

N° 439036

REPUBLIQUE FRANÇAISE

FORESTIERS PRIVES DE FRANCE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Cécile Vaullerin
Rapporteuse

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies)

M. Stéphane Hoynck
Rapporteur public

Sur le rapport de la 6^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 24 mars 2021
Décision du 15 avril 2021

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés le 21 février 2020 et le 11 février 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la fédération Forestiers privés de France (Fransylva) demande au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2019-1432 du 23 décembre 2019 relatif aux missions de service public des fédérations départementales des chasseurs concernant les associations communales de chasse agréées et les plans de chasse individuels.

La fédération requérante soutient que :

- l'article R. 422-86 du code de l'environnement, tel que modifié par le II de l'article 12 du décret contesté, méconnaît l'article L. 422-23 du même code, dans sa rédaction résultant du 17° de l'article 13 de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 ;

- l'article R. 425-6, tel que modifié par l'article 17 du décret contesté, méconnaît l'article L. 425-6 ;

- le décret est entaché d'incompétence négative, faute d'avoir précisé les conditions dans lesquelles « les associations de propriétaires ayant une existence reconnue », notion introduite au dernier alinéa de l'article L. 422-18 du code de l'environnement par la loi du 24 juillet 2019, peuvent exercer leur droit de retrait ouvert par l'article L. 422-18 ;

- le dernier alinéa de l'article L. 422-18 résultant de la loi du 24 juillet 2019, qui institue une différence de traitement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi en méconnaissance des garanties attachées à la propriété résultant de l'article 1^{er} du protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés

fondamentales et de l'article 14 de la même convention, doit être écarté et que le pouvoir réglementaire était dès lors tenu de modifier l'article R. 422-53, déclaré illégal par une décision du Conseil d'Etat statuant au contentieux.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 janvier 2021, la ministre de la transition écologique conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les conclusions de la requête ne sont pas recevables en tant qu'elles sont dirigées contre l'article R. 422-53 du code de l'environnement et que les moyens soulevés par la fédération requérante ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée au Premier ministre qui n'a pas produit de mémoire.

Par une intervention, enregistrée le 2 février 2021, la Fédération nationale des chasseurs et l'association nationale des Fédérations départementales et interdépartementales des chasseurs à associations communales et intercommunales de chasse agréées demandent que le Conseil d'Etat rejette la requête de Forestiers privés de France. Elles soutiennent que la requête est irrecevable faute que la requérante justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre le décret attaqué et que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, son protocole additionnel n° 1 et son protocole additionnel n° 16 ;
- le code de l'environnement ;
- la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 ;
- le code de justice administrative et le décret n° 2020-1406 du 18 novembre 2020 ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Cécile Vaullerin, auditrice,
- les conclusions de M. Stéphane Hoynck, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Waquet, Farge Hazan, avocat de la Fédération nationale des chasseurs et autre ;

Considérant ce qui suit :

1. Le décret du 23 décembre 2019 relatif aux missions de service public des fédérations départementales des chasseurs concernant les associations communales de chasse agréées et les plans de chasse individuels a été pris pour l'application de la loi du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations de

chasseurs et renforçant la police de l'environnement. Il modifie différentes dispositions réglementaires du code de l'environnement relatives à la chasse, notamment pour permettre le transfert aux présidents des fédérations départementales des chasseurs de missions exercées précédemment par le préfet concernant la gestion des associations communales de chasse agréées (ACCA). La fédération requérante en sollicite l'annulation, d'une part, en tant qu'il a pris des dispositions relatives à la création de réserves de chasse et à la consultation des représentants des intérêts forestiers pour l'élaboration d'un plan de chasse et, d'autre part, en tant qu'il n'a pas modifié l'article R. 422-53 du code de l'environnement relatif à la procédure de retrait de fonds du territoire de ces associations.

