

N° 364315

Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
C/ Association communale de chasse agréée de Vernon

6^{ème} et 1^{ère} sous-sections-réunies

Séance du 10 février 2014

Lecture du 3 avril 2014

CONCLUSIONS

M. Xavier de LESQUEN, rapporteur public

I. La conscience est-elle monnayable ? C'est la question qui sous-tend la présente affaire.

Tirant les conséquences de la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme par l'arrêt Chassagnou et autres c. France du 29 avril 1999, la loi du 26 juillet 2000 relative à la chasse a quelque peu modéré la vigueur du processus mis en place par la loi du 10 juillet 1964, dite loi « Verdeille », pour la constitution de territoires soumis à l'action des associations communales de chasse agréée (ACCA), en instituant un droit d'opposition des propriétaires qui, au nom de convictions personnelles opposées à la pratique de la chasse, interdisent, y compris pour eux-mêmes, l'exercice de la chasse sur leurs biens. Ce droit de « non chasse », codifié au 5° de l'article L. 222-10 du code rural, devenu L. 422-10 du code de l'environnement, constitue donc une modalité permettant de concilier le droit de propriété, dont la pratique de la chasse est un attribut¹, avec la gestion durable du patrimoine faunique et de ses habitats, dont l'intérêt général est affirmé par le législateur (cf. article L. 420-1).

Mme L..., propriétaire de deux parcelles de près de 18ha à Vernon (Vienne) a fait usage des nouvelles dispositions de la loi en demandant le 17 décembre 2009 au directeur départemental de l'agriculture de retirer ses terrains du périmètre de l'ACCA de Vernon, au nom de ses convictions personnelles.

Ces convictions n'apparaissent pas profondément ancrées : 18 mois plus tôt, elle avait proposé au président de l'ACCA l'usage de ses parcelles contre un loyer de 1.500€, faute de quoi elle l'avait prévenu par courrier du 2 juin 2008 qu'elle procéderait à la demande de retrait de l'ACCA au prochain renouvellement de son périmètre intervenant en octobre 2010. Et elle double le courrier envoyé au préfet d'un courrier du même jour adressé au président de l'ACCA le prévenant de la demande de retrait, en l'absence de réponse à sa proposition de location.

¹ Article L. 422-1 du code de l'environnement : « Nul n'a la faculté de chasser sur la propriété d'autrui sans le consentement du propriétaire ou de ses ayants droit ».

Par arrêté du 22 octobre 2009, le préfet de la Vienne a fait droit à la demande de Mme L.... Saisi par l'ACCA de Vernon, le tribunal administratif de Poitiers a rejeté la demande d'annulation de cet arrêté mais, par l'arrêt attaqué, la cour administrative d'appel de Bordeaux a, sur la requête de l'ACCA, annulé le jugement et l'arrêté préfectoral, au motif qu'« eu égard aux termes du courrier envoyé à l'association de chasse, Mme L... ne peut être regardée comme s'étant fondée sur des convictions personnelles opposées à la pratique de la chasse pour demander le retrait de ses terres en application des dispositions précitées du 5° de l'article L. 422-10 du code de l'environnement » et « que, par suite et alors même que l'opposition d'un propriétaire ne saurait faire l'objet d'aucune demande de justifications, le préfet de la Vienne n'a pu légalement faire droit à la demande de Mme L... ».

II. La ministre chargée de l'écologie se pourvoit en cassation. Elle soulève un unique moyen : la cour a commis une erreur de droit en exigeant de l'administration qu'elle vérifie la sincérité des convictions personnelles de Mme L....

Le pourvoi s'appuie sur la décision n° 2000-434 DC du 20 juillet 2000 par laquelle le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la loi de 2000, et notamment son article 14 instituant le droit de non-chasse². Estimant que « lorsque le propriétaire déclare s'opposer à la pratique de la chasse sur ses biens au nom ou à raison de ses convictions personnelles, son opposition ne saurait faire l'objet d'aucune demande de justification », il a jugé que « sous cette réserve, les dispositions en cause ne sont pas contraires à la Constitution » (Ct. 29).

Cette réserve d'interprétation fait-elle obstacle à tout contrôle par le juge sur les motifs d'un retrait fondé sur les convictions personnelles ?

III. Le contrôle de la sincérité des convictions ne nous paraît pas, par elle-même, contraire à la liberté d'opinion, comme le soutient la ministre. N'est en effet pas en cause la teneur des convictions, mais leur sincérité au regard de l'objet de la loi.

