Section du contentieux
Séance du 21 septembre 2018
Lecture du 5 octobre 2018

CONCLUSIONS

M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public

1. L'affaire appelée pose la question des possibilités pour les groupements de propriétaires de se retirer des associations communales de chasse agréée (ACCA). Cette question, qui vous est rarement posée, fut tranchée une première fois par votre formation de jugement en 1978. Vous lui avez alors apporté une réponse qui, nous semble-t-il, était guidée par un certain contexte factuel et juridique. La présente requête, examinée une première fois par vos 6^e et 5^e chambres réunies le 12 janvier, vous offre l'occasion d'examiner à nouveau la question. Pour vous la présenter, la meilleure façon nous semble de commencer par exposer le contexte dans lequel est né ce contentieux.

2. Il existe dans les communes rurales deux sortes d'organisation de la chasse. La première constitue le droit commun : le droit de chasse est un attribut du droit de propriété. L'article L. 422-1 du code de l'environnement dispose que « *Nul n'a la faculté de chasser sur la propriété d'autrui sans le consentement du propriétaire (...)* ». Le droit de chasse peut être démembré du droit de propriété ou être loué et, en pratique, les propriétaires ou détenteurs de droit de chasse mettent souvent en commun leurs droits pour les exercer à travers des associations ou des sociétés de chasse : l'adhésion est alors volontaire. Dans d'autres communes, il existe une *association communale de chasse agréée* (ACCA) dont les propriétaires de terrains ouverts à la chasse sont, en principe, obligatoirement membres. Dès lors qu'existe une telle ACCA, les propriétaires sont, en quelque sorte, privés de leur droit de chasse, qui est attribué à l'association et s'exerce à travers elle. Chacun des membres de l'ACCA peut alors chasser sur l'ensemble des terrains de l'association. Il s'agit d'un mode d'organisation régulée de l'ancienne *chasse banale* : la pratique des pays de *chasse banale* voulait que chacun pût chasser partout où le propriétaire ne l'avait pas explicitement interdit et avait conduit dans certaines régions à une raréfaction du gibier à laquelle la loi n° 64-696 du 10 juillet 1964, dite loi Verdeille, entendit mettre fin par la création des ACCA. Dans un tiers des départements français, la création d'une ACCA est obligatoire dans chaque commune ; dans les autres départements, elle est facultative et une ACCA ne peut être créée que si 60% des propriétaires représentant 60% de la superficie du territoire de la commune en fait la demande. Une quarantaine de départements comprend ainsi des communes à ACCA facultative, leur nombre étant extrêmement variable et allant de quelques unités jusqu'à, dans de rares cas, une cinquantaine. Les ACCA gèrent ainsi, selon les chiffres indiqués lors de l'enquête à la barre que vous avez menée, 12,3 millions d'hectares.

La commune de Condal est située dans le département de la Saône-et-Loire, un département où la création d'une ACCA n'est pas obligatoire. Celle-ci a pourtant été demandée dans cette commune en 2011. En vertu des articles L. 422-10 et 11 du code de l'environnement, le territoire de l'ACCA se compose de tous les terrains situés à plus de 150 mètres des

habitations, sauf les terrains clôturés, certains terrains domaniaux et les terrains ayant fait l'objet d'une *opposition*. L'opposition n'est possible que pour deux motifs : soit pour maintenir une chasse privée d'une superficie suffisante, qui est fixée à 20 ha par l'article L. 422-13 (ce chiffre peut varier selon les animaux chassés et les départements mais par commodité nous nous en tiendrons à lui) ; soit lorsque le propriétaire est « *au nom de convictions personnelles opposé à la pratique de la chasse* ». Cette seconde exception est issue de la loi n° 2000-698 du 26 juillet 2000 relative à la chasse, adoptée après que la Cour européenne des droits de l'homme l'a jugé nécessaire au droit au respect des biens, par son arrêt *M. Chassagnou* du 24 avril 1999 (CEDH, n° 28443/95).