Sur l'intervention en défense :

2. La Fédération nationale des chasseurs et l'association nationale des Fédérations départementales et interdépartementales des chasseurs à associations communales et intercommunales de chasse agréées justifient d'un intérêt suffisant au maintien des dispositions contestées du décret attaqué. Leur intervention est, par suite, recevable.

Sur la fin de non-recevoir opposée par l'intervention en défense :

3. La fédération Forestiers privés de France a pour objet, en vertu de ses statuts, « de coordonner les activités des syndicats et des unions syndicales adhérents, afin de donner une plus grande efficacité à leur action en vue (...) de la défense des intérêts forestiers et du développement des services rendus aux propriétaires forestiers privés », notamment en étant chargée « de représenter et d'intervenir dans toute instance nationale concernant les intérêts généraux dont la fédération a la garde ». Cette dernière justifie ainsi d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation pour excès de pouvoir du décret qu'elle attaque. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par les intervenantes doit être écartée.

Sur les dispositions relatives à la création de réserves de chasse et à la consultation des représentants des intérêts forestiers pour l'élaboration d'un plan de chasse :

En ce qui concerne la création de réserve de chasse :

4. L'article L. 422-23 du code de l'environnement, dans sa rédaction résultant du 17° de l'article 13 de la loi du 24 juillet 2019, dispose que : « *Les associations communales et intercommunales de chasse agréées sont tenues de constituer une ou plusieurs réserves de chasse communales ou intercommunales en faveur du petit gibier. Par exception, ces réserves peuvent également être constituées en faveur de certaines espèces de grand gibier, lorsque l'état des populations de ces espèces le justifie et qu'il est établi que la constitution de la réserve n'aura pas d'incidence négative, même à long terme, sur le maintien de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique* ».

5. Le II de l'article 12 du décret attaqué a introduit à l'article R. 422-86 du code de l'environnement, applicable à la réserve de chasse par l'effet de l'article R. 422-65, les dispositions suivantes : « l'arrêté ou la décision d'institution de réserve prévoit l'exécution d'un plan de chasse ou d'un plan de gestion cynégétique lorsque celui-ci est nécessaire au maintien des équilibres biologiques et agro-sylvo-cynégétiques. Les conditions d'exécution de ce plan

doivent être compatibles avec la protection du gibier et la préservation de sa tranquillité. / Tout autre acte de chasse est interdit. »

6. Si la fédération requérante soutient que l'article R. 422-86 méconnaîtrait l'article L. 422-23 en ce qu'il ne reprend pas la distinction faite par la loi entre le petit et le grand gibier et les conditions particulières qu'elle met à la constitution de réserves de chasse pour le grand gibier, les conditions d'exécution d'un plan de chasse ou d'un plan de gestion cynégétique, que doit fixer un arrêté ou une décision instituant une réserve de chasse en application de l'article R. 422-86, ne trouvent à s'appliquer qu'à condition que, au préalable, la réserve de chasse ait été constituée dans le respect des critères posés par l'article L. 422-23. Ainsi, s'agissant du grand gibier, l'exécution d'un plan de chasse ou d'un plan de gestion cynégétique ne vaut que si la création de la réserve de chasse est justifiée par l'état des populations et s'il est établi que la constitution de la réserve n'aura pas d'incidence négative, même à long terme, sur le maintien de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique. Par suite, les conclusions de la requérante sur ce point ne peuvent qu'être rejetées.

En ce qui concerne les consultations préalables à l'élaboration d'un plan de chasse :

7. L'article 17 du décret attaqué a introduit à l'article R. 425-6 du code de l'environnement les dispositions suivantes : « Le président de la fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs soumet les demandes de plan de chasse individuel et les demandes de révision annuelle des plans de chasse individuels triennaux à l'avis de la chambre d'agriculture, de l'Office national des forêts, de l'association départementale des communes forestières et de la délégation régionale du Centre national de la propriété forestière. Ces organismes se prononcent dans les délais fixés par arrêté du ministre chargé de la chasse. Dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, les organisations représentatives des communes définies par arrêté du préfet sont également consultées ».

