



Commentaire

Décision n° 2021-963 QPC du 20 janvier 2022

Fédération nationale des chasseurs

*(Indemnisation des dégâts causés par le grand gibier aux cultures
et aux récoltes agricoles)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 20 octobre 2021 par le Conseil d'État (décision n° 454722 du 15 octobre 2021) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la fédération nationale des chasseurs, portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du troisième alinéa de l'article L. 421-5 du code de l'environnement, ainsi que de l'article L. 426-3 et des troisième et quatrième alinéas de l'article L. 426-5 du même code.

Dans sa décision n° 2021-963 QPC du 20 janvier 2022, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les mots « *et assurent l'indemnisation des dégâts de grand gibier dans les conditions prévues par les articles L. 426-1 et L. 426-5* » figurant au troisième alinéa de l'article L. 421-5 du code de l'environnement ainsi que les troisième et quatrième alinéas de l'article L. 426-5 du même code, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement.

I. – Les dispositions contestées

A. – Objet des dispositions contestées

Le droit commun de la responsabilité civile ne permettant pas aux exploitants agricoles d'obtenir réparation des dommages causés à leurs cultures par le grand gibier¹, un régime spécial d'indemnisation a été créé par l'article 14 de la loi n° 68-1172 du 27 décembre 1968 de finances pour 1969.

¹ En effet, le gibier étant jurisprudentiellement qualifié de *res nullius* (chose sans maître), le régime de responsabilité du fait des animaux dont on a la propriété ou l'usage, institué par l'article 1385 du code civil (devenu l'article 1243 du même code), ne pouvait être mis en œuvre. Les régimes de responsabilité prévus aux articles 1382 et 1383 du code civil (devenus les articles 1240 et 1241 du même code) ne pouvaient pas plus être mobilisés, dès lors qu'ils imposaient à l'exploitant victime de dégâts de rapporter la preuve, quasi impossible, de la faute ou de la négligence du propriétaire

Codifiées à droit constant dans le code rural², ces dispositions ont ensuite fait l'objet de modifications et figurent désormais aux articles L. 426-1 à L. 426-6 du code de l'environnement³.

Le dispositif indemnitaire ainsi institué, dont la gestion est aujourd'hui confiée aux fédérations départementales des chasseurs et dont le coût est supporté, *in fine*, par les détenteurs d'un permis de chasse, donne lieu à l'application de règles spécifiques dans le cadre d'une procédure non contentieuse.

1. – La gestion et le financement de l'indemnisation des dégâts de grand gibier

* Initialement confiée au Conseil supérieur de la chasse⁴, puis à l'Office national de la chasse⁵, la gestion de l'indemnisation des dégâts de grand gibier a été transférée par la loi n° 2000-698 du 26 juillet 2000 relative à la chasse aux fédérations départementales des chasseurs.

Une telle réforme s'inscrit dans le contexte plus large d'une évolution du rôle attribué à ces organismes de droit privé, qui regroupent en leur sein les titulaires d'un permis de chasser validé dans le département, ainsi que les personnes physiques et morales titulaires de droits de chasse sur des terrains situés dans le département et bénéficiaires d'un plan de chasse ou d'un plan de gestion pour tout ou partie de ces terrains⁶.

En effet, les fédérations départementales des chasseurs avaient jusqu'alors pour objet « *la répression du braconnage, la constitution et l'aménagement des réserves de chasse, la protection et la reproduction du gibier* »⁷. Avec la loi du 26 juillet 2000, elles se voient confier « *diverses missions de service public* »⁸ : elles « *participent à*

du fonds, détenteur du droit de chasse, et du lien de causalité entre cette faute ou négligence et son dommage. Par ailleurs, la loi du 24 juillet 1937 relative à la réparation des dommages causés aux récoltes par le gibier instituait seulement des règles de procédure particulières, sans déroger aux règles de la responsabilité civile précitées.

² Par le décret n° 89-804 du 27 octobre 1989 portant révision du code rural en ce qui concerne les dispositions législatives relatives à la protection de la nature (articles L. 226-1 et suivants du code rural).

³ Ces dispositions, créées par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement, ne s'appliquent pas dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, qui connaissent un régime propre d'indemnisation issu de la loi locale du 17 avril 1899, actuellement codifié aux articles L. 429-23 à L. 429-32 du code de l'environnement.

⁴ Organisme consultatif placé auprès du ministre chargé de la chasse.

⁵ Le décret n° 72-334 du 27 avril 1972 a scindé le Conseil supérieur de la chasse en deux organismes : le Conseil national de la chasse et de la faune sauvage, d'une part, et l'Office national de la chasse, d'autre part.

