénales, présenté sous l'intitulé « *ne bis in idem* », que là encore vous devez regarder comme tiré de la méconnaissance des principes de nécessité et de proportionnalité des peines. Ces deux moyens sont identiques à ceux déjà soulevés devant la cour administrative d'appel. Mais si M. R..., enfin, reprend également sa critique tirée de la méconnaissance de l'article 34 de la Constitution, il l'assortit de l'invocation, formulée pour la première fois devant vous, d'une violation du principe de légalité des délits et des peines protégé par l'article 8 de la DDHC.

Vous pourriez hésiter un instant, dans la mesure où l'argumentation ne diffère guère, en substance, de celle qui était développée, devant la cour, au soutien du moyen tiré de la méconnaissance de l'article 34 de la Constitution. Dans un cas comme dans l'autre, M. R... reproche au législateur de n'avoir pas défini avec suffisamment de précision les comportements devant être regardés comme de nature à priver les propriétaires d'animaux du versement de l'indemnité prévue en cas d'abattage de leurs bêtes. Il nous semble cependant que l'invocation, pour la première fois, du principe de légalité des délits et des peines change la donne. Devant la cour administrative d'appel, en effet, la critique n'était développée que sous l'angle de la violation du champ de compétence du législateur délimité par l'article 34 de la Constitution. Or le principe de légalité des délits et des peines découlant de l'article 8 de la DDHC n'est pas une règle de compétence mais une règle de fond. Et nous aurions d'autant plus de réticence à opposer à M. R..., sur ce point, l'irrecevabilité totale de sa QPC que la jurisprudence du Conseil constitutionnel lui-même n'attache pas les mêmes conséquences procédurales, en matière de QPC, à l'invocation de l'article 34 de la Constitution qu'à celle de

l'article 8 de la DDHC. En effet, alors qu'il juge que l'incompétence négative du législateur « ne peut être invoquée à l'appui d'une [QPC] que dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit » (décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, SNC Kimberly Clark), il admet sans réserve qu'un requérant se plaigne d'une violation de l'article 8 de la DDHC, en particulier du principe de légalité des délits et des peines (par exemple, décision n° 2010-73 QPC du 3 décembre 2010, société Zeturf Limited).

La QPC nous semble donc, dans la mesure de l'invocation du principe de légalité des délits et des peines – mais dans cette mesure seulement – recevable.

2. Nous vous invitons, par conséquent, à examiner si le moyen tiré de ce que l'article L. 221-2 du code rural méconnaît ce principe justifie que la question de constitutionnalité soit renvoyée au Conseil constitutionnel. Vous devrez pour cela déterminer si les conditions posées par l'article 23-5 de l'ordonnance de 1958 sont remplies.

21. L'examen de la première condition, celle de l'applicabilité au litige de la disposition législative contestée, ne pose pas de difficulté : la décision préfectorale attaquée par M. R... a été prise sur le fondement de l'arrêté interministériel du 6 juillet 1990 que nous avons cité, lui-même pris au visa des dispositions qui figurent aujourd'hui à l'article L. 221-2 du code rural. Au demeurant, le jugement du tribunal administratif comme l'arrêt de la cour administrative d'appel rendus dans ce litige font tout à fait expressément application de l'article L. 221-2.

22. La deuxième condition prévue par l'article 23-5 de l'ordonnance de 1958 est elle aussi remplie. Les dispositions litigieuses figuraient déjà à l'article 214 du code rural créé par le décret n° 55-433 du 16 avril 1955. Leur rédaction a évolué lors de la création du nouveau code rural par l'ordonnance n° 2000-550 du 15 juin 2000, qui les a placées à l'article L. 921-2. C'est à cette occasion qu'a été introduite la possibilité ouverte au ministre de refuser l'indemnisation des propriétaires d'animaux abattus sur ordre de l'administration en cas d'infraction à ce que nous désignerons, pour simplifier, comme les règles de prophylaxie des maladies animales. Cette ordonnance² a été ratifiée par l'article 31 (I, 3°) de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit. Le Conseil constitutionnel, saisi avant la promulgation de la loi, n'a pas examiné cet article dans la décision qu'il a rendue à cette occasion (décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003). Ces dispositions ont ensuite été reprises sans modification à l'article L. 221-2 du code rural et de la pêche maritime lors du déplacement du livre IX au livre II par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement. Le Conseil constitutionnel n'a donc jamais eu l'occasion de se prononcer sur leur conformité à la Constitution.