Trois ans après, dans des circonstances complexes liées à un litige au moment de la création de l'ACCA qu'il n'est pas nécessaire de détailler ici,¹ l'association *Chasse privée Saint-Hubert* a adopté ses statuts, le 8 septembre 2014. Elle regroupe des propriétaires qui désirent mettre en commun leurs droits de chasse sur environ 400 ha, largement au dessus du minimum de 20ha, pour chasser dans ce cadre associatif de droit commun et non dans celui de l'ACCA.

3. L'association a donc demandé au préfet de Saône-et-Loire de retirer ses terrains du territoire de l'ACCA, ce qu'il a refusé au motif que la réglementation n'autorise pas un nouveau groupement de propriétaires, créé après la constitution de l'ACCA, à se retirer : seuls les nouveaux propriétaires individuels, qui ont acquis une surface de 20ha qui n'existait pas au moment de la création de l'ACCA, peuvent exercer un droit de retrait en vertu de l'article R. 422-53 du code de l'environnement. Cela résulte de l'interprétation de ces textes donnée par la section du contentieux du Conseil d'Etat dans sa décision du 7 juillet 1978, *Min. de la qualité de la vie c/ Sieur V...*, aux conclusions du président Rougevin-Baville (CE, n° 99333, Rec.).

L'association, estimant discriminatoire cette distinction entre nouveaux propriétaires et nouveaux groupements de propriétaires, a alors demandé au premier ministre de modifier l'article R. 422-53 pour permettre à ces derniers de se retirer de l'ACCA. Elle attaque devant vous son refus.

L'association a également demandé au premier ministre de modifier l'article R. 422-63, qui prévoit que les statuts de l'ACCA doivent fixer le nombre de voix supplémentaires à l'assemblée générale dont peuvent, dans la limite de six voix, bénéficier les membres « *qui ont fait apport de leurs droits de chasse à l'association* ». Les apports s'entendent ici, selon la terminologie des articles R. 422-45 et suivants, des personnes qui apportent volontairement leurs droits de chasse, soit en s'abstenant de faire opposition au moment où l'ACCA est créée, soit en les apportant après avoir fait opposition. Ce sont donc, par définition, les propriétaires de grands terrains, de plus de 20ha, qui ont ainsi un poids un peu plus grand dans l'assemblée et que l'on incite à rester dans l'association, tous les petits propriétaires ayant une voix. L'article contesté ne semble en rien contraire à l'article 25-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 qui prévoit qu'une association agréée par l'Etat doit « *présenter un mode de*

---

¹ La création de l'ACCA a généré à un contentieux qui a conduit la cour administrative d'appel de Lyon à annuler rétroactivement le 22 juillet 2014 l'arrêté préfectoral du 25 mai 2011 fixant la liste des terrains intégrés dans l'ACCA : lorsque l'association *Saint-Hubert* s'est créée, elle a donc pu fonctionner normalement et ses adhérents ont chassé dans ce cadre puisque l'ACCA n'existait plus. Cependant, l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon a ensuite été lui-même annulé par le Conseil d'Etat le 9 octobre 2015 (CE, 9 oct. 2015, Min. de l'écologie et ACCA de Condal, n° 384732-384824, inédit), ce qui a fait rétroactivement revivre l'ACCA en attendant que la cour administrative d'appel se prononce à nouveau. A ce jour, l'affaire est encore pendante devant la cour. La demande de retrait de l'association *Saint-Hubert* est donc née de la réintégration automatique des terrains dans l'ACCA de Condal après la décision du Conseil d'Etat.

fonctionnement démocratique ». La requête invoque également l'article L. 422-7 du code de l'environnement, qui fixe les conditions de dissolution d'une ACCA créée volontairement et qu'elle souhaiterait vous faire interpréter, mais ce moyen est inopérant, car cet article ne constitue pas la base légale des articles R. 422-53 et -63 dont la modification a été demandée.

Pour examiner la demande de modification de l'article R. 422-53, nous procéderons en trois temps. Il faut d'abord rappeler l'interprétation des textes que vous avez adoptée en 1978 et ses motifs. Ensuite, il faut examiner s'il y a lieu aujourd'hui d'estimer que cette réglementation crée, comme le soutient la requérante, une discrimination selon la fortune contraire à l'article 14 de la convention européenne des droits de l'homme et au principe d'égalité, et s'il est possible de modifier votre interprétation de la loi. Enfin, nous vous présenterons les conséquences à tirer d'un changement d'interprétation sur le présent litige.

