

VD_OMNI GE.2011.0070 vom 21. Dezember 2012

VD Tribunal cantonal, 2012-12-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2011.0070

FR: VD_OMNI GE.2011.0070 du 21 décembre 2012

IT: VD_OMNI GE.2011.0070 del 21 dicembre 2012

Regeste

AX. _____, BX. _____ c/Service des forêts, de la faune et de la nature | Selon la loi fédérale sur la chasse, la réparation des dégâts commis par le gibier aux cultures doit faire l'objet d'une indemnité "appropriée". Une telle indemnité, correspondant à une indemnité dite "équitable", ne doit pas être confondue avec une indemnité "intégrale" destinée à replacer le lésé dans la situation qui serait la sienne si les dégâts n'étaient pas survenus (c. 5c). La loi vaudoise sur la faune prévoit que seuls peuvent être indemnisés les dégâts causés. Ainsi, aucune base légale ne contraint le canton à indemniser non seulement les plants perdus, mais encore les dommages indirects ou subséquents induits par les dégâts commis par le gibier aux cultures (hormis les frais de remise en état des lieux selon l'art. 62 LFaune), notamment le travail supplémentaire de tri et de parage (c. 5d).

Erwägungen

E. 1

Le recours conclut d'une part à ce que le délai de mise en place des clôtures destinées à protéger les cultures du lièvre soit reporté au 30 septembre 2011 (conclusion III). Les parties sont parvenues à un accord en cours de procédure, tendant à ce que les clôtures soient posées non pas au 30 avril 2011 selon la décision attaquée, ni même au 30 septembre 2011 selon les conclusions du recours, mais en deux temps, soit en 2012 et en 2015. Le recours est ainsi devenu sans objet sur ce point. Le sort des clôtures sera examiné plus avant sous l'angle de la répartition des frais et dépens (cf. consid. 6 infra).

E. 2

Les cantons règlent l'indemnisation. Les indemnités ne seront versées que pour autant qu'il ne s'agisse pas de dommages insignifiants et que des mesures de prévention raisonnables aient été prises. Les dépenses pour des mesures de prévention peuvent être prises en compte lors de l'indemnisation des dégâts causés par le gibier.

E. 3

En l'espèce, l'autorité intimée a arrêté l'indemnité pour les dommages causés par le lièvre aux cultures des recourants à 291'900 fr. a) S'agissant des types de cultures couverts par cette indemnité, la décision attaquée retient les salades, la chicorée, les choux chinois, les carottes printemps et les carottes automne. En revanche, elle ne prend pas en considération les dégâts causés aux fenouils. b) En ce qui concerne la gravité des dégâts, la décision attaquée se fonde d'abord sur le rapport de la commission de taxation, établissant les surfaces touchées et le pourcentage des dégâts, à savoir le pourcentage des plants perdus. A titre d'exemple, pour les salades touchées lors des semaines 7-14, le pourcentage perdu a ainsi été estimé à 20%, soit 2,04 hectares sur 10,2. c) Enfin, quant à l'indemnité accordée par hectare perdu, la décision attaquée s'est fondée sur les tarifs de la Société suisse

d'assurance contre la grêle (Suisse Grêle), valeurs 2010. A titre d'exemple, elle a ainsi retenu, toujours pour les salades touchées lors des semaines 7-14, une indemnité de 350 fr. par are (35'000 fr. par hectare), soit 71'400 fr. au total (2,04 ha x 35'000 fr.).

