

Décision n° 2012-266 QPC
du 20 juillet 2012

(M. Georges R.)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 24 mai 2012 par le Conseil d'État (décision n° 354683 du 21 mai 2012), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par M. Georges R., relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 221-2 du code rural et de la pêche maritime.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code rural et de la pêche maritime ;

Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Vu les observations produites pour le requérant par la SCP Waquet-Farge-Hazan, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées les 15 et 29 juin 2012 ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 15 juin 2012 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

Me Claire Waquet, pour la société requérante, et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, ayant été entendus à l'audience publique du 10 juillet 2012 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 221-2 du code rural et de la pêche maritime : « 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'État 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 » ;

2. Considérant que, selon le requérant, en prévoyant que toute infraction aux dispositions du Titre II du Livre II du code rural et de la pêche maritime et aux règlements pris pour leur application peut entraîner la perte de l'indemnité résultant d'une décision administrative d'abattage d'animaux malades, les dispositions contestées méconnaissent le principe de légalité des délits et des peines, le principe de proportionnalité des peines ainsi que le principe d'égalité ;

3. Considérant que la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les deux dernières phrases du premier alinéa de l'article L. 221-2 du code rural et de la pêche maritime ;

– SUR LE GRIEF TIRÉ DE LA MÉCONNAISSANCE DES PRINCIPES DE LÉGALITÉ DES DÉLITS ET DE PROPORTIONNALITÉ DES PEINES :

4. Considérant qu'aux termes de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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 » ; 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 ;

5. Considérant qu'il résulte de la jurisprudence constante du Conseil d'État que l'indemnité versée en cas de décision administrative d'abattage d'animaux malades en application de l'article L. 221-2 du code rural et de la pêche maritime constitue un droit pour leur propriétaire ; que

ce droit, naissant de la décision d'abattage, peut être retiré en tout ou partie au propriétaire qui a commis une infraction aux dispositions du Titre II du Livre II du code rural et de la pêche maritime et aux règlements pris pour leur application ; que la décision administrative de retrait d'indemnité constitue une sanction ayant le caractère d'une punition ;

6. Considérant, en premier lieu, qu'appliquée en dehors du droit pénal, l'exigence d'une définition des infractions sanctionnées se trouve satisfaite, en matière administrative, 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, de l'institution dont ils relèvent ou de la qualité qu'ils revêtent ;

7. Considérant que les dispositions contestées font expressément référence aux règles zoosanitaires contenues dans le Titre II du Livre II du code rural et de la pêche maritime et dans les règlements pris pour son application et auxquels sont tenus, en raison de leur qualité, les propriétaires d'animaux ; que, par suite, les dispositions contestées ne méconnaissent pas l'exigence d'une définition claire et précise des infractions sanctionnées ;

8. Considérant, en second lieu, que les dispositions contestées instituent une sanction administrative susceptible de se cumuler avec les sanctions pénales prévues aux articles L. 228-1 et R. 228-1 du code rural et de la pêche maritime ; que le principe d'un tel cumul n'est pas, en lui-même, contraire au principe de proportionnalité des peines garanti par l'article 8 de la Déclaration de 1789 ;

9. Considérant que, toutefois, lorsqu'une sanction administrative est susceptible de se cumuler avec une sanction pénale, 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 ; que, sous cette réserve, l'article L. 221-2 du code rural et de la pêche maritime n'est pas contraire au principe de proportionnalité des peines ;

10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sous la réserve énoncée au considérant 9, les griefs tirés de la méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration de 1789 doivent être écartés ;

– SUR LE GRIEF TIRÉ DE LA MÉCONNAISSANCE DU PRINCIPE D'ÉGALITÉ :

11. Considérant que l'article 6 de la Déclaration de 1789 dispose que la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;

12. Considérant que, si la décision de retrait de l'indemnité pouvait résulter d'une infraction, par le propriétaire, aux règles zoosanitaires susmentionnées sans que cette infraction ait contribué à la situation à l'origine de l'abattage de ses animaux, deux propriétaires ayant commis le même manquement à ces règles seraient traités de manière différente en raison d'une cause étrangère au comportement de l'un d'eux qui a entraîné l'abattage des animaux ; qu'une telle interprétation méconnaîtrait le principe d'égalité devant la loi ;

13. Considérant qu'il s'ensuit que la décision de perte d'indemnité ne saurait être prononcée à l'encontre d'un propriétaire que s'il est établi que l'infraction aux règles zoosanitaires qui justifie cette décision a contribué à la situation à l'origine de l'abattage des animaux ; que, sous cette réserve, l'article L. 221-2 du code rural et de la pêche maritime ne méconnaît pas le principe d'égalité ;

14. Considérant que, par ailleurs, les dispositions contestées ne méconnaissent ni le principe d'égalité devant les charges publiques ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit,

D É C I D E :

Article 1^{er}.– Sous les réserves énoncées aux considérants 9 et 13, les deux dernières phrases du premier alinéa de l'article L.221-2 du code rural et de la pêche maritime sont conformes à la Constitution.

Article 2.– La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 19 juillet 2012, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques

BARROT, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Hubert HAENEL et Pierre STEINMETZ.

Rendu public le 20 juillet 2012.