8. La fédération requérante soutient que si le pouvoir réglementaire a fait application des dispositions nouvelles introduites par la loi du 24 juillet 2019 à l'article L. 425-8 du code de l'environnement, il n'a cependant pas pris en considération les dispositions existantes de l'article L. 425-6 aux termes desquelles, pour le grand gibier, le plan de chasse « *est fixé après consultation des représentants des intérêts agricoles et forestiers pour une période qui peut être de trois ans et révisable annuellement* ». Toutefois, l'article R. 425-6, en ayant prévu la consultation de la chambre d'agriculture, de l'Office national des forêts, de l'association départementale des communes forestières et de la délégation régionale du Centre national de la propriété forestière, n'a pas méconnu l'obligation découlant de l'article L. 425-6 de prévoir la consultation « *des représentants des intérêts agricoles et forestiers* ». Il s'ensuit que les conclusions de la requête doivent être rejetées sur ce point.

Sur les dispositions relatives à la procédure de retrait de fonds des associations communales de chasse agréées :

En ce qui concerne la recevabilité des conclusions :

9. Par une décision du 5 octobre 2018, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, après avoir jugé que les dispositions de l'article R. 422-53 du code de

l'environnement, relatif aux modalités de retrait de terrains d'une association communale de chasse agréée, étaient contraires à l'article L. 422-18 du même code en tant qu'elles excluaient toute possibilité pour des propriétaires de terrains ou les détenteurs de droit de chasse de se regrouper après la constitution d'une association communale de chasse agréée afin d'exiger le retrait du fonds constitué par leur regroupement du territoire de cette association, a annulé le refus d'abroger les dispositions de cet article R. 422-53 et enjoint au Premier ministre de modifier ces dispositions pour remédier à l'illégalité constatée dans un délai de neuf mois. Il incombait ainsi au pouvoir réglementaire de modifier les dispositions en cause avant l'expiration de ce délai. Faute d'intervention en ce sens du pouvoir réglementaire dans le délai imparti, le décret attaqué, pris le 29 décembre 2019 pour modifier des dispositions du code de l'environnement relatives à la chasse en application de la loi du 24 juillet 2019, doit être regardé, en ce qu'il ne modifie pas l'article R. 422-53 du code de l'environnement, comme ayant décidé de ne pas modifier cet article. Dans ces conditions, la fédération requérante est recevable à critiquer le décret en tant qu'il ne modifie pas l'article R. 422-53 du code de l'environnement et à demander qu'il soit annulé dans cette mesure. Par suite, la fin de non-recevoir opposée à ces conclusions par le ministre chargé de la chasse doit être écartée.

En ce qui concerne l'exception d'inconventionnalité soulevée contre les dispositions de l'article L. 422-18 du code de l'environnement :

10. Les associations communales de chasse agréées (ACCA), dont le principe a été établi par la loi du 10 juillet 1964, visent à favoriser une gestion rationnelle de la chasse et du patrimoine cynégétique notamment en encourageant la pratique de la chasse sur des territoires d'une superficie suffisamment vaste. Il est ainsi prévu que les propriétaires de terrains d'une superficie inférieure à un certain seuil, variable selon les départements, sont tenus de devenir membres de l'association constituée dans leur commune et de lui faire apport de leur fonds pour créer ainsi un territoire de chasse à l'échelle communale. L'article L. 422-10 du code de l'environnement a néanmoins prévu que, lors de la constitution d'une ACCA, peuvent s'opposer à ce que leurs terrains y soient inclus les propriétaires qui invoquent des convictions personnelles opposées à la pratique de la chasse ainsi que les propriétaires ou détenteurs de droits de chasse sur des superficies d'un seul tenant supérieures aux superficies minimales mentionnées à l'article L. 422-13 du même code. L'article L. 422-18 de ce code prévoit enfin que peuvent se retirer d'une ACCA déjà existante, à condition de remplir l'une des conditions posées à l'article L. 422-10, les propriétaires ainsi que « les associations de propriétaires ayant une existence reconnue lors de la création » de l'ACCA. La requérante soutient que cette dernière disposition, issue de la loi du 24 juillet 2019, institue une discrimination contraire aux articles 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 1^{er} du premier protocole additionnel à cette convention en tant qu'elle prive du droit de se retirer d'une ACCA existante les associations de propriétaires créées après la constitution de l'ACCA, alors même qu'elles rempliraient l'une des conditions de l'article L. 422-10.