E. 4

Les recourants reprochent d'abord au SFFN qu'il n'ait pas tenu compte des dégâts commis aux fenouils. a) Les recourants affirment qu'ils avaient dans un premier temps estimé leur dommage à 750'000 fr. Dans le cadre des négociations avec le SFFN, ils avaient selon eux accepté d'abandonner l'indemnisation des dégâts commis aux plantons de fenouil, pour autant qu'une somme de 500'000 fr. leur soit versée. L'autorité intimée étant revenue sur sa parole, les recourants ne pouvaient plus admettre d'abandonner l'indemnisation des dégâts supplémentaires; un nouveau calcul devait dès lors être effectué, les experts étant invités à estimer le pourcentage des plants de fenouil abîmés par le gibier. b) Dans sa réponse du 24 mai 2011, le SFFN a indiqué qu'il avait été convenu entre les parties de ne pas prendre en considération les dégâts commis dans certains types de cultures, tels les fenouils, dès lors que le taux de dégâts était comparable au taux des années précédentes, pour lequel les recourants n'avaient pas demandé d'indemnisation. En revanche, il n'y avait pas eu de négociation sur le montant des dégâts ni de parole non tenue par l'autorité. En effet, il ne saurait y avoir d'entrée en matière pour une négociation sur le montant d'une indemnisation calculée sur la base des art. 61 à 65 LFaune et 111 RLFaune. c) Il ressort du dossier qu'aux termes du procès-verbal de la séance du 2 juillet 2010, la visite sur place a permis de constater des dégâts " moins évidents " sur les fenouils et les carottes. Quant au rapport de la commission de taxation du 26 septembre 2010, il ne laisse nullement entendre que la non prise en considération des dégâts aux fenouils résulterait d'une négociation. Au contraire, s'il confirme que les cultures de fenouils (et de choux) ont été touchées, le rapport précise expressément que la commission n'en a " pas tenu compte, les dégâts étant trop peu importants ". Cette motivation correspond aux art. 13 al. 2 LChP et 61 al. 2 ch. 6 LFaune selon lesquels les dégâts insignifiants ne sont pas indemnisés. Enfin, les recourants ne soutiennent pas sérieusement que la commission de taxation aurait sous-estimé les dégâts causés au fenouil et ne remettent pas en cause les compétences des experts. Au demeurant, il ressort du dossier et du rapport que la commission de taxation a procédé à l'estimation des pertes avec soin au terme de nombreuses visites. On ne distingue donc pas en quoi le SFFN aurait dû s'écarter, en faveur des recourants, du rapport de taxation. Dans ces conditions, compte tenu de la clarté du rapport sur les motifs pour lesquels les dégâts aux fenouils n'ont pas été pris en considération, il y a lieu de rejeter la requête des recourants tendant à ce que ses auteurs soient entendus sur ce point.

E. 5

Les recourants soutiennent que l'indemnité accordée doit couvrir le dommage global, incluant le travail supplémentaire causé par les dégâts du lièvre, et pas seulement la perte sur marchandise. a) A l'appui de leur thèse tendant à l'indemnisation du travail supplémentaire, notamment des opérations de tri et de parage, les recourants ont souligné que ce surplus de travail ne concernait pas les plans perdus, mais, précisément, ceux qu'il avait permis de récupérer. Dans le cadre de l'expertise entreprise, il avait en effet été décidé d'un commun accord avec les experts que certaines plantes rongées pouvaient être sauvées. C'est la raison pour laquelle les recourants avaient joué le jeu et récolté ces plants, au prix des opérations supplémentaires précitées. Ils relevaient qu'ils auraient mieux fait de décompter les plantes rongées comme perdues, ce qui aurait accru le dommage reconnu.