⁶ Article L. 421-8 du code de l'environnement.

⁷ Comme le prévoyait l'article L. 221-2 du code rural.

⁸ Décision n° 2000-434 DC du 20 juillet 2000, *Loi relative à la chasse*, cons. 39.

la mise en valeur du patrimoine cynégétique départemental et à la protection de la faune sauvage et de ses habitats », elles « apportent leur concours à la prévention du braconnage et à la gestion des habitats de la faune sauvage », elles « conduisent des actions d'information, d'éducation et d'appui technique à l'intention des gestionnaires des territoires et des chasseurs », elles « coordonnent les actions des associations communales ou intercommunales de chasse agréées » et elles « élaborent, en association avec les propriétaires, les gestionnaires et les usagers des territoires concernés, un schéma départemental de gestion cynégétique »⁹.

Le législateur a en outre chargé ces fédérations de conduire « *des actions de prévention des dégâts de gibier* » et d'assurer, en lieu et place de l'Office national de la chasse, « *l'indemnisation de ceux-ci conformément aux articles L. 226-1 et L. 226-5* » du code rural. Prévue par le troisième alinéa de l'article L. 221-2 de ce code, cette nouvelle mission figure désormais au troisième alinéa de l'article L. 421-5 du code de l'environnement.

Un tel transfert de compétence était justifié en ces termes : « *il paraît de plus en plus indispensable que cette mission, exercée jusqu'à présent sous la responsabilité de l'Office national de la chasse, soit confiée aux personnes les plus proches du terrain, qui sont en contact de manière quotidienne avec les exploitants agricoles et les chasseurs, qui connaissent les conditions économiques des agriculteurs* »¹⁰. Il s'agissait également de « *supprimer les sources de lenteur, voire d'opacité* » du système d'indemnisation existant¹¹, dans un contexte dans lequel « *la croissance des populations de grands animaux en France s'impose comme un véritable phénomène écologique* »¹².

* Si les fédérations départementales des chasseurs prennent ainsi à leur charge les « *dépenses liées à l'indemnisation et à la prévention des dégâts de grand gibier* »,

⁹ Comme le prévoyait l'article L. 221-2, dans sa rédaction issue de la loi précitée du 26 juillet 2000, et comme le prévoit désormais l'article L. 421-5 du code de l'environnement.

¹⁰ M. François Patriat, rapport n° 2273 (Assemblée nationale – XI^e législature) fait au nom de la commission des lois, 22 mars 2000.

¹¹ Selon l'exposé des motifs de la proposition de loi n° 2145 relative à la départementalisation de l'indemnisation des dégâts de gibier, déposée le 9 février 2000, qui relevait également de manière éclairante : « *Aujourd'hui, l'État verse à [l'Office national de la chasse (ONC)] la part des redevances départementales et nationales du permis affectée par décision du conseil d'administration de l'ONC à un compte spécifique de gestion des dégâts. Dans le même temps, les [fédérations des chasseurs (FDC)] envoient les recettes réalisées par les différentes régies départementales instaurées par l'ONC pour assurer le complément du financement. Lorsque ces différents encaissements ne permettent pas de régler la totalité du coût des indemnités dues au monde agricole, les [FDC] assurent par une surcotisation le paiement de ces dépenses. / La réparation des dégâts étant à la charge des [FDC], il serait préférable que l'argent ne transite plus par l'ONC, ce qui a pour conséquence une certaine opacité de la gestion et une lenteur des indemnités* ».

¹² *Ibid.*

comme le prévoit le quatrième alinéa de l'article L. 426-5 du code de l'environnement, son coût financier est supporté, *in fine*, par les détenteurs d'un permis de chasse.

Le troisième alinéa de l'article L. 426-5 du code de l'environnement prévoit en effet que, dans le cadre du plan de chasse mentionné à l'article L. 425-6 du même code¹³, les chasseurs de cerfs, daims, mouflons, chevreuils et sangliers sont tenus de verser une contribution par animal à tirer « *destinée à financer l'indemnisation et la prévention des dégâts de grand gibier* »¹⁴. Le montant de cette contribution est fixé par l'assemblée générale de la fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs concernée, sur proposition de son conseil d'administration.

En outre, selon le quatrième alinéa du même article, la fédération départementale des chasseurs, qui répartit le montant des dépenses liées à l'indemnisation et à la prévention des dégâts de grand gibier entre ses adhérents ou certaines catégories d'adhérents, « *exige une participation des territoires de chasse* » et peut « *en complément exiger notamment une participation personnelle des chasseurs de grand gibier, y compris de sanglier* », qui peut être modulée « *en fonction des espèces de gibier, du sexe, des catégories d'âge, des territoires de chasse ou unités de gestion* ».