11. Selon l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « *La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.* » Aux termes de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à cette convention : « *Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.* / (...) ». Il en résulte, selon la jurisprudence

de la Cour européenne des droits de l'homme que, en principe, une distinction entre des personnes placées dans une situation analogue est discriminatoire, au sens de ces stipulations, si elle n'est pas assortie de justifications objectives et raisonnables, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un objectif d'utilité publique ou si elle n'est pas fondée sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec les buts de la loi.

12. Selon l'article 1^{er} du protocole n° 16 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signé à Strasbourg le 2 octobre 2013 : « *Les plus hautes juridictions d'une Haute Partie contractante, telles que désignées conformément à l'article 10, peuvent adresser à la Cour des demandes d'avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention ou ses protocoles. / La juridiction qui procède à la demande ne peut solliciter un avis consultatif que dans le cadre d'une affaire pendante devant elle. / La juridiction qui procède à la demande motive sa demande d'avis et produit les éléments pertinents du contexte juridique et factuel de l'affaire pendante.* » Par déclaration faite conformément à l'article 10 de ce protocole, le Gouvernement français a indiqué que les juridictions désignées aux fins de l'article 1^{er} du protocole sont le Conseil constitutionnel, le Conseil d'Etat et la Cour de cassation.

13. Il résulte de l'article L. 422-18 du code de l'environnement dans sa rédaction issue de la loi du 24 juillet 2019 que, outre les personnes propriétaires d'un terrain ou détenteurs des droits de chasse d'une superficie d'un seul tenant supérieure au seuil résultant de l'article L. 422-13 de ce code, seules les associations de propriétaires ayant une existence reconnue à la date de création de l'ACCA disposent du droit de s'en retirer, à condition de réunir des terrains représentant une superficie totale remplissant la condition prévue à l'article L. 422-13, les associations comparables créées postérieurement à cette date étant privées de ce droit même lorsqu'elles réunissent des terrains représentant une superficie totale remplissant la condition prévue à l'article L. 422-13.

14. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé légitime, par son arrêt de grande chambre *Chabauty c. France* (4 octobre 2012, n° 57412/08), l'objectif d'une meilleure organisation de la chasse en évitant le morcellement d'espaces vastes par le retrait de petites entités. Ainsi a-t-elle estimé que ne constituait pas une discrimination interdite par la combinaison des articles 14 de la convention et 1^{er} du protocole n° 1 la limitation du droit d'opposition et de retrait d'une ACCA ouverts aux propriétaires ou détenteurs du droit de chasse à la condition que les terrains en cause représentent une superficie d'un seul tenant supérieure au seuil pertinent résultant de l'article L. 422-13 du code de l'environnement, à l'exclusion des propriétaires ou détenteurs du droit de chasse de terrains d'une superficie inférieure, sous réserve, par ailleurs, du respect du droit d'opposition ou de retrait dont doivent toujours disposer les propriétaires qui souhaitent affecter leur terrain à un usage conforme à leur choix de conscience conformément à ce qu'avait jugé la Cour dans son arrêt de grande chambre *Chassagnou et a. c. France* (29 avril 1999, n° 20588/94).