23. C'est la troisième condition qui peut donner matière à discussion.

² Adoptée sur le fondement du 1° de l'article 1^{er} 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, cette ordonnance est intervenue dans le délai prescrit par le a) de l'article 2 de la loi (soit dans les six mois suivant sa publication) et a fait l'objet du dépôt d'un projet de loi de ratification dans le délai prévu par le cinquième alinéa de ce même article (soit dans les deux mois suivant la publication de l'ordonnance : dépôt le 27 juillet 2000 sur le bureau du Sénat, sous le n° 471).

La question n'est pas nouvelle. Le Conseil constitutionnel a fait application à de nombreuses reprises du principe de légalité des délits et des peines dont il a eu l'occasion de préciser la portée.

Mais il nous semble que la question doit être regardée comme sérieuse.

Vous savez que le principe de légalité des délits et des peines est applicable non pas seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives, mais 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 (Cons. const., décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989 sur le Conseil supérieur de l'audiovisuel, cons. 36). Toute la critique de M. R... part de l'idée que la privation de l'indemnité prévue par les dispositions de l'article L. 221-2 du code rural en cas de méconnaissance des obligations imposées aux propriétaires d'animaux pour prévenir ou combattre l'apparition ou la propagation des maladies animales constitue une sanction ayant le caractère d'une punition.

231. Admettons pour le moment cette prémisse et examinons son argumentation.

M. R... fait valoir que le texte ne définit pas avec une précision suffisante les comportements constitutifs d'infractions – il se prévaut donc, précisément, du principe de légalité des délits. Les dispositions critiquées, nous l'avons dit, prévoient que « 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 titre auquel il est fait référence est le titre II du livre II du code rural. Ce titre s'intitulait, à la date de l'arrêté attaqué, « La lutte contre les maladies animales », et ce livre « Santé publique vétérinaire et protection des végétaux ».

L'article L. 221-2 du code rural renvoie donc à l'ensemble des dispositions législatives de ce code relatives à la lutte contre les maladies animales et aux dispositions réglementaires prises pour leur application. A ce titre, ses dispositions doivent être lues en combinaison avec celles de l'article L. 221-1. Celles-ci, dans leur rédaction applicable au litige, habilite le ministre de l'agriculture, suivant les modalités prévues par un arrêté conjoint du ministre chargé de l'agriculture et du ministre chargé de l'économie et des finances, à « prendre toutes mesures destinées à prévenir l'apparition, à enrayer le développement et à poursuivre l'extinction des maladies des animaux réputées contagieuses ». Le ministre de l'agriculture se voit donc reconnaître par le législateur un pouvoir de police zoosanitaire très étendu. Il s'ensuit que les mesures dont la violation peut, aux termes de l'article L. 221-2, entraîner la privation de l'indemnité en principe due aux propriétaires dont les animaux ont été abattus sur décision de l'administration comprennent non seulement les dispositions réglementaires du titre II du livre II du code rural³, mais aussi un certain nombre d'arrêtés ministériels. Ce corps de réglementation technique est vaste : le seul décompte des liens recensés par le site Légifrance aboutit à la constatation que plusieurs dizaines d'arrêtés ont été pris en application de l'article L. 221-1 du code rural. Il est également mouvant, puisqu'en cas d'urgence sanitaire il peut et doit être adapté très rapidement : la consultation de quelques-uns de ces arrêtés fait ainsi apparaître qu'en période d'épizootie, les mesures peuvent se succéder à quelques jours d'intervalle.

³ Par exemple, s'agissant de la tuberculose bovine, les articles R. 224-47 et suivants du code rural.

Le renvoi, par les dispositions législatives critiquées, à ce vaste corps de réglementation est-il contraire au principe de légalité des délits ? La réponse n'est pas évidente. Vous jugez en effet que « lorsqu'il est appliqué aux sanctions administratives, le principe de légalité des délits et des peines ne fait pas obstacle à ce que les infractions soient définies par référence aux obligations auxquelles est soumise une personne en raison de l'activité qu'elle exerce, de la profession à laquelle elle appartient ou de l'institution dont elle relève » (CE Assemblée, 7 juillet 2004, min. c/ M. B..., n° 255136, au Recueil p. 297 ; CE Section, 12 octobre 2009, M. P..., n° 311641, p. 367). Le Conseil constitutionnel a repris cette formulation dans sa décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011 (cons. 7), en jugeant 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 ». Cependant, ainsi qu'il ressort de vos décisions précitées et ainsi que le souligne nettement la rédaction adoptée par le Conseil constitutionnel, un simple renvoi aux obligations auxquelles sont soumises les personnes susceptibles d'être sanctionnées est admissible dans l'hypothèse de sanctions professionnelles à caractère disciplinaire. Il ne l'est pas s'agissant de sanctions que l'administration inflige à un administré dans l'hypothèse de méconnaissance d'une réglementation dont l'application n'est pas réservée à une profession ou une activité particulière.