5. Le 7 juillet 1978, par sa décision *Sieur V...* (CE, sect., n° 99333, Rec.), votre formation de jugement a confirmé que les ACCA sont investies d'une mission de service public administratif et que les actes pris pour cette mission relèvent de la juridiction administrative. Elle a ensuite précisé les possibilités de retrait d'une ACCA existante, en interprétant la loi n° 64-696 du 10 juillet 1964 et son décret d'application n° 66-747 du 6 octobre 1966. Il faut donc en revenir à ces textes, aujourd'hui abrogés et codifiés au code de l'environnement. La loi distinguait l'opposition au moment de la création de l'ACCA du retrait après sa création, qui ne peut être effectif qu'à l'expiration de chaque période de six ans à compter de la création (aujourd'hui tous les 5 ans).

S'agissant de l'opposition, l'article 3 disposait que « *l'opposition des propriétaires ou détenteurs de droits de chasse doit porter sur des terrains d'un seul tenant et d'une superficie minimum de vingt hectares* ». Si on laisse de côté le cas du démembrement du droit de propriété, ce terme de *détenteur* désigne ici celui qui dispose d'un droit de chasse en le louant au propriétaire par un bail de chasse. Le bail a certes toujours une durée limitée, mais vous avez jugé que, s'il est renouvelé, l'opposition conserve son effet pour toute la durée du nouveau bail (CE, section, 16 juin 1972, ACCA de la commune de Graye-sur-mer, n° 81368, Rec.).

Par ailleurs, dès l'origine vous avez admis, ainsi que le précisait explicitement l'article 9 du décret d'application, que l'opposition pouvait émaner d'un regroupement de propriétaires ou de détenteurs : dans un tel cas, les propriétaires (ou plus rarement de simples détenteurs) constituent une association ou une société à laquelle ils remettent par bail leurs droits de chasse sur l'ensemble des terrains. Cette personne morale, ce groupement devient alors lui-même le *détenteur* des droits de chasse et forme l'opposition (CE, section, 16 juin 1972, *Min. de la protection de la nature c/ Société civile immobilière du Moulin de Ségères et époux M...*, Rec. p. 453). Par commodité nous désignerons ces détenteurs de droit de chasse comme des *chasses associatives*, bien qu'elles puissent également être gérées par des sociétés. Elles s'opposent aux *chasses particulières*, gérées par leur seul propriétaire ou le locataire du droit de chasse. Le cas du détenteur individuel, c'est-à-dire du locataire individuel, ne nous intéressera pas ici car il suit le régime du propriétaire et fait l'objet de dispositions spécifiques.

S'agissant du retrait, il était régi par le troisième des cinq alinéas de l'article 8 de la loi du 10 juillet 1964, au contenu assez disparate. Les deux premiers alinéas de cet article traitent des « apports » de droits de chasse à l'ACCA. Ainsi que cela résulte de l'interprétation du décret et de votre jurisprudence, l'apport doit être entendu comme *l'apport volontaire*, c'est-à-dire l'apport de terrains par quelqu'un qui pourrait faire opposition mais y renonce, ou qui après l'avoir fait décide ensuite d'apporter ses droits de chasse à l'ACCA. Ceux qui ne