2. – Les règles d'indemnisation

Les règles d'indemnisation des dégâts causés par le grand gibier, qui ont assez peu évolué depuis la création de ce régime spécial par la loi de finances pour 1969, sont prévues par les articles L. 426-1 à L. 426-4 du code de l'environnement.

Le droit à indemnisation de l'exploitant agricole est ouvert « *en cas de dégâts causés aux cultures, aux inter-bandes des cultures pérennes, aux filets de récoltes agricoles ou aux récoltes agricoles soit par les sangliers, soit par les autres espèces de grand gibier soumises à plan de chasse* » (article L. 426-1). Ainsi, il lui appartient

¹³ Selon ce texte, « *Le plan de chasse détermine le nombre minimum et maximum d'animaux à prélever sur les territoires de chasse. Il tend à assurer le développement durable des populations de gibier et à préserver leurs habitats, en prenant en compte les documents de gestion des forêts mentionnés à l'article L. 122-3 du code forestier et en conciliant les intérêts agricoles, sylvicoles et cynégétiques. / Pour le grand gibier, il est fixé après consultation des représentants des intérêts agricoles et forestiers pour une période qui peut être de trois ans et révisable annuellement ; il est fixé pour une année pour le petit gibier. / Pour assurer un équilibre agricole, sylvicole et cynégétique, le plan de chasse est appliqué sur tout le territoire national pour certaines espèces de gibier dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat. Lorsqu'il s'agit du sanglier, le plan de chasse est mis en œuvre après avis des fédérations départementales ou interdépartementales des chasseurs* ».

¹⁴ La loi du 26 juillet 2000 prévoyait initialement le versement par les chasseurs de grand gibier d'une taxe par animal à tirer, dont le taux était fixé par arrêté ministériel. La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux l'a remplacée par cette contribution.

seulement de rapporter la preuve d'un dommage « *nécessitant une remise en état, une remise en place des filets de récolte ou entraînant un préjudice de perte de récolte* », sans avoir à établir l'existence d'une faute, même de négligence.

L'article L. 426-2 pose cependant le principe selon lequel « *nul ne peut prétendre à une indemnité pour des dommages causés par des gibiers provenant de son propre fonds* ». Il s'ensuit qu'un agriculteur ne peut obtenir réparation des dégâts causés à ses cultures ou récoltes que si ceux-ci sont le fait d'animaux provenant, au moins partiellement¹⁵, de fonds voisins.

L'article L. 426-3 prévoit par ailleurs plusieurs limitations au droit à indemnisation de l'exploitant agricole :

– l'indemnisation n'est due que lorsque les dégâts sont supérieurs à un seuil minimal. En application du premier alinéa de l'article R. 426-11 du code de l'environnement, ces dégâts doivent ainsi porter sur au moins 3 % de la surface ou du nombre de plants de la parcelle culturale détruite ; toutefois, selon ce texte, les dégâts sont indemnisés lorsque leur montant est supérieur à 230 euros ou, dans le cas particulier des prairies, à 100 euros¹⁶ ;

– l'indemnité fait l'objet, en tout état de cause, d'un abattement proportionnel, fixé par le troisième alinéa de l'article R. 426-11 à 2 % du montant des dommages retenus ;

– l'indemnité peut être réduite s'il est établi que la victime a une part de responsabilité dans la survenance des dégâts, par exemple si elle a procédé de façon répétée, et sans respecter les assolements pratiqués dans la région, à des cultures de nature à attirer le gibier ou si elle a refusé les modes de prévention qui lui avaient été proposés par la fédération départementale des chasseurs ; conformément au quatrième alinéa de l'article R. 426-11, cette réduction ne peut cependant excéder 80 % du montant correspondant aux dommages retenus, abattement proportionnel de 2 % inclus ;

– dans le cas où les quantités déclarées détruites par l'exploitant sont excessives par rapport à la réalité des dommages, tout ou partie des frais d'estimation sont mis à sa charge financière et leur montant devra ainsi être déduit de l'indemnité versée. Selon

¹⁵ Cass. civ. 2^e, 10 mai 1991, n° 90-10.277, Bull. civ. 1991, II, n° 139.