A ce titre, les dispositions litigieuses nous paraissent ambiguës. A supposer, encore une fois, qu'elles relèvent de la matière répressive, doivent-elles être regardées comme instituant un régime de sanctions professionnelles ? Cela pourrait se défendre, notamment eu égard à la circonstance qu'elles s'adressent, par construction, principalement aux éleveurs. Mais force est de constater le caractère très général de la rédaction employée par le législateur. C'est, en réalité, tout propriétaire d'un animal abattu sur ordre de l'administration qui peut faire l'objet d'une privation d'indemnisation. Non seulement cela peut concerner des professionnels autres que des exploitants agricoles : par exemple des marchands de bestiaux ou des abattoirs. Mais la mesure peut également atteindre des particuliers qui n'exercent pas ou plus l'une de ces professions : par exemple, dans l'hypothèse où le troupeau abattu était exploité par le preneur d'un bail à cheptel⁴, si le manquement est commis par le preneur, c'est-à-dire l'exploitant, c'est bien le propriétaire du cheptel qui se trouve privé d'indemnisation ; on pense aussi au cas d'une infection par la rage, qui peut conduire à l'abattage d'animaux appartenant à de simples particuliers n'ayant rien à voir avec une activité liée à élevage.

Ainsi, si vous deviez regarder les dispositions de l'article L. 221-2 du code rural comme instituant une sanction ayant le caractère d'une punition, nous pensons que le moyen tiré de ce qu'elles méconnaissent le principe de légalité des délits et des peines présente un caractère sérieux justifiant le renvoi de la QPC au Conseil constitutionnel.

232. Reste à savoir si tel est bien l'objet de ces dispositions.

En défense, le ministre fait valoir qu'elles instituent un régime d'aide destiné à favoriser la coopération des propriétaires des animaux avec les autorités sanitaires : il s'agit de minimiser les conséquences dommageables de l'abattage administratif des animaux pour leurs propriétaires, afin d'éviter que ceux-ci soient tentés de dissimuler l'infection de leur

⁴ Art. L. 421-1 du code rural, 1800 à 1831 du code civil.

cheptel. Du point de vue du ministre, l'accès à ce régime d'aide se trouve toutefois conditionné par le respect de l'ensemble des mesures de prophylaxie applicables. Ainsi, la privation de toute indemnisation en application des dispositions critiquées traduirait non pas une forme de répression administrative, mais le refus d'une aide aux conditions d'attribution de laquelle il n'est pas satisfait.

Nous serions prêt à le suivre sur ce terrain si cette interprétation était confirmée, sans ambiguïté, par votre jurisprudence. Mais ce n'est pas le cas. Certes, l'une de vos décisions (CE 12 novembre 1997, SCI du Boulain et autre, n° 150816, aux tables du Recueil p. 1032) semble regarder les indemnités d'abattage comme procédant d'un régime d'aides et réserver la qualification de sanction administrative aux seules décisions qui retirent les aides précédemment attribuées. Toutefois, plus nombreuses sont vos décisions qui analysent le dispositif mis en place par l'article L. 221-2 du code rural comme un régime d'indemnisation spécifique venant réparer une atteinte à la propriété supportée dans l'intérêt général, dans des conditions s'inspirant du régime de responsabilité pour rupture d'égalité devant les charges publiques. Ainsi vous jugez que ce « régime spécial d'indemnisation » fait obstacle à ce que la responsabilité de la puissance publique soit engagée, du fait des dommages causés par l'abattage des bêtes sur ordre de l'administration, sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques (CE 25 mai 1979, M. V..., n° 00347, aux tables du Recueil p. 626). *A contrario*, vous en déduisez qu'une demande peut être présentée sur ce dernier fondement en l'absence d'arrêtés pris pour l'application de l'article L. 221-2 du code rural (CE 4 avril 2005, M. B..., n° 260887, aux tables sur un autre point p. 1100). Vous jugez encore que l'administration, dans le cadre de ce régime, procède « à l'indemnisation du préjudice subi par les propriétaires des animaux » (CE 25 octobre 2004, EARL Etablissements Riquet et autres, n° 251660, inédite au Recueil). Et tout récemment, alors que le dispositif de l'article L. 221-2 du code rural était contesté au regard du droit au respect des biens protégé par l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, vous l'avez analysé comme instituant un droit à obtenir réparation du préjudice résultant de la décision d'abattage des animaux (CE 2 juin 2010, min. c/ consorts G..., n° 318752, aux Tables).