Conformément aux instructions des experts, les recourants avaient effectué un calcul de perte et avaient donc décompté le travail supplémentaire. Dès lors, de deux choses l'une, soit l'on admettait que les plantes abîmées devaient être considérées comme perdues et indemnisées comme telles, soit l'on indemnissait le travail supplémentaire fourni par les recourants. Le Guide de l'USP préconisait du reste, s'agissant des cultures maraîchères, qu'il fallait déterminer le volume du manque à gagner en s'appuyant sur une récolte test (ch. 4.5). La notion de manque à gagner incluait tout travail supplémentaire, soit en l'espèce celui effectué par les recourants pour récupérer les plantes abîmées. Le Guide de l'USP indiquait également, sous la rubrique " charges particulières " (ch. 7): " l'exploitant peut également être confronté à d'autres frais extraordinaires, donnant droit à des indemnités et relatifs à l'enlèvement de pierres ou à des travaux d'aplanissement, à des épandages d'humus, autres transports de terre de et vers le terrain, etc. (...). Les indemnités pour dommages doivent être déterminées en fonction des heures de travail et de machines requises. L'évaluation de ces frais supplémentaires se fonde sur le tarif établi par la Station de recherches de Tänikon concernant les indemnités applicables pour les travaux et l'utilisation des machines agricoles. le salaire horaire pour le travail est compris en Fr. 58.-- et Fr. 70.-- ". Toujours selon les recourants, le Guide de l'USP permettait ainsi de calculer une indemnité appropriée, incluant le travail supplémentaire qu'ils avaient fourni. Il devait être préféré aux tarifs de Suisse Grêle, qui ne constituaient qu'un " outil de travail " parmi d'autres et qu'aucune base légale ne rendait obligatoires. b) Le SFFN n'a pas contesté que les morsures du lièvre ont entraîné un manque d'homogénéité du produit final, ce qui a engendré des opérations de tri et de parage supplémentaires de la part des cueilleurs. Il n'a pas davantage dénié que les tarifs d'indemnisation de Suisse Grêle ne tiennent compte que de la marchandise perdue, à l'exclusion du travail supplémentaire. En revanche, il a considéré que ce travail supplémentaire, bien que découlant des dégâts commis par le lièvre, n'avait pas à être indemnisé dans le cadre de la LFaune. c) Comme déjà vu, le droit fédéral prévoit que les dommages causés par le gibier à la forêt, aux cultures et aux animaux de rente seront indemnisés de façon appropriée (art. 13 al. 1 LChP). Les indemnités ne seront versées que pour autant qu'il ne s'agisse pas de dommages insignifiants et que des mesures de prévention raisonnables aient été prises. Les dépenses pour des mesures de prévention peuvent être prises en compte lors de l'indemnisation des dégâts causés par le gibier (art. 13 al. 2 LChP). Pour le surplus, le législateur fédéral a renoncé à une réglementation plus détaillée, en raison de l'extrême complexité du problème des dégâts causés par les animaux sauvages. Dans son message, le Conseil fédéral a relevé à cet égard que les forestiers, les agriculteurs, les personnes engagées dans la protection de la nature ainsi que les chasseurs sont souvent d'avis opposés. Les problèmes proviennent en partie du fait que, dans de vastes régions de la Suisse, des surfaces agricoles exploitées de façon intensive, des forêts cultivées et des aires encore presque naturelles sont étroitement entremêlées, de sorte que les dégâts sont inévitables. Dans l'optique des paysans, chaque tige de céréale brisée peut être considérée comme un dommage. En revanche, les chasseurs et les protecteurs de la nature considèrent que l'homme et les animaux sauvages ont depuis toujours partagé leur habitat. Il faut donc tolérer certains dommages. Il en va souvent de même des dégâts forestiers. Il s'agit finalement de trouver des critères permettant de fixer le seuil des dommages tolérables. Ce seuil ne peut être défini de façon biologique; il résulte d'un compromis auquel les milieux concernés doivent sans cesse chercher à aboutir. Ainsi, le législateur a laissé aux cantons le soin de déterminer, dans le cadre fixé, le montant et le mode d'indemnisation, l'estimation des dommages et la désignation des organes chargés de