pouvait pas faire opposition sont des *apporteurs forcés* et ne sont pas concernés par ces dispositions. *L'apporteur volontaire* peut toucher une indemnité et régler les conditions de son apport par une convention avec l'ACCA, par exemple s'agissant du nombre d'invités ou d'espèces dont la chasse est réservée à l'apporteur.² Comme le droit d'opposition, l'apport volontaire peut être le fait d'un propriétaire ou d'un détenteur de droit de chasse. C'est après ces deux premiers alinéas que l'article 8 de la loi dispose que « *le propriétaire ou le détenteur de droit de chasse, d'un terrain d'une étendue supérieure aux superficies minimales (...) qui désirerait se retirer de l'association ne pourra le faire qu'à l'expiration de chaque période de six ans (...).* ». Cette phrase pouvait s'interpréter de deux façons : soit elle ouvrait un droit de retrait à toute personne qui possède ou détient, par des baux, des droits de chasse sur 20ha d'un seul tenant, ce qui permet à un apporteur forcé d'acheter d'autres terrains ou de constituer une société avec ses voisins pour créer une chasse associative et se retirer de l'ACCA ; soit elle peut être lue, dans la suite des deux alinéas précédent, comme n'ouvrant un droit de retrait qu'aux *apporteurs volontaires* c'est-à-dire aux personnes qui, au moment de la constitution de l'ACCA pouvait faire opposition. Autrement dit, face aux quatre cases formées par un tableau distinguant propriétaires et détenteurs selon qu'ils sont apporteurs volontaires ou forcés, la loi semble ouvrir le retrait soit aux quatre catégories, soit à deux sur quatre, les travaux préparatoires ne permettant pas de trancher cette question d'interprétation.

Or le décret d'application du 6 octobre 1966 choisit d'ouvrir le retrait à trois cases sur quatre. Il prévoit explicitement à son article 21 que tous les *apporteurs volontaires*, propriétaires ou détenteurs de droits de chasse sur 20 ha, peuvent tous se retirer tous les six ans. Mais il ajoute à son article 44 un troisième cas de retrait : celui du propriétaire de moins de 20ha qui acquiert ensuite d'autres terrains lui permettant d'atteindre la superficie de 20ha d'un seul tenant. En revanche, par son silence, le décret interdit à des propriétaires de se regrouper pour créer une nouvelle chasse associative de plus de 20ha et sortir de l'ACCA. C'est cette délicate question qui s'est posée à votre formation de jugement en 1978.

Dans les conclusions qu'il a prononcées, votre commissaire du gouvernement, M. Rougevin-Baville, exposa sa gêne d'une façon assez inhabituelle et qui témoignait de fortes hésitations. Il insistait sur le fait que « *l'article 8 de la loi ne fait aucune distinction entre le propriétaire et le détenteur de droits de chasse* » et en déduisait que « *l'article 44 du décret est le seul qui porte atteinte à l'assimilation de ces deux catégories : on peut douter de sa légalité. Il peut être illégal de deux façons : soit en tant qu'il refuse le retrait aux membres de groupements (...), soit à l'opposé en tant qu'il permet le retrait au propriétaire qui n'a acquis la superficie minimale qu'après [la] mise en place de l'ACCA* ». Après avoir longuement exposé ses doutes, le commissaire a pourtant conclu à la légalité du décret.

En droit, il a exploré la piste d'une interprétation de la loi conforme au décret, en suggérant qu'il faudrait considérer que le propriétaire apporteur forcé qui s'agrandit est bien « propriétaire » des terrains au sens de l'article 8 de la loi, alors que la nouvelle association de chasse qui veut se retirer de l'ACCA ne « détient » par définition pas pleinement les droits de chasse au moment où elle veut se retirer puisque c'est l'ACCA qui les exerce. Mais le commissaire réfute lui-même cette interprétation par un argument imparable puisque la loi comme le décret permettent aux détenteurs qui ont volontairement apporté leur terrain de se retirer de l'ACCA (si leur baux sont encore en cours) : or ces détenteurs, par définition, ne détiennent eux aussi que virtuellement leur droit de chasse au moment où ils demandent à se retirer. Cette objection nous semble effectivement interdire cette interprétation de la loi.

---

² V. Pierre Astié, *L'association communale de chasse agréée, Guide pratique de gestion*, Berger-levrault, , 1982.