Il nous semble inhérent à un dispositif indemnitaire de prévoir que, si la victime doit être regardée, par son comportement, comme ayant contribué à son propre préjudice, son droit à réparation peut être limité ou exclu. Dans une telle hypothèse, la réduction ou la suppression de l'indemnisation ne peut être regardée comme une sanction. Mais les dispositions de l'article L. 221-2 du code rural vont au-delà, puisqu'elles prévoient la possibilité de priver le propriétaire des animaux de toute indemnité en cas de méconnaissance de l'une quelconque des mesures de prophylaxie qu'elles mentionnent.

Précisons, en effet, qu'il nous semble exclu que vous lisiez ces dispositions comme n'autorisant le ministre à priver le propriétaire des animaux de son droit à indemnisation que dans la seule hypothèse où la méconnaissance des règles de prophylaxie est à l'origine de l'abattage des animaux. Certes, une telle interprétation neutralisante exclurait d'y voir un quelconque dispositif de sanction et permettrait donc d'écarter la critique de constitutionnalité soulevée par la QPC. Elle ne serait peut-être pas inatteignable mais elle irait contre la loi et, surtout, contre la lecture que vous avez faite jusqu'à présent de ces dispositions (voyez en particulier votre décision du 6 janvier 2006, min. c/ M. G..., n° 260714, aux tables p. 1067, qui est très claire sur ce point). C'est pourquoi elle est inenvisageable dans le cadre de votre office de juge de la QPC : vous pouvez juger que la question de constitutionnalité posée n'est pas sérieuse compte tenu de l'interprétation que la jurisprudence donne de la disposition

législative critiquée⁵ ; mais nous croyons que vous ne pouvez, dans ce cadre, modifier cette interprétation pour adopter une lecture neutralisante de la disposition législative qui est en cause.

Cette interprétation exclue, il nous semble possible, compte tenu notamment de la manière dont vous avez analysé jusqu'à présent les dispositions de l'article L. 221-2 du code rural, d'envisager deux autres interprétations du dispositif qu'elles mettent en place.

La première consiste à y voir en partie seulement un dispositif de sanction. Le refus d'indemnisation procéderait des règles classiques applicables à la réparation d'un préjudice en tant que la méconnaissance des règles de prophylaxie qui fonde ce refus est à l'origine de l'abattage du troupeau. Il en irait différemment si ce refus est fondé sur la méconnaissance d'une obligation qui ne peut être regardée comme ayant contribué au préjudice subi par le propriétaire des animaux (par exemple en cas de méconnaissance, postérieurement à l'abattage, d'une règle applicable à l'élimination des carcasses des animaux infectés). Dans ce cas, le refus d'indemnisation pourrait être regardé comme une sanction. Si vous reteniez cette interprétation, le caractère « mixte » du régime institué par les dispositions critiquées devrait conduire, pour les raisons que nous avons indiquées auparavant, au renvoi de la QPC au Conseil constitutionnel.

La seconde interprétation envisageable reviendrait à admettre que la loi a conditionné la réparation de l'atteinte à la propriété causée par l'abattage des animaux au respect de l'ensemble des règles de prophylaxie des maladies animales, quel que soit le lien entre la méconnaissance de ces règles et le préjudice subi, sans pour autant instituer un régime de sanction. Mais se poseraient alors d'autres questions de constitutionnalité. D'une part, celle de savoir si le législateur a pu, sans méconnaître le droit de propriété, limiter à un tel point l'indemnisation juste et préalable qu'exigent les dispositions de l'article 17 de la DDHC en cas de privation de la propriété. D'autre part, celle de savoir s'il a pu, sans méconnaître le principe d'égalité devant les charges publiques découlant de l'article 13 de la DDHC, laisser au ministre le soin d'apprécier quelles violations des règles de prophylaxie doivent donner lieu à la suppression de toute indemnité.

Ainsi, les deux interprétations envisageables, dans le cadre de votre office de juge de la QPC, des dispositions législatives contestées nous semblent conduire à émettre de sérieux doutes sur leur conformité à la Constitution. Nous vous proposons donc de juger que la condition tenant au caractère sérieux de la question est remplie.

Par ces motifs nous concluons au renvoi de la QPC au Conseil constitutionnel.

⁵ Voyez par exemple CE 16 juillet 2010, SCI La Saulaie, n° 334665, au Recueil, refusant le renvoi d'une QPC visant l'art. L. 160-5 du code de l'urbanisme compte tenu de votre jurisprudence de section du 3 juillet 1998, M. B..., n° 158592, au Recueil p. 288.