Dans un autre domaine, qui n'a de rapport avec celui de la chasse que l'usage des armes, la loi du 21 décembre 1963 relative à certaines modalités d'accomplissement des obligations imposées par la loi sur le recrutement, relative donc au service militaire, prévoyait un statut particulier pour les objecteurs de conscience au bénéfice des jeunes gens qui se déclaraient, en raison de leurs convictions religieuses et philosophiques, opposés à l'usage personnel des armes, et elle a soumis la demande, assortie des justifications utiles, à une commission soumise à votre contrôle de cassation. Et vous avez exercé un contrôle de droit et de dénaturation sur les décisions de la commission. Ainsi, par votre décision du 23 janvier 1974, Sieur V....., 90415, A, avez-vous exercé ce contrôle sur la décision qui estime que l'intéressé « se fonde essentiellement sur une critique de la politique de la Nation » et n'apporte pas la preuve de l'opposition à l'usage personnel telle qu'elle était définie par la loi.

² Il écarte comme manquant en fait le grief tiré de ce que la loi impose que le droit d'objection de conscience cynégétique porte sur l'ensemble des terrains appartenant aux propriétaires ou copropriétaires en cause sur l'ensemble du territoire national, en précisant qu'il ne saurait concerner que les terrains dont l'opposant est propriétaire sur le territoire de l'association communale ou intercommunale de chasse concernée.

Le contrôle de l'objection de conscience porte donc à deux niveaux :

- d'une part, sur les motifs qui fondent la demande au regard de ceux fixés par la loi,
- d'autre part, sur la sincérité des raisons qui animent l'objecteur de conscience.

III. L'opposition à la pratique de la chasse sur ses propres biens au nom ou à raison de ses convictions personnelles relève de la même logique. Mais elle ne se présente pas dans les mêmes conditions. L'objection de conscience de la loi de 1963 permettait d'échapper à l'obligation du service national, élément essentiel de la politique de défense. Elle était donc soumise à un contrôle étroit, et assortie d'exigences particulières, par exemple une durée de service civil plus long non pris en compte pour les droits à la retraite, dont vous avez jugé qu'ils participaient indirectement à établir la réalité des convictions (voyez par exemple la décision du juge des référés du Conseil d'État, ordonnance du 11 octobre 2001, M. H..., n°238849, A), mais avec un peu trop de vigueur s'agissant des droits à la retraite, la décision n° 2011-181 QPC du 13 octobre 2011 censurant la loi sur ce point comme contraire au principe d'égalité.

Ici, le droit d'opposition tend à restaurer l'équilibre entre le droit de propriété et les autres objectifs d'intérêt général que poursuit la législation de la chasse, et on comprend aisément que le Conseil constitutionnel, soucieux de ne pas en restreindre la portée, ait affirmé que le propriétaire n'a pas à justifier de la sincérité de ses convictions. Mais faut-il en déduire que l'administration ne porte aucun contrôle sur la déclaration ?

IV. Les termes de la réserve d'interprétation sont nets : lorsque le propriétaire déclare s'opposer à la pratique de la chasse sur ses biens au nom ou à raison de ses convictions personnelles, son opposition ne saurait faire l'objet d'aucune demande de justification.

L'autorité relative de la chose jugée qui s'attache aux décisions du Conseil constitutionnel s'étend aux réserves d'interprétation qu'il énonce dans sa décision statuant sur la conformité d'une loi à la Constitution : voyez la décision d'assemblée SA La Cinq du 11 mars 1994 (p. 118, AJDA 1994. 402 ; *ibid.* 370, chron. C. Maugüé et L. Touvet ; RFDA 1994. 429, concl. P. Frydman) ou encore 13 avril 2005, Ministre des finances c/ A..., Lebon p. 872 ; 30 novembre 2005, Syndicat des médecins d'Aix et région et autres, Lebon p. 531 ; AJDA 2005. 2322 ; RDSS 2006. 263, note L. Dubouis.

Nul doute que le Conseil constitutionnel a entendu juger que l'administration, et donc son juge, n'ont pas à apprécier la sincérité des convictions. Le propriétaire qui déclare son opposition n'a donc pas à prouver ses convictions cynégétiques, et vous ne pourriez donc faire peser sur lui la charge de la preuve que vous avez retenu, par votre décision Sieur V....., n° 90415 du 23 janvier 1974, pour l'objecteur de conscience. Nous vous précisons que l'article L. 422-9 du code de l'environnement exige que les personnes qui entendent faire jouer leur droit d'opposition à l'apport de leur terrain au territoire de l'ACCA, fasse connaître leur opposition justifiée : on comprend dès lors que la réserve d'interprétation neutralise cette dernière exigence.

Mais a-t-il entendu priver l'administration de tout contrôle sur la réalité non plus des convictions mais des motifs de l'opposition ? La question vous fait entrer dans les zones délicates de l'interprétation d'une réserve d'interprétation qui s'impose à vous. Et vous ne pouvez vous y aventurer que s'il existe de bonnes raisons pour cela.