Le commissaire n'a en revanche pas caché les raisons d'opportunité qui soutenaient sa conviction que le décret était légal : selon lui, dans un contexte où la réforme de 1964 avait donné lieu à de vigoureuses oppositions, « *la possibilité reconnue aux propriétaires incorporés d'office à l'association communale de s'en retirer tous les six ans en passant une simple convention avec leurs voisins (...) entraînerait la ruine rapide des associations agréées.* ». Nous terminerons cette présentation en soulignant que la motivation globale de la décision ne précise pas l'interprétation de la loi qu'elle retient. Selon nous, il faut, ainsi que cela a pu être soutenu, la lire comme limitant l'article 8 de la loi au retrait des apporteurs volontaires et en estimant que le décret avait pu compétemment et sans méconnaître la loi ouvrir le retrait à une troisième case du tableau parce qu'il s'agirait d'une implication directe et nécessaire du droit de propriété constitutionnellement garanti. Aucune de vos décisions postérieures n'a apporté davantage de précision. Une partie de la doctrine a critiqué la décision *Sieur V...* (CE, sect., n° 99333, Rec.): dans sa thèse d'Etat sur les ACCA de 1981, M. Michel Doumenq notait ainsi que cette solution avait constitué une surprise pour la doctrine et qu'elle semblait résulter « *moins de considérations juridiques que de la prise en compte de facteurs extérieurs* ». Elle répondait cependant, admettait-il, à la crainte « *largement répandue chez les chasseurs* » qu'une telle faculté de retrait entraînerait la désintégration des ACCA.

6. Faut-il revenir sur cette interprétation ? Nous le pensons, pour deux raisons : d'une part, elle ne nous semble plus compatible avec le contrôle que vous exercez aujourd'hui au regard du principe d'égalité, y compris sur les lois ; d'autre part, les motifs d'opportunité qui vous ont en partie guidés en 1978 semblent aujourd'hui ne plus justifier une interdiction totale de créer des chasses associatives dans ces communes.

6.1 Avant de développer ces deux points, nous voudrions vous indiquer brièvement que les textes ont changé. L'alinéa en cause de l'article 8 de la loi du 10 juillet 1964 est aujourd'hui codifié³ à l'article L. 422-18 du code de l'environnement, qui dispose que « *l'opposition formulée en application du 3° de l'article L. 422-10 prend effet à l'expiration de la période de cinq ans en cours* », faisant ainsi renvoi à la faculté d'opposition de propriétaires ou détenteurs de droits de chasse sur 20 ha. Ce texte (outre qu'il ne parle plus de « retrait » mais « d'opposition » tous les cinq ans), n'est donc plus inséré dans un article sur les apports volontaires à l'ACCA. A première lecture, plus encore qu'auparavant, il semble ouvrir le retrait à tout détenteur des droits de chasse sur 20ha, sans exiger que ces droits remontent à des baux antérieurs à la création de l'ACCA, sauf à lire le renvoi à l'article L. 422-10 comme l'imposant implicitement. Ces modifications ne sont pas décisives, mais elles vous donnent une certaine liberté puisque c'est, à notre connaissance, la première fois que vous vous prononcerez sur cette question dans l'état actuel des textes.

6.2 La réglementation sur le retrait des ACCA, telle qu'elle résulte de votre jurisprudence, est-elle conforme au principe d'égalité, protégé par différentes sources de droit ? Poser la question a quelque chose de provocateur : par définition, en 1978, la section du contentieux s'est efforcée de consacrer une interprétation des textes conforme au principe d'égalité, protégé par la Constitution. Une décision de chambres réunies du 13 février 1980 *M. L...* (CE, n° 09807, Rec.) a d'ailleurs jugé que les dispositions du décret permettant aux propriétaires achetant de nouveau terrain de se retirer des ACCA sans le permettre aux nouveaux groupements « *ne créent [pas] de discrimination illégale entre détenteurs de droits de chasse*

³ La codification au code rural résulte d'un décret n° 89-804 du 27 octobre 1989 auquel la loi n° 91-363 du 15 avril 1991 a donné force de loi. La codification au code de l'environnement résulte de l'ordonnance n° 2000-914 du 21 septembre 2000.

et propriétaires qui se trouvent dans des situations de droit et de fait différentes »⁴ (v. aussi, CE, 6 février 1981, M. H..., n° 20040, inédit). En 1983, vous avez à nouveau jugé que seule une association ou société de chasse qui existait lors de la création de l'ACCA et aurait pu faire opposition à cette époque pouvait retirer ses terrains de l'ACCA, de nouvelles chasses associatives ne pouvant se créer (CE, 7 octobre 1983, Ass. Les propriétaires réunis du Murier, n° 36664, T. ; v. aussi CE, 8 janvier 1982, MM. T..., n° 25443, inédit).⁵ A notre connaissance, après 1983, la question ne s'est plus posée à vous. Or depuis cette date, des évolutions de droit et de fait nous semblent justifier que vous réexaminiez votre position.