verser l'indemnité. Les cantons peuvent tenir compte à cet égard des particularités de leur territoire (Message concernant la loi fédérale sur la chasse du 27 avril 1983, FF 1983 II 1229 ss, spéc. p. 1243 s.; voir aussi BO CE 25 septembre 1984 p. 497 ss, BO CN 1985 p. 2164 ss; BO CE du 2 juin 1986 p. 19 et BO CN du 9 juin 1986 p. 675; cf. encore ATF 2C_516/2009 du 26 janvier 2010 consid. 4.1; 2C_562/2008 du 28 janvier 2009 consid. 2.1; 2C_447/2007 du 19 février 2008 consid. 1.1; 2C_422/2007 du 19 février 2008 consid. 3.1; arrêt GE.1996.0122 du 29 août 2005 consid. 7). L'indemnisation des dégâts causés par le gibier découle d'une responsabilité de l'Etat. Les règles spécifiques de l'art. 13 ch. 2 LChP limitent la responsabilité en fonction de l'importance des dommages (les dommages insignifiants sont exclus) et en fonction de la mise en œuvre (ou de l'absence) de " mesures de prévention raisonnable ". Les principes prévalant dans le droit ordinaire de la responsabilité civile sont applicables, pour autant que la LChP ou la LFaune n'en disposent pas autrement (cf. arrêt GE.1996.0122 du 29 août 2005 consid. 4). Ainsi, conformément aux règles de la responsabilité civile, applicables par analogie, le fardeau de la preuve du dommage causé incombe au créancier (art. 42 al. 1 CO). Il revient donc à celui-ci d'alléguer et, en cas de contestation, de prouver les circonstances de fait pertinentes à cet égard, soit l'existence du dommage et sa quotité. Le lésé doit alléguer et établir toutes les circonstances qui parlent pour la survenance d'un dommage et permettent de l'évaluer, dans la mesure où cela est possible et où on peut l'attendre de lui (ATF 122 III 219 consid. 3a). Par ailleurs, ainsi que le confirme la version de l'art. 13 al. 1 LChP rédigée en allemand, disposant que les dégâts doivent être " angemessen entschädigt ", la réparation doit faire l'objet d'une indemnité " appropriée ". Une telle indemnité, correspondant à une indemnité dite " équitable ", ne doit pas être confondue avec une indemnité " intégrale " destinée à replacer le lésé dans la situation qui serait la sienne si les dégâts n'étaient pas survenus. Il ne s'agit pas de faire supporter par la collectivité tout dommage (de quelque importance; cf. art. 13 al. 2 LChP) susceptible d'être mis en rapport avec la faune sauvage. Conformément au message, une part des dégâts doit en effet être tolérée par les agriculteurs (cf. arrêt du Tribunal administratif neuchâtelois du 12 mars 1996, RJN 1996 p. 251, spéc. p. 255). d) Dans le canton de Vaud, on rappelle que la LFaune prévoit, selon son art. 61 al. 1 ch. 1, que seuls peuvent être indemnisés par le fonds les " dégâts " causés aux cultures, aux récoltes ou à la forêt. D'après l'art. 62 LFaune, l'estimation du " dommage " se fait par expertise; les frais de remise en état des lieux, si cette dernière est nécessaire, doivent être compris dans cette estimation. L'art. 111 RLFaune précise que dans la limite des crédits alloués, l'indemnité versée pour des dégâts est estimée, en principe, sur la base du montant des dommages tel que fixé par l'expertise. A première vue, il résulte d'une interprétation littérale de l'art. 61 al. 1 ch. 1 LFaune précité, relatif à l'indemnisation des " dégâts ", que seules sont couvertes les pertes de marchandise, à l'exclusion du dommage dit indirect ou subséquent, tel que le travail supplémentaire. Une interprétation systématique ne conduit pas à une autre conclusion. En effet, s'il est vrai que l'art. 62 LFaune prévoit expressément que le dommage à réparer s'étend aux frais de remise en état des lieux, cela ne signifie pas que le SFFN soit tenu d'indemniser également les autres dommages indirects. Par ailleurs, cette conception restrictive de la notion de " dégâts " à indemniser dans le cadre de la LFaune est conforme au droit fédéral selon lequel la réparation doit faire l'objet d'une indemnité appropriée, à savoir équitable, à l'exclusion d'une indemnité intégrale. Le Guide - 2012 - de l'USP, dont les recourants requièrent l'application en place des tarifs de Suisse Grêle, ne conduit pas à une autre conclusion. Il précise expressément que " lors de l'estimation, il convient de tenir compte des différents règlements cantonaux en vigueur, comme par exemple les règles

