

CONCLUSIONS

M. Olivier Fuchs, Rapporteur public

Le code civil connaît, depuis ses origines, une responsabilité du fait des animaux. Mais en l'imputant au propriétaire, en étaient de fait exclus les dégâts causés par le gibier, qui est défini par la Cour de cassation comme « *les animaux sans maître, appartenant à une espèce non domestique, fut-elle protégée, vivant à l'état sauvage* »¹. Pour se prémunir de ces dégâts, les agriculteurs ont disposé jusqu'en 1968 d'un droit d'affût sur les terrains qu'ils exploitaient, leur permettant de chasser librement le grand gibier pénétrant sur leurs parcelles. Afin de garantir une meilleure régulation du gibier, la loi de finances pour 1969 a toutefois supprimé ce droit d'affût et a instauré un régime d'indemnisation spécifique en ce qui concerne les dégâts causés par le grand gibier², c'est-à-dire principalement les sangliers, chevreuils et cerfs³.

Alors que la gestion du mécanisme était initialement assurée par l'Etat puis l'un de ses établissements publics⁴, ce rôle est dévolu, depuis la loi du 26 juillet 2000 relative à la chasse, aux fédérations départementales et interdépartementales de chasseurs. Le principe, qui n'a pas été modifié depuis la loi de finances pour 1969⁵, est que la charge financière de la réparation pèse sur les titulaires du permis de chasse, une fraction de la cotisation annuelle payée pour l'obtention de ce permis alimentant le mécanisme d'indemnisation.

C'est précisément ce principe qui est aujourd'hui contesté devant vous. La fédération nationale des chasseurs vous saisit en effet d'une question prioritaire de constitutionnalité relative au 3^{ème} alinéa de l'article L. 421-5 et aux articles L. 426-1 à L. 426-6 du code de l'environnement, en tant que ceux-ci prévoient que les coûts liés à l'indemnisation non contentieuse des dégâts de grand gibier aux cultures et aux récoltes sont supportés par les seuls chasseurs. Il est soutenu que, dans cette mesure, les dispositions en cause méconnaissent le principe d'égalité devant les charges publiques ainsi que le droit de propriété, garantis respectivement d'une part par les articles 6 et 13 et, d'autre part, par les articles 2, 4 et 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Cette contestation vient à l'appui d'un

¹ Cass. crim., 12 octobre 1994, n°93-83341, au Bull. Voir également P. Maistre du Chambon, « Conditions générales d'exercice du droit de chasse », *J.-Cl. Env.*, fasc. 3829, §154 s.

² Loi n°68-1172 du 27 décembre 1968.

³ Sont concernés par le dispositif « les animaux appartenant aux espèces suivantes : sanglier, chevreuil, cerf élaphe, cerf sika, daim, chamois, mouflon, isard » (article R. 426-10 du code de l'environnement).

⁴ Il s'agissait de l'office national de la chasse et de la faune sauvage.

⁵ L'article 14 de la loi n°68-1172 du 27 décembre 1968 instituait ainsi un compte particulier au sein du conseil supérieur de la chasse, alimenté par une partie de la cotisation sur le permis de chasse.

recours pour excès de pouvoir dirigé contre un refus d'abrogation des articles réglementaires d'application des dispositions législatives contestées.

1. Avant toute chose, le litige appelle **deux précisions**.

La première pour vous dire qu'au rang des questions préalables, nous n'avons pas de doute quant à la **compétence de la juridiction administrative** dans le litige d'excès de pouvoir. Certes, il ressort des dispositions de l'article L. 426-6 du code de l'environnement que les litiges qui naissent de l'application du régime d'indemnisation relèvent du juge judiciaire. Mais est ici en cause la conception générale du dispositif de réparation des dommages et non une décision individuelle d'indemnisation (voyez TC, 7 juin 1999, *SCEA de Courbevoie*, n°03114, au Recueil).