¹⁶ La loi n° 2012-325 du 7 mars 2012 portant diverses dispositions d'ordre cynégétique est venue préciser que si les dégâts constatés n'atteignaient pas ces seuils, les frais d'estimation des dommages étaient à la charge financière du réclamant. Il s'agit ainsi d'éviter la multiplication des réclamations concernant des dégâts de faible montant.

le cinquième alinéa de l'article R. 426-11, ces frais sont intégralement à sa charge lorsque les quantités déclarées détruites sont plus de dix fois supérieures aux dommages réels et pour moitié lorsque cette surévaluation atteint cinq à dix fois ces dommages.

3. – La procédure d'indemnisation

* Selon le premier alinéa de l'article L. 426-5 du code de l'environnement, la fédération départementale des chasseurs compétente¹⁷ « *instruit les demandes d'indemnisation et propose une indemnité aux réclamants selon un barème départemental d'indemnisation* ».

Ce barème est fixé par la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage¹⁸, en fonction des fourchettes de prix établies chaque année, pour les principales denrées, par la commission nationale d'indemnisation des dégâts de gibier¹⁹. Cette commission nationale fixe également les valeurs minimale et maximale des frais de remise en état et le taux horaire du travail de remise en état²⁰.

* L'exploitant agricole qui a subi des dégâts de grand gibier doit adresser « *sans délai* » au président de la fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs une déclaration indiquant notamment, à peine d'irrecevabilité, la date d'observation des premières manifestations des dégâts, la nature, l'étendue et la localisation des dégâts, ainsi que l'évaluation des quantités détruites et le montant de l'indemnité sollicitée²¹.

Le président de la fédération désigne alors un ou des « *estimateurs chargés de procéder à l'expertise des dégâts ayant donné lieu à déclaration* »²².

¹⁷ Il s'agit de la fédération du département dans lequel est située la parcelle endommagée.

¹⁸ Cette commission départementale est présidée par le préfet et regroupe des représentants des chasseurs, des représentants agricoles et forestiers, des associations de protection de la nature et de l'environnement, l'Office français de la biodiversité (OFB) et un représentant des lieutenants de louveterie.

¹⁹ Article R. 426-5 du code de l'environnement : « *La Commission nationale d'indemnisation des dégâts de gibier établit, chaque année, pour chacune des principales denrées agricoles notamment le foin, au fur et à mesure de sa connaissance des cours réels des marchés, les limites supérieures et inférieures des fourchettes de prix à l'intérieur desquelles doivent être compris les barèmes départementaux d'indemnisation. / Les prix ainsi établis correspondent à la valeur des récoltes, déduction faite des frais de séchage et de transport. Elle fixe également, chaque année, les valeurs minimale et maximale des frais de remise en état et le taux horaire du travail de remise en état lorsque celle-ci doit être effectuée manuellement, applicables par les fédérations départementales* ».

²⁰ La procédure d'indemnisation est déterminée aux articles R. 426-12 à R. 426-18 du code de l'environnement.

²¹ Article R. 426-12 du code de l'environnement.

²² Article R. 426-13 du même code. Cette expertise doit avoir lieu sur place, dans un délai de huit jours ouvrés à compter de la date de réception de la demande d'indemnisation, et l'estimateur transmet son rapport d'évaluation au

Lorsque le réclamant accepte les conclusions de l'expertise, la fédération procède au paiement de l'indemnité proposée²³.

En revanche, en cas de contestation, le dossier est transmis par la fédération à la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage dans sa formation spécialisée pour l'indemnisation des dégâts de grand gibier²⁴. Au vu des éléments du dossier d'expertise et, le cas échéant, des observations produites par le réclamant et la fédération, cette commission doit fixer le montant de l'indemnité dans un délai de quatre-vingt-dix jours suivant sa saisine²⁵.

Sa décision peut être contestée par le réclamant ou le président de la fédération départementale devant la commission nationale d'indemnisation des dégâts de gibier, qui doit elle aussi se prononcer dans un délai de quatre-vingt-dix jours²⁶.

* Cette procédure non contentieuse présente de nombreux avantages : gratuite et rapide, elle permet à l'exploitant agricole d'obtenir auprès de la fédération départementale des chasseurs compétente l'indemnisation des dégâts de grand gibier qu'il a subis, sans avoir à désigner un responsable ni être tenu d'établir une faute ou une négligence de la part de ce dernier.