d'indemnisation pour les dégâts indirects " (Folgeschäden) et que " seule la législation applicable en la matière fait foi " (ch. 1). Par conséquent, s'il est vrai que ces directives indiquent " qu'au-delà de la baisse de rendement subie, le paysan doit aussi être indemnisé pour les autres coûts engagés et manques à gagner en découlant " (ch. 1.1) et prévoient de surcroît, comme l'ont relevé les recourants, l'indemnisation de certaines charges particulières (ch. 7), elles réservent la législation fédérale et cantonale applicable. Le SFFN reste ainsi libre de s'écarter de ces directives dans la mesure admise par ces législations. Le SFFN dispose dès lors d'une grande latitude d'appréciation dans l'application de l'art. 61 LFaune, pour autant que l'indemnité accordée demeure appropriée au sens de l'art. 13 ch. 1 LChP (et qu'il ne s'agisse pas des frais de remise en état des lieux dont le remboursement est expressément prévu par l'art. 62 LFaune). En conclusion, force est de retenir qu'aucune base légale ne contraint le SFFN à indemniser - hormis les frais de remise en état des lieux selon l'art. 62 LFaune - les dommages indirects ou subséquents induits par les dégâts du gibier aux cultures. Le SFFN n'a par conséquent pas abusé de son large pouvoir d'appréciation en refusant d'allouer aux recourants un montant destiné à indemniser le travail supplémentaire accompli, notamment de tri et de parage. Les tarifs de Suisse Grêle appliqués de longue date par le SFFN dédommagent correctement des plants perdus, ce que les recourants ne contestent du reste pas, et suffisent à constituer une indemnité appropriée au sens de l'art. 13 LChP. e) Dans ces conditions, il est superflu de procéder à des mesures d'instruction tendant à évaluer la quotité et le coût du travail supplémentaire accompli, ou la proportion des plants abîmés mais récupérés grâce à ce travail supplémentaire. La requête des recourants tendant à une audition des auteurs du rapport de taxation à ces propos est ainsi rejetée. Une audience est dès lors inutile.

E. 6

Vu ce qui précède, le recours doit être déclaré sans objet dans la mesure où il est dirigé contre la mise en place de clôtures dans un délai au 30 avril 2011. Le recours doit être rejeté dans la mesure où il est dirigé contre l'octroi d'une indemnité de 291'000 fr. pour les dégâts du lièvre, et la décision attaquée du SFFN doit être confirmée sur ce point. En ce qui concerne la répartition des frais et dépens, il sied de rappeler que les recourants ont obtenu, suite à l'accord intervenu, l'allocation de leur conclusion tendant au report du délai de mise en place des clôtures au 30 septembre 2011. En ce qui concerne la longueur des clôtures à poser, la décision attaquée prévoyait que seules les cultures " les plus sensibles " devaient être closes. Il était ainsi manifeste qu'il ne s'agissait pas de poser des clôtures sur la totalité du domaine, à raison d'une longueur de 15 km. Du reste, le dossier comporte un rapport d'analyse de situation du 14 mars 2011, émanant d'un expert désigné par l'autorité intimée, recommandant la pose de clôtures sur 5,850 km seulement. Cela étant, il est constant que d'après l'accord tel que décrit par les parties, les clôtures seront finalement installées à raison d'une longueur de 1,2 km, à savoir 4 à 5 fois inférieure à celle de 5,850 km prévue initialement par l'autorité intimée. Par conséquent, seul un émoulement judiciaire réduit doit être mis à la charge des recourants. Pour les mêmes motifs, ils obtiendront, à la charge de l'Etat de Vaud, une indemnité réduite à titre de dépens.