La seconde précision concerne le **champ de la demande** qui est portée devant vous. La fédération nationale des chasseurs sollicite en effet le renvoi, outre du troisième alinéa de l'article L. 421-5, de l'intégralité des dispositions législatives de la section du code de l'environnement relative à la « procédure non contentieuse d'indemnisation des dégâts causés par le grand gibier aux cultures et aux récoltes agricoles », c'est-à-dire les articles L. 426-1 à L. 426-6 de ce code.

Toutefois, la fédération requérante précise également expressément qu'elle ne sollicite le renvoi de ces dispositions au Conseil constitutionnel qu'en tant qu'elles prévoient un abondement du fonds d'indemnisation par les seuls chasseurs. Cette question nous paraît intellectuellement distincte de celle de la gestion du fonds d'indemnisation par les fédérations départementales : en effet, il serait tout à fait envisageable que les fédérations demeurent chargées de la gestion de ce fonds, qu'elles instruisent les demandes et fassent les propositions d'indemnisation, alors même que financièrement le dispositif serait alimenté non par les seuls chasseurs, mais également par d'autres sources. Dès lors, nous croyons qu'en réalité ce n'est pas l'intégralité des dispositions contestées mécanisme que vise la requête, mais uniquement celles qui portent précisément sur le financement du mécanisme d'indemnisation.

A nos yeux, il s'agit d'abord des alinéas 3 et 4 de l'article L. 426-5 du code de l'environnement. L'alinéa 3 prévoit, dans le cadre des plans de chasse, l'institution à la charge des chasseurs de grand gibier d'une contribution par animal à tirer, destinée à financer l'indemnisation des dégâts causés par ces animaux. Le montant de cette contribution est fixé par l'assemblée générale de la fédération départementale ou interdépartementale. L'alinéa 4 précise ensuite que la fédération prend à sa charge les dépenses liées à l'indemnisation et à la prévention des dégâts de grand gibier et qu'elle en répartit le montant entre ses adhérents ou certaines catégories d'adhérents. Pour ce faire, elle exige une participation des territoires de chasse et peut, en complément, demander d'autres participations aux chasseurs, participations qui peuvent elles-mêmes être modulées en prenant en compte divers facteurs. Enfin, la requête nous semble pointer à raison le 3^{ème} alinéa de l'article L. 421-5 du même code, qui dispose que les fédérations assurent l'indemnisation des dégâts de grand gibier dans les conditions prévues notamment par l'article L. 426-5.

Nous croyons donc que vous pourrez regarder la requête comme demandant le renvoi de ces dispositions uniquement.

2. Nous **n'avons pas trouvé que ces dispositions aient à ce jour été déclarées conformes à la Constitution**. Certes, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 20 juillet 2000 sur la loi relative à la chasse (décision n° 2000-434 DC) a pris position notamment sur le fait que puisque les fédérations assurent l'indemnisation des dégâts de gibier, que ces dépenses sont obligatoires, la nécessité pour l'Etat d'assurer la bonne exécution des diverses missions de service public auxquelles participent les fédérations justifie l'instauration d'un régime de contrôle spécifique, se caractérisant notamment par une possible inscription d'office de ses dépenses par le préfet au budget de la fédération. Mais cette décision ne prend pas parti sur le financement du régime d'indemnisation et le seul fait qu'elle indique ne pas y avoir pas lieu de soulever d'office d'autres griefs de constitutionnalité ne suffit pas à considérer que le Conseil constitutionnel aurait déjà statué sur ce point (voyez par exemple la décision n° 2016-606/607 QPC du 24 janvier 2017).

3. Ces dispositions sont sans conteste **applicables au litige**, qui porte sur une demande d'abrogation des dispositions réglementaires prises pour leur application. La question soulevée, en outre, **n'est pas nouvelle**.