L'article L. 426-4 du code de l'environnement prévoit cependant que la victime de tels dégâts conserve le droit d'exercer contre le responsable des dommages une action fondée sur l'article 1240 du code civil. Conformément au droit commun de la responsabilité civile, il lui appartiendra, en ce cas, de rapporter la preuve d'une faute ainsi que celle d'un lien de causalité entre cette faute et les dommages allégués. Si l'exploitant agricole obtient en justice la condamnation du responsable au paiement de dommages-intérêts et s'il a par ailleurs obtenu amiablement une indemnisation de la part de la fédération départementale des chasseurs, il est tenu de reverser à cette dernière, dans la limite de leur montant, l'indemnité qui lui a déjà été versée.

Par ailleurs, selon ce même article, la fédération départementale a, quant à elle, la possibilité d'exercer une action récursoire à l'encontre du responsable, afin d'obtenir le remboursement de l'indemnité accordée à l'exploitant.

président de la fédération dans un délai de quinze jours suivant ses opérations de constat (article R. 426-14 du même code).

²³ Article R. 426-14 du même code.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Article R. 426-15 du même code.

²⁶ Article R. 426-16 et R. 426-17 du même code.

B. – Origine de la QPC et question posée

Le 15 juin 2020, la fédération nationale des chasseurs (la FNC)²⁷ avait demandé au Premier ministre d'abroger plusieurs dispositions réglementaires du code de l'environnement relatives à la procédure non contentieuse d'indemnisation des dégâts causés par le grand gibier aux cultures et récoltes agricoles.

Le 19 juillet 2021, elle avait saisi le Conseil d'État d'une requête tendant à l'annulation de la décision implicite de refus d'abrogation née du silence gardé sur cette demande.

À cette occasion, elle avait soulevé une QPC portant sur le troisième alinéa de l'article L. 421-5 du code de l'environnement ainsi que sur les articles L. 426-1 à L. 426-6 du même code.

Dans sa décision précitée du 15 octobre 2021, le Conseil d'État avait estimé que la question posée devait être regardée comme portant sur les « *dispositions législatives qui font reposer sur les fédérations départementales des chasseurs la charge financière de l'indemnisation des dégâts causés par le grand gibier aux cultures et aux récoltes agricoles* », à savoir celles du troisième alinéa de l'article L. 421-5, de l'article L. 426-3 et des troisième et quatrième alinéas de l'article L. 426-5 du code de l'environnement.

Il avait renvoyé cette question au Conseil constitutionnel après avoir considéré que « *le moyen tiré de ce que [ces dispositions] portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment au principe d'égalité devant la loi et au principe d'égalité devant les charges publiques garantis par les articles 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

A. – Les questions préalables

1. – La version des dispositions renvoyées

²⁷ Aux termes de l'article L. 421-14 du code de l'environnement, la fédération nationale des chasseurs assure notamment la représentation à l'échelon national des fédérations départementales et régionales.

Le Conseil d'État n'ayant pas précisé, dans sa décision, la version dans laquelle les dispositions précitées étaient renvoyées, il appartenait au Conseil constitutionnel de la déterminer lui-même.

Conformément à sa jurisprudence habituelle, selon laquelle la QPC doit être considérée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l'occasion duquel elle a été posée, le Conseil a jugé que, en l'espèce, il était saisi du troisième alinéa de l'article L. 421-5 du code de l'environnement et des troisième et quatrième alinéas de l'article L. 426-5 du même code dans leur rédaction résultant de la loi précitée du 24 juillet 2019, ainsi que de l'article L. 426-3 du même code dans sa rédaction résultant de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (paragr. 1).

2. – Les griefs et la délimitation du champ de la QPC

La FNC, rejointe par les trois fédérations départementales des chasseurs intervenantes, reprochait à ces dispositions de méconnaître le principe d'égalité devant les charges publiques, au motif qu'elles faisaient peser sur les seules fédérations départementales des chasseurs la charge de l'indemnisation des dégâts de grand gibier, alors que son montant avait considérablement augmenté en raison de la prolifération de certaines espèces et que les chasseurs n'étaient pas responsables de ces dégâts.

La FNC soutenait également que, pour les mêmes motifs, ces dispositions méconnaissaient le droit de propriété

Au vu de ces griefs, dont il résultait que la FNC ne contestait les dispositions renvoyées qu'en tant qu'elles mettaient exclusivement à la charge des fédérations départementales des chasseurs l'indemnisation des dégâts de grand gibier, le Conseil constitutionnel a considéré que la QPC portait sur les mots « *et assurent l'indemnisation des dégâts de grand gibier dans les conditions prévues par les articles L. 426-1 et L. 426-5* » figurant au troisième alinéa de l'article L. 421-5 du code de l'environnement et sur les troisième et quatrième alinéas de l'article L. 426-5 du même code (paragr. 6).

