N° 425351

Fédération départementale des chasseurs du Var

6^e et 5^e chambres réunies

Séance du 20 novembre 2019

Lecture du 11 décembre 2019

CONCLUSIONS

M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public

1. La fédération départementale des chasseurs du Var a cherché à contester le barème d'indemnisation des dégâts de gibier causés aux vignes, adopté par la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage de ce département le 26 mars 2014. Le code de l'environnement organise en effet un système d'indemnisation qui repose sur les fédérations de chasseurs. La chasse doit, en vertu de l'article L. 420-1 du code de l'environnement, permettre d'atteindre un équilibre entre le développement du gibier, le bon équilibre des écosystèmes où il s'insère, et les activités humaines, notamment l'agriculture. Les articles L. 426-1 et suivants du code de l'environnement prévoient un système d'indemnisation des agriculteurs lorsque leurs cultures subissent des dégâts d'une certaine gravité, supérieure à un seuil minimal fixé par décret, causé par du grand gibier, notamment les sangliers, les chevreuils et les cerfs. Cette indemnité est octroyée par les fédérations départementales des chasseurs, qui gèrent les fonds d'indemnisation. Il est en effet souvent impossible d'obtenir une indemnisation sur le fondement du droit civil, dès lors que le gibier est *res nullius*. La création de ce système d'indemnisation a compensé la suppression du *droit d'affût*, qui permettait aux agriculteurs de tirer le gibier qui s'apprêtait à commettre des dégâts dans leurs cultures, et empiétait d'autant sur la pratique de la chasse.

L'indemnisation obéit à un barème, qui fixe des montants forfaitaires par culture. Ce barème constitue évidemment un enjeu important. Une commission nationale d'indemnisation des dégâts de gibier est missionnée par le législateur, en vertu de l'article L. 426-5 pour fixer une valeur minimale et maximale « *pour les principales denrées* », fourchette que doivent ensuite respecter les barèmes départementaux adoptés par les commissions départementales de la chasse et de la faune sauvage. Lorsqu'il n'existe pas de fourchette d'indemnisation pour une denrée, notamment lorsque la production est locale, la commission départementale fixe seule ce barème. En cas de dégât, une indemnisation est proposée à l'agriculteur par la fédération départementale des chasseurs. S'il y a désaccord entre eux, le même article prévoit qu'il revient à la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage, qui a fixé le barème, de déterminer le montant des indemnités individuelles.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

La fédération estime que le barème d'indemnisation des dégâts causés par le gibier aux viticulteurs du Var est manifestement erroné, et a attaqué le barème devant le tribunal administratif de Toulon, qui a rejeté sa requête au fond le 1^{er} décembre 2016. Ces décisions relèvent en effet de la juridiction administrative (TC, 7 juin 1999, SCEA de Courbevoie, n° 03114, Rec.) alors même que la loi a confié aux tribunaux judiciaires le soin de trancher les contestations sur les indemnisations individuelles elles-mêmes. L'appel de la fédération a également été rejeté le 14 septembre 2018 par la cour administrative de Marseille, mais cette fois au motif que le recours était irrecevable dès l'origine, faute qu'ait été exercé le recours administratif préalable obligatoire (RAPO) devant la commission nationale d'indemnisation des dégâts de gibier. La fédération se pourvoit en cassation. Elle estime que les textes n'instituent pas de recours administratif préalable obligatoire, et que la cour a insuffisamment justifié son interprétation.

2. Il est regrettable que l'utilisateur ne sache pas clairement, à la lecture du texte, s'il existe ou non un recours administratif préalable à la saisine du juge. Il ne devrait, à la lecture de nos textes de procédure, y avoir absolument aucun doute sur ce point. Les « RAPO » sont utiles mais ils ne doivent pas devenir des pièges. Il est vrai, pour citer le professeur Chapus « *qu'il n'est pas exclu que les textes prévoient la possibilité d'un recours pour que cette possibilité soit comprise [par la jurisprudence] comme une obligation* » (CE, section, 30 mai 1973, Sieur G., n° 80680, Rec. ; CE, 15 janvier 1986, Ass. de def. des intérêts de la chasse d'Escalans, n° 63284, T. ; CE, 20 juillet 1988, Sté GMB, n° 70293, T. ; CE, 1^{er} octobre 2004, Mme Muller, n°255916, T.). Il faut néanmoins, à notre avis, s'attacher à limiter plutôt l'effet de cette jurisprudence traditionnelle parce que l'utilisateur continue de lire un texte qui dit « peut » et risque une forclusion imposée par un texte qui n'est pas clair. Cet inconvénient est souvent pallié par le fait que la mention du RAPO dans une notification est obligatoire pour qu'il soit opposable, mais ce n'est pas toujours le cas, notamment pour les textes réglementaires. Vos sections administratives sont désormais attentives à ce que des rédactions sans ambiguïté soient désormais utilisées, pour indiquer explicitement, selon l'une des formules désormais usuelles, qu'un recours administratif « *constitue un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux* » (R. 141-5 code du sport ; D. 211-5 du CESEDA ; art. L. 723-14 du CESEDA ; L. 2333-87 du CGCT ; art. L. 752-17 du code de commerce ; R. 323-22 du code rural et de la pêche maritime etc.).

Nous avons donc été sensible à la thèse du pourvoi, selon laquelle il n'y a pas de RAPO en l'espèce, dès lors que le texte de l'article L. 421-5 du code de l'environnement, cité par la cour, dispose que la Commission nationale d'indemnisation des dégâts de gibier « *peut être saisie en appel des décisions des commissions départementales* ». Un examen plus global des textes montre cependant, nous semble-t-il, que l'intention des auteurs a bien été d'instituer un recours administratif préalable obligatoire.