4. Reste alors à voir si elle revêt un **caractère sérieux**.

4.1. C'est d'abord au regard du principe d'égalité que sont contestées les dispositions législatives en cause. La requérante se réfère à la fois au principe d'égalité devant la loi, lequel découle de l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, et au principe d'égalité devant les charges publiques, qui trouve son fondement dans l'article 13 de cette même déclaration, mais c'est surtout ce dernier point qui est au cœur de l'argumentation. L'appréciation portée est alors un peu différente de celle qui prévaut au regard de l'article 6. Le Conseil constitutionnel juge ainsi que l'article 13 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen n'interdit pas de faire supporter des charges particulières à certaines catégories de personnes pour un motif d'intérêt général, mais qu'il ne doit pas en résulter de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques (voir par exemple décision 2009-599 DC).

Un tel grief est bien opérant.

Il n'est d'abord pas douteux à nos yeux que la contribution en cause constitue bien une charge particulière imposée à une catégorie spécifique de population. Nous nous séparons en cela de ce qu'a pu juger la 2^{ème} chambre civile de la Cour de cassation dans une décision inédite du 1^{er} février 2012, dans laquelle elle a considéré que la participation ainsi demandée aux seuls chasseurs de gros gibier « ne constituant ni un impôt ni une charge publique », aucune méconnaissance du principe d'égalité ne pouvait être établie (n°11-40098). Vous avez, croyons-nous, une appréciation plus englobante de la notion de charge publique en cas de rupture d'égalité. Dans une décision non directement transposable mais qui n'est pas dépourvue d'intérêt en l'espèce, vous avez par exemple jugé que le fonds départemental d'indemnisation des dégâts de sanglier dans les départements d'Alsace-Moselle pouvait rechercher la responsabilité de l'Etat, sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques, en raison de l'accroissement de l'indemnisation des agriculteurs qui résultait pour elle de l'interdiction de chasse dans une réserve naturelle (voyez CE, 12 octobre 2016, *Fonds départemental d'indemnisation des dégâts de sangliers du Bas-Rhin*, n° 383423, aux Tables).

Nous croyons également qu'une telle rupture d'égalité peut être invoquée en ce qui concerne la contribution imposée au financement d'un dispositif d'indemnisation. Le Conseil constitutionnel s'est ainsi prononcé au regard du principe d'égalité devant la loi sur le financement du fonds de garantie des risques liés à l'épandage agricole des boues d'épuration urbaines ou industrielles, fond géré par la Caisse centrale de réassurance et alimenté par une taxe annuelle sur les producteurs de boue, assise sur la quantité de matière sèche produite (voir la décision n° 2012-251 QPC du 8 juin 2012).

De manière similaire à ce qu'a retenu le Conseil constitutionnel dans cette décision, nous croyons que **l'objectif d'intérêt général poursuivi** par les dispositions législatives aujourd'hui mises en cause est multiple. Il est, bien entendu et très directement, d'assurer le financement du dispositif afin de permettre la réparation des dommages aux récoltes et cultures. A cet égard, il a vocation à profiter plus particulièrement aux agriculteurs. Mais l'objectif est également, d'une part, de participer à l'équilibre agro-sylvo-cynégétique tel qu'énoncé à l'article L. 425-4 du code de l'environnement et, d'autre part, de responsabiliser les fédérations départementales de chasseur et les chasseurs, qui sont directement comptables de l'augmentation éventuelle des dégâts causés par le gibier.

Si l'on s'accorde sur cet objectif et sur son caractère d'intérêt général, **la différence de traitement instituée entre les chasseurs et d'autres catégories de population non associées au financement du fond est-elle en lien avec l'objectif poursuivi ?**

La fédération nationale des chasseurs fait valoir plusieurs arguments qui ne sont pas sans portée en ce qui concerne le lien entre l'objectif d'intérêt général poursuivi et la différence de traitement en cause. D'abord, elle insiste sur le fait que les chasseurs ne comptent en règle générale pas parmi les bénéficiaires du dispositif d'indemnisation, mais à vrai dire cette circonstance nous semble en elle-même assez indifférente. La question qui tangente celle-ci est plutôt de savoir si le législateur n'a pas reporté sur des personnes privées des dépenses qui par nature incomberaient à l'Etat et qui seraient étrangères à l'activité des personnes en cause (voyez la décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000), mais tel n'est pas le cas en l'espèce.