B. – La jurisprudence constitutionnelle relative au principe d'égalité devant les charges publiques

Le principe de l'égalité devant les charges publiques résulte de l'article 13 de la Déclaration de 1789, selon lequel : « *Pour l'entretien de la force publique, et pour*

les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ».

* Sur le fondement de ces dispositions, le Conseil constitutionnel juge de façon constante que, « *Si cet article n'interdit pas de faire supporter, pour un motif d'intérêt général, à certaines catégories de personnes des charges particulières, il ne doit pas en résulter de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* »²⁸.

Dans sa décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, il a par exemple validé, au regard de cette exigence constitutionnelle, l'obligation, incombant à certaines entreprises qui procèdent à des licenciements économiques susceptibles d'affecter l'équilibre d'un bassin d'emploi, de réaliser des dépenses destinées à atténuer les effets de la fermeture d'un site, après avoir relevé que le législateur avait plafonné le montant des dépenses à quatre fois la valeur mensuelle du salaire minimum de croissance par emploi supprimé et autorisé sa modulation, entre deux et quatre fois cette valeur, en fonction notamment des « *capacités financières* » de l'entreprise²⁹.

De la même manière, saisi de dispositions relatives au contrôle administratif des attestations d'accueil établies par les personnes se proposant d'assurer le logement d'un étranger séjournant en France dans le cadre d'une visite familiale et privée, le Conseil a, dans sa décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, validé l'exigence de prise en charge éventuelle par l'hébergeant des frais de séjour de l'étranger, dans la limite du montant des ressources exigées d'un étranger pour une entrée sur le territoire en l'absence d'attestation d'accueil. En revanche, il a jugé « *qu'en mettant à la charge de l'hébergeant les frais de rapatriement éventuel de l'étranger accueilli, sans prévoir un plafonnement de ces frais, sans tenir compte ni de la bonne foi de l'hébergeant ni du comportement de l'hébergé et sans fixer un délai de prescription adapté, le législateur a rompu de façon caractérisée l'égalité des citoyens devant les charges publiques* »³⁰.

Dans sa décision n° 2015-517 QPC du 22 janvier 2016, le Conseil était saisi de dispositions instituant l'obligation pour le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre de prendre à sa charge l'hébergement collectif des salariés soumis par son cocontractant ou une entreprise sous-traitante à des conditions d'hébergement collectif incompatibles avec la dignité humaine. Il a d'abord relevé que ces dispositions font

²⁸ Voir, en ce sens, récemment : décision n° 2020-882 QPC du 5 février 2021, *Société Bouygues télécom et autre (Autorisation administrative préalable à l'exploitation des équipements de réseaux 5G)*, paragr. 26.

²⁹ Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, cons. 72.

³⁰ Décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*, cons. 11 et 12.

« supporter aux personnes tenues à cette obligation une charge particulière »³¹. Il a ensuite rappelé que l'objectif poursuivi par le législateur était d'« améliorer les conditions de vie des salariés exposés à un hébergement collectif incompatible avec la dignité humaine »³². Il en a déduit qu'il n'en résultait pas une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques sous deux réserves d'interprétation qu'il venait d'énoncer à l'occasion de l'examen du grief tiré de la méconnaissance du principe de responsabilité : d'une part, la mise en œuvre de la responsabilité du maître d'ouvrage ou du donneur d'ordre est nécessairement subordonnée au constat préalable, par les agents de contrôle compétents, d'une infraction aux dispositions de l'article 225-14 du code pénal³³ imputable à l'un des cocontractants du maître d'ouvrage ou du donneur d'ordre ; d'autre part, cette obligation d'hébergement est limitée aux salariés qui sont employés à l'exécution du contrat direct ou de sous-traitance pendant la durée d'exécution de ce contrat³⁴.

Dans la décision n° 2016-736 DC du 4 août 2016, le Conseil constitutionnel a validé sous réserve les dispositions imposant à une collectivité territoriale de verser une indemnité à une organisation syndicale à raison de l'interruption de la mise à disposition de locaux occupés depuis plus de cinq ans sans que cette collectivité lui ait proposé de locaux de substitution. Il a jugé que, si cette indemnité « est justifiée par l'objectif d'intérêt général qui s'attache à ce que les organisations syndicales disposent de moyens pour mettre en œuvre la liberté syndicale », elle « ne saurait, sans méconnaître les exigences constitutionnelles résultant de l'article 13 de la Déclaration de 1789 et le bon usage des deniers publics, excéder le préjudice subi à raison des conditions dans lesquelles il est mis fin à l'usage de ces locaux »³⁵.