V. Il apparaît nettement, en l'espèce, que, comme l'a jugé la cour, les motifs de l'opposition ne relèvent pas de l'objection de conscience cynégétique prévue par la loi, mais d'un objectif de gestion patrimoniale consistant à valoriser le droit de chasser et, par extension, le droit de s'opposer à l'incorporation de son terrain à un territoire de chasse géré par autrui.

Or, en vertu de l'article L. 422-17, l'apport des terrains à l'ACCA ne donne lieu à indemnité, à charge de l'association, que si le propriétaire subit une perte de recettes provenant de la privation des revenus antérieurs. En un mot, l'apport ne peut légalement faire l'objet d'un loyer, mais uniquement d'une réparation fixée par le tribunal compétent.

Le droit d'opposition peut-il conduire à contourner la loi ?

L'opposition vaut renonciation à l'exercice du droit de chasse sur les terrains du propriétaire ayant fait valoir ses convictions personnelles. Il s'en déduit que la chasse ne peut y être pratiquée pendant la période d'opposition qui correspond, en vertu de l'article L. 422-18, à la période de 5 ans pendant laquelle le territoire de l'ACCA est fixé.

L'opposition ou son renouvellement peut-il faire l'objet d'une négociation en vu de la redéfinition du territoire de l'ACCA au terme de cette période de 5 ans, l'opposition devant être notifiée six mois avant le terme de la période en cours ? Il est certain qu'une telle pratique serait contraire à la loi, qui ne permet pas de valoriser l'apport d'un terrain au territoire de l'ACCA.

La méconnaissance de ces obligations ne peut certes être poursuivie devant le juge pénal, faute d'incrimination définie par la loi. Mais elle peut conduire à des actions civiles ou administratives, ces dernières dans le cadre du pouvoir de police qu'exerce le préfet.

Nous pensons donc qu'il n'y a pas un intérêt évident à exercer un contrôle sur la décision du préfet faisant droit à l'opposition.

VI. Relevons rapidement que ce contrôle serait difficile à exercer.

Il consisterait à rechercher si les motifs invoqués par le demandeur sont bien ceux que la loi a fixés, ce qui revient à rechercher si la demande ne relève pas d'autres motifs.

Opération fragile car alors même que ces autres motifs existeraient, il suffirait qu'ils coexistent avec le motif légal, ce qui par construction est toujours le cas lorsqu'une demande d'opposition est formée sur le fondement du 5° de l'article L. 422-10 du code de l'environnement et qu'elle est purement déclarative. Le contrôle exercé reviendrait bien, finalement, à porter une appréciation sur la sincérité de convictions exprimées, ce que l'interprétation du Conseil constitutionnel ne permet pas.

Faut-il alors recourir à la réserve de la fraude, que le président Odent définit comme la manœuvre d'administrés qui, « à la seule fin d'obtenir des avantages attachés à une situation qui, en vertu d'un texte, y ouvre droit, se placent dans cette situation et en revendiquent le bénéfice tout en refusant d'accepter la contrepartie que le législateur avait en vue lorsqu'il a prévu les avantages correspondants » (R. Odent, Contentieux administratif, fasc. VI. p. 1921). Mais en l'espèce, la manœuvre censurée par la cour ne conduit pas à obtenir un avantage, puisque la personne demandant le retrait de son territoire se prive du droit de chasse. Et à supposer que la manœuvre débouche sur une situation où l'incorporation du terrain au territoire de l'ACCA se fasse contre rémunération, elle ne conduit pas à une fraude à la loi mais à une situation illégale, qui est répréhensible en tant que telle.

Nous pensons donc que la notion de fraude n'est pas en l'espèce applicable.

Nous vous proposons finalement de considérer que la déclaration d'opposition au nom ou à raison de convictions personnelles n'a pas à faire l'objet de la part de l'administration de demande justification et donc de vérification, tout en rappelant dans votre décision à la fois qu'une telle opposition vaut, tant qu'elle est valable, renonciation à l'exercice du droit de chasse sur les terrains en cause et que la renonciation à exercer l'opposition ne peut légalement donner lieu à une transaction financière dès lors qu'il résulte de l'article L. 422-17 que l'apport de terrains au territoire de l'ACCA ne peut faire l'objet d'une rémunération, mais uniquement d'une indemnité fixée par le juge en compensation des éventuelles pertes de recettes du propriétaire provenant de la privation de revenus antérieurs.

Vous pourrez finalement annuler l'arrêt attaqué et, réglant l'affaire au fond, qui ne pose que cette question, rejeter l'appel. Vous pourrez également rejeter les conclusions présentées par l'ACCA de Vernon devant le Conseil d'Etat et la cour administrative d'appel de Bordeaux, de même que celles présentées par Mme L... devant cette cour et tendant aux mêmes fins, bien qu'elles soient formées à l'encontre de la partie perdante.

Tel est le sens de nos conclusions.