Ensuite, certes le code de l'environnement assigne aux fédérations et aux chasseurs des missions de service public de régulation des espèces et de protection de la biodiversité, mais il est soutenu devant vous que pour autant bien d'autres personnes, notamment les agriculteurs, les forestiers ou encore les personnes publiques jouent également un rôle important, en particulier, dans la régulation des populations de grand gibier.

Enfin, la fédération requérante fait valoir que les chasseurs ne sont aucunement responsables des dégâts causés par ces animaux.

Aucun de ces éléments ne nous convainc toutefois réellement et nous croyons qu'il existe bien un lien entre la différence de traitement en cause et l'objectif poursuivi par les dispositions législatives contestées. Un tel lien est assez fort croyons-nous compte tenu des nombreuses prérogatives dont disposent les fédérations de chasseurs pour l'organisation de la chasse, dont les chasseurs tirent un avantage indéniable.

Les arguments mis en avant rejaillissent toutefois au stade de **l'appréciation de l'existence d'une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques**. S'y ajoutent d'autres éléments.

D'abord, la fédération requérante fait état d'une augmentation forte du coût de l'indemnisation des dégâts causés par le grand gibier pour atteindre plus de 70 millions d'euros en 2019. Cette augmentation résulte d'une prolifération du grand gibier dont les causes apparaissent multifactorielles. Au premier rang de celles-ci semblent d'ailleurs se trouver des facteurs sur lesquels les chasseurs n'ont pas réellement de prise et ce même si certaines pratiques, comme l'agrainage, participent sans doute de ce mouvement général. Le réchauffement climatique est ainsi particulièrement visé : les études produites semblent notamment montrer que les conditions hivernales moins rudes contribuent au développement de la population de sangliers en raison d'une moindre mortalité des jeunes individus et d'une nourriture plus abondante. D'autres facteurs sont également mis en avant, en particulier la reforestation et les changements dans les pratiques agricoles avec le développement exponentiel de cultures riches en énergie telles que le maïs.

Certes, la ministre fait valoir un coût annuel non exorbitant pour les chasseurs, de l'ordre de 82 euros par permis, qui demeurerait faible au regard du bénéfice que retirent les chasseurs des missions de service public dévolues aux fédérations. Toutefois, compte tenu des éléments que nous avons mentionnés, la question de savoir si le financement doit reposer exclusivement sur les chasseurs nous semble suffisamment sérieuse pour la transmettre au Conseil constitutionnel.

4.2. Le second grief est tiré de l'atteinte au droit de propriété. Nous serons brefs sur ce point car l'argumentation est pour l'essentiel commune avec le premier grief. Une atteinte pécuniaire, susceptible d'être prise en compte sous la bannière du droit de propriété, est certes alléguée. Toutefois, ce grief ne permet pas de saisir aussi directement la question de l'imputation exclusive aux chasseurs des dommages en cause que celui tiré de la rupture d'égalité devant les charges publiques.

Mais puisque nous vous proposons de transmettre la question sur le premier grief, et que les arguments sont proches, rien ne s'oppose à ce que vous intégriez ce second grief dans votre décision de transmission. Vous renverrez ainsi la question, qui est relative aux dispositions du 3^e alinéa de l'article L. 421-5 ainsi que des alinéas 3 et 4 de l'article L. 426-5 du code de l'environnement, et vous pourrez surseoir à statuer jusqu'à ce que le Conseil constitutionnel ait tranché cette question prioritaire de constitutionnalité.

Tel est le sens de nos conclusions.

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.