En droit, la protection juridique du principe d'égalité a, en effet, profondément évolué depuis quarante ans, à la fois dans sa substance et dans l'office du juge. Au fond, en 1980, vous vous êtes contenté de vérifier que la différence de traitement était en rapport avec une différence de situation, dans la continuité de votre célèbre décision *Sieurs D... et C...* du 10 mai 1974 (CE, section, n° 88032-88148, Rec.). Progressivement, dans les années 1990, vous avez utilisé le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation dans les choix du pouvoir réglementaire, que vous exerciez déjà à l'époque (v. par ex. CE, 10 juillet 1981, *Syndicat "Union pour la promotion des professions comptables libérales"*, n° 11065 e.a., Rec.), pour vérifier que, même justifiée par une différence de situation, la différence de traitement n'était pas manifestement erronée (CE, 20 mars 1992, Union syndicale des magistrats et autres, n° 111437 e.a., Rec. ; CE, Ass, 10 septembre 1992, M. G..., n° 140345, Rec.). Dans le prolongement de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (CE, 7 janvier 1988, n°87-232 DC), vous avez ensuite théorisé en 2002, par vos décisions M. I... (CE, ass. 28 juin 2002, n° 220361, Rec.) et Mme R... (CE, sect., 18 déc. 2002, n° 233618, Rec.) un véritable contrôle de l'absence de disproportion manifeste entre la différence de traitement et le motif qui la justifie.⁶ Vous avez jugé que ce contrôle de proportionnalité relève de l'office du juge saisi d'un moyen tiré d'une méconnaissance du principe d'égalité (CE, 30 mai 2007, M. F..., n° 2511444, T.) : il fait peser sur la norme une exigence de cohérence dans le réglage des différences de traitement instituées qui est plus forte qu'autrefois, et qui contribue d'ailleurs à sa complexité.

Ce changement a été amplifié par l'élargissement spectaculaire de votre office, qui vous conduit notamment, désormais, à contrôler pleinement le respect par les lois des engagements internationaux de la France (CE, Ass., 20 octobre 1989, M. N..., Rec.) et à renvoyer au Conseil constitutionnel toute « question sérieuse » de constitutionnalité d'une loi. Est en l'espèce invoquée la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dont l'article 14 interdit la discrimination selon la fortune dans la jouissance des droits reconnus, parmi lesquels le droit de propriété garanti par l'article 1^{er} du premier protocole additionnel. Dans l'application qu'elle fait de l'article 14, la Cour européenne des droits de l'homme contrôle elle aussi s'il existe un rapport de proportionnalité raisonnable entre la différence de traitement et sa « *justification objective et raisonnable* » ou son « *but légitime* » (CEDH, 23 juillet 1968, Affaire linguistique belge, n° 1474 e.a. ; REF). C'est le contrôle qu'elle a exercé lorsqu'elle a condamné la France pour refuser aux personnes

---

⁴ Le fait qu'il soit répondu au moyen tiré de ce que le décret méconnaît le principe d'égalité, ce qui suggère que le juge l'a considéré opérant, conforte d'ailleurs l'idée que, dans l'esprit de la section du contentieux, la faculté de retrait offerte aux nouveaux propriétaires de 20ha résultait seulement du décret, la loi ne traitant que du cas du retrait par ceux qui avaient fait apports volontaires de leurs droits. Si toutes les facultés de retrait avaient résulté directement de la loi, le Conseil d'Etat aurait en principe estimé que la loi faisait écran à son contrôle.

⁵ La même solution vaut lorsque le détenteur des droits de chasse personne physique (CE, 9 nov. 1979, M. P..., n° 7633, inédit).

⁶ La rédaction actuelle du considérant de principe relatif au principe d'égalité, initiée par certaines décisions antérieures (CE 20 nov. 2009, Mme O..., n° 324376, inédit), résulte de la décision de l'assemblée du contentieux