15. En l'espèce, l'objectif d'une meilleure organisation de la chasse en évitant l'affaiblissement des ACCA, mises en place à cette fin par la loi, est invoqué pour justifier la limitation, introduite par les dispositions contestées dans le cadre du présent litige, du droit des associations de propriétaires de terrains de se retirer d'une ACCA existante. Si la fédération requérante soutient que le respect de cet objectif est garanti par la condition de seuil posée par ces dispositions et qu'aucune raison légitime ne justifie la distinction purement temporelle

résultant de la loi, il est soutenu à l'inverse que cette restriction répond à l'objectif légitime d'éviter l'émiettement des territoires de chasse déjà organisés en ACCA en empêchant que la création impromptue d'associations dont le seul but serait de démanteler le territoire de l'ACCA ne vienne y porter atteinte en privant notamment les membres de l'ACCA non propriétaires de la possibilité de chasser sur des territoires suffisamment vastes que permet l'existence et la stabilité de l'ACCA.

16. Le présent litige soulève donc la question de savoir selon quels critères doit être appréciée une différence de traitement établie par la loi, telle que celle qui a été exposée au point 13, au regard des interdictions posées par l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales lorsque cet article est invoqué en combinaison avec l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention protégeant le droit de propriété, afin d'apprécier en particulier si le motif d'intérêt général visant à une meilleure organisation de la chasse peut justifier de réserver la possibilité de retrait d'une association communale de chasse agréée, s'agissant des propriétaires ou détenteurs de droit de chasse qui atteignent le seuil de superficie exigée en se regroupant dans une association, aux seules associations existant à la date de création de cette association communale de chasse agréée. Cette question constitue une question de principe, relative à l'application de l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à cette convention, qui peut concerner d'autres Etats parties à la convention, plusieurs autres Etats ayant en matière de chasse une législation comparable à celle en vigueur en France.

17. Il y a lieu, par suite, de formuler une demande d'avis consultatif à la Cour européenne des droits de l'homme en application du protocole n° 16 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, jusqu'à ce que celle-ci se soit prononcée, de surseoir à statuer sur les conclusions de la fédération Forestiers privés de France tendant à l'annulation du décret du 23 décembre 2019 en ce qu'il ne modifie pas les dispositions de l'article R. 422-53 du code de l'environnement relatif au retrait de fonds du territoire d'une association communale de chasse agréée.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de la Fédération nationale des chasseurs et de l'association nationale des Fédérations départementales et interdépartementales des chasseurs à associations communales et intercommunales de chasse agréées est admise.

Article 2 : Il est sursis à statuer sur les conclusions de la requête de la fédération Forestiers privés de France portant sur le décret du 23 décembre 2019 en tant qu'il ne modifie pas les dispositions de l'article R. 422-53 du code de l'environnement relatif au retrait de fonds du territoire d'une association communale de chasse agréée jusqu'à ce que la Cour européenne des droits de l'homme ait donné son avis sur la question suivante :

« Quels sont les critères pertinents pour apprécier si une différence de traitement établie par la loi, telle que celle décrite au point 13 de la présente décision, poursuit, au regard des interdictions posées par l'article 14 de la convention en combinaison avec l'article 1^{er} du premier protocole additionnel, un objectif d'utilité publique fondée sur des critères objectifs et rationnels,

en rapport avec les buts de la loi l'établissant qui, en l'espèce, vise à prévenir une pratique désordonnée de la chasse et à favoriser une gestion rationnelle du patrimoine cynégétique, notamment en encourageant la pratique de la chasse sur des territoires d'une superficie suffisamment stable et importante ? »

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de la fédération Forestiers privés de France est rejeté.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la fédération Forestiers privés de France, au Premier ministre, à la ministre de la transition écologique et solidaire, à la Fédération nationale des chasseurs et à l'association nationale des Fédérations départementales et interdépartementales des chasseurs à associations communales et intercommunales de chasse agréées.