* Le Conseil constitutionnel s'assure notamment qu'il existe un lien entre l'activité de l'opérateur et la contribution qui lui est demandée.

Ainsi, certaines charges ne peuvent, par nature, être imposées à des personnes privées.

Dans sa décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, le Conseil a censuré, sur le fondement du principe d'égalité devant les charges publiques, des dispositions

³¹ Décision n° 2015-517 QPC du 22 janvier 2016, *Fédération des promoteurs immobiliers (Prise en charge par le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre de l'hébergement des salariés du cocontractant ou du sous-traitant soumis à des conditions d'hébergement indignes)*, cons. 17.

³² *Ibid.*

³³ Cet article réprime le fait de soumettre une personne à des conditions de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine.

³⁴ Décision n° 2015-517 QPC du 22 janvier 2016, précitée, cons. 11 et 14.

³⁵ Décision n° 2016-736 DC du 4 août 2016, *Loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels*, paragr. 17.

imposant aux opérateurs de réseaux de télécommunication de supporter le coût de fonctionnement de dispositifs d'interceptions de sécurité, qui auparavant leur était remboursé par l'État : *« s'il est loisible au législateur, dans le respect des libertés constitutionnellement garanties, d'imposer aux opérateurs de réseaux de télécommunications de mettre en place et de faire fonctionner les dispositifs techniques permettant les interceptions justifiées par les nécessités de la sécurité publique, le concours ainsi apporté à la sauvegarde de l'ordre public, dans l'intérêt général de la population, est étranger à l'exploitation des réseaux de télécommunications ; que les dépenses en résultant ne sauraient dès lors, en raison de leur nature, incomber directement aux opérateurs »*³⁶. Ce n'est pas seulement l'absence de toute rémunération des opérateurs de télécommunication qui a ici été sanctionnée, mais, plus fondamentalement, le fait de reporter sur des personnes privées des dépenses de sécurité qui relèvent par nature de la compétence de l'État et qui sont étrangères aux activités de ces personnes³⁷.

À l'inverse, dans sa décision n° 2019-821 QPC du 24 janvier 2020, pour juger conforme à la Constitution l'obligation faite aux fabricants et importateurs de tabac de fournir gratuitement à l'administration des équipements nécessaires à son contrôle des dispositifs de sécurité apposés sur les produits du tabac, le Conseil a d'abord relevé que l'objectif poursuivi par le législateur consistait à *« garantir l'authenticité des produits du tabac mis sur le marché pour lutter contre leur commerce illicite »*, qui participait à la fois à la protection de la santé publique et à la sauvegarde de l'ordre public, deux objectifs ayant valeur constitutionnelle. Il a ensuite constaté que cet objectif *« n'est pas sans lien avec les activités des entreprises qui les fabriquent ou les importent »*. Il en a déduit que le législateur *« n'a pas reporté sur des personnes privées des dépenses qui, par leur nature, incomberaient à l'État »*³⁸.

Le commentaire de cette décision met bien en lumière la distinction entre ce dispositif et celui examiné dans la décision précédemment évoquée : le concours que les fabricants et importateurs de tabac *« doivent apporter à l'exercice par l'État de sa mission de contrôle ne peut [...] être considéré comme étranger à leur activité – le Conseil ayant en outre relevé, au demeurant, l'intérêt de ces entreprises à la mise en œuvre de cette mission. Ainsi, le législateur n'a pas seulement agi dans "l'intérêt général de la population", pour reprendre les termes de la décision n° 2000-441 DC précitée »*.

³⁶ Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, *Loi de finances rectificative pour 2000*, cons. 41.

³⁷ Voir également, décision 2015-715 DC du 5 août 2015, *Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*, cons. 78.

³⁸ Décision n° 2019-821 QPC du 24 janvier 2020, *Société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (Obligation de fourniture des équipements nécessaires à l'authentification des produits du tabac)*, paragr. 8.

Plus récemment, dans sa décision n° 2020-882 QPC du 5 février 2021, le Conseil constitutionnel a validé des dispositions soumettant à l'autorisation du Premier ministre l'exploitation de certains équipements de réseaux radioélectriques mobiles. Il était en particulier soutenu par les opérateurs de communications électroniques requérants que, pour bénéficier de l'autorisation d'exploitation des équipements de réseaux 5G, ils étaient contraints de procéder, à leurs frais, au remplacement de leurs équipements et que ces dispositions faisaient dès lors peser sur eux une charge disproportionnée, qui devrait incomber à l'État puisqu'elle résulterait de choix faits au nom de la sécurité nationale.