La loi a créé la commission nationale et il nous semble, à la lecture de l'article L. 421-5, qu'elle peut connaître de toutes les décisions des commissions départementales, même si le mot « appel » est évidemment maladroit pour désigner ce second examen administratif d'une décision administrative. Ce cadre institutionnel posé par la loi, l'institution d'une formalité préalable à un recours devant un juge administratif relève ensuite, sauf dans quelques cas particuliers, du pouvoir réglementaire (CC, 10 mars 1988, n° 88-154 L). Malgré cela, il y a de nombreux recours administratifs préalables institués par des dispositions législatives, ainsi

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

que l'illustre la liste des RAPO annexée à l'étude conduite sur ce sujet en 2008 par le Conseil d'Etat. En l'espèce, la rédaction de l'article législatif est, il faut l'avouer, une fois encore, ambiguë :

- Une première phrase institue sans doute un tel recours préalable obligatoire, en disposant que « *Lorsque le barème adopté par une commission départementale ne respecte pas les valeurs ainsi fixées, la Commission nationale d'indemnisation en est saisie et statue en dernier ressort.* ». Les dispositions réglementaires des articles R. 426-8 et 9 prévoient que les barèmes adoptés sont transmis à la commission nationale, à la fédération départementale des chasseurs, qui est représentés à la commission, et aux membres de la commission. Pour ces derniers, un délai spécifique de quinze jours à compter de la notification est prévu pour la saisine de la commission nationale. Maladroitement, l'article dispose que ces membres « peuvent » saisir la commission nationale, alors que la loi nous semble avoir institué un préalable obligatoire à la saisine du juge.
- La phrase suivante de l'article L. 421-5 est celle d'où procède l'ambiguïté, puisqu'elle indique que « *la commission nationale peut être saisie en appel des décisions des commissions départementales* ». L'interprétation du verbe pouvoir dans un texte de loi est sujet à des débats récurrents, pour déterminer s'il désigne un *pouvoir*, qu'il peut être obligatoire d'exercer pour obtenir le résultat souhaité (en l'espèce un deuxième examen), ou une véritable *faculté*, à la discrétion de son titulaire. Le mot « *peut* » pourrait ici inciter à juger facultative la saisine de la commission mais l'usage, impropre, du mot « *appel* » crée une ambiguïté puisque, en cas de contestation, le recours à l'instance chargée de l'examen *d'appel* n'est en principe pas une faculté mais une obligation. S'agissant des décisions des commissions départementales tranchant les litiges entre agriculteurs et fédérations des chasseurs sur le montant des indemnités, les textes réglementaires organisent clairement un recours préalable obligatoire. Les articles R. 426-15 et 16 disposent que le recours contre la décision de la commission départementale doit être exercé auprès de la commission nationale.

Ce faisant, le pouvoir réglementaire a-t-il entendu créer lui-même le RAPO, ou tirer les conséquences de la loi donnant une compétence « d'appel » à la commission nationale ? Vous devez faire un choix d'interprétation. Les travaux préparatoires ne sont pas déterminants, mais insistent sur le rôle de coordination de la commission nationale. La première interprétation aurait l'avantage de ne pas interpréter une loi qui doit « peut » en loi qui signifie « doit », mais elle conduirait à une situation bigarrée et beaucoup trop complexe : il existerait un RAPO réglementaire pour les décisions d'indemnisation et un RAPO législatif pour les barèmes relatifs aux denrées qui font l'objet de minima et maxima de la commission nationale, mais pas pour les autres barèmes, fixés sans encadrement de la commission nationale... La seconde interprétation consiste à estimer que la loi a entendu instituer un RAPO pour le tout, par cette procédure désignée comme un « appel », et que la phrase relative au non-respect des fourchettes fixées par la commission nationale ne détaille qu'un cas particulier de ce RAPO général. Cette phrase n'a d'ailleurs été ajoutée que par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 à la rédaction initiale de l'article. C'est l'interprétation que nous vous proposons, ce qui vous conduira à rejeter le pourvoi.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

On peut souhaiter que l'ambiguïté de l'article L. 621-5 soit dissipée par une rédaction plus claire, plus moderne. L'incertitude qui peut nuire au lecteur de l'article sera toutefois tempéré par deux éléments. D'une part, dès lors que ces barèmes sont des actes réglementaires, il est possible de demander à la commission sa modification et d'attaquer son refus. D'autre part, les notifications qui doivent être faites aux membres de la commission et à la fédération départementale doivent, en vertu de l'article R. 421-5 du code de justice administrative tel qu'interprété par votre jurisprudence *M. A...* (CE, 1^{er} avril 1992, *M. A...*, n° 88068, Rec. ; CE, 25 mai 2007, *M. M...*, n° 285747, T. ; CE, 26 mars 2012, *Min chargé du budget c/ Sté Sonavi*, n° 325404, T. ; CE, 11 juillet 2016, *CH Louis Constant Fleming*, n° 391899, T.), mentionner l'existence et le caractère obligatoire du recours à la commission nationale, faute de quoi les délais de recours ne sont pas opposables.¹

PCM nous concluons donc au rejet du pourvoi.

¹ Mais l'exigence de RAPO ne disparaît pas (CE, 1^{er} avril 1992, *M. Abit*, n° 88068, Rec.).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.