Pour écarter le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques, le Conseil a notamment considéré que « *La sécurisation des réseaux de communication mobile, par l'autorisation préalable de l'exploitation de certains appareils, est directement liée aux activités des opérateurs qui utilisent et exploitent ces réseaux afin d'offrir au public des services de communications électroniques. Dès lors, en adoptant les dispositions contestées, le législateur n'a, en tout état de cause, pas reporté sur des personnes privées des dépenses qui, par leur nature, incomberaient à l'État* »³⁹.

C. – L'application à l'espèce

Après avoir rappelé sa formule de principe relative à l'égalité devant les charges publiques (paragr. 7), le Conseil constitutionnel, dans le droit-fil de la jurisprudence exposée plus haut, s'est d'abord attaché à identifier l'objectif poursuivi par le législateur, puis s'est assuré que la mise à la charge des fédérations départementales des chasseurs du financement de l'indemnisation des dégâts de grand gibier était cohérente et rationnelle et, enfin, qu'il n'en résultait pas pour elles une charge excessive.

On observera que, contrairement à certaines décisions précitées, il n'était pas fait grief aux dispositions contestées de faire peser sur des personnes privées des dépenses qui, par leur nature, incomberaient à l'État. Ce point ne posant, en tout état de cause, pas de difficulté particulière en l'espèce, il n'a pas été expressément examiné dans la décision commentée.

En premier lieu, le Conseil constitutionnel a relevé qu'en adoptant ces dispositions, le législateur avait entendu « *assurer le financement de l'indemnisation des dégâts causés par le grand gibier aux cultures et récoltes agricoles* ». Il a estimé que, ce

³⁹ Décision n° 2020-882 QPC du 5 février 2021 précitée, paragr. 27 et 28.

faisant, celui-ci avait poursuivi un objectif d'intérêt général (paragr. 9).

En deuxième lieu, le Conseil a constaté qu'il résultait de l'article L. 421-5 du code de l'environnement que « *les fédérations départementales des chasseurs sont chargées de participer à la gestion de la faune sauvage, de coordonner l'action des associations communales et intercommunales de chasse agréées, de conduire des actions de prévention des dégâts de gibier et d'élaborer un schéma départemental de gestion cynégétique, dans lequel figurent notamment les plans de chasse et les plans de gestion* » (paragr. 10). Il en a déduit que la prise en charge par ces fédérations de l'indemnisation des dégâts de grand gibier est directement liée aux missions de service public qui leur sont confiées (même paragr.).

En dernier lieu, le Conseil constitutionnel a souligné l'existence de règles de nature à limiter l'obligation de prise en charge pesant sur les fédérations départementales des chasseurs.

Ainsi, il a d'abord relevé que « *seuls les dégâts causés aux cultures, aux inter-bandes des cultures pérennes, aux filets de récoltes agricoles ou aux récoltes agricoles peuvent donner lieu à indemnisation* » (paragr. 11). Les fédérations départementales ne sont donc pas tenues d'indemniser l'ensemble des dégâts provoqués par le grand gibier. Il a en outre constaté que « *l'indemnisation, dont le montant est déterminé sur la base de barèmes fixés par la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage, n'est due que lorsque les dégâts sont supérieurs à un seuil minimal et fait l'objet d'un abattement proportionnel* » (même paragr.).

Le Conseil a ensuite indiqué que « *l'indemnité peut être réduite s'il est établi que l'exploitant a une part de responsabilité dans la survenance des dégâts et aucune indemnité n'est due si les dommages ont été causés par des gibiers provenant de son propre fonds* » (même paragr.), mettant ainsi en exergue le fait qu'il est tenu compte du comportement de la victime pour déterminer le montant de l'indemnité qui lui est due.

Enfin, il a rappelé que ce régime spécial d'indemnisation n'excluait pas l'application des règles de droit commun de la responsabilité civile, la fédération départementale des chasseurs ayant toujours la possibilité de demander au responsable de lui verser le montant de l'indemnité qu'elle a accordée à l'exploitant, par le biais d'une action récursoire (même paragr.).

De l'ensemble de ces éléments, le Conseil constitutionnel a déduit que, « *compte tenu de la charge financière que représente en l'état l'indemnisation des dégâts*

causés par le grand gibier; les dispositions contestées n'entraînent pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques » (paragr. 12). Il a dès lors écarté le grief tiré de la méconnaissance de l'article 13 de la Déclaration de 1789 (même paragr.).

Après avoir relevé que ces dispositions ne méconnaissent pas non plus le droit de propriété ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel les a déclarées conformes à la Constitution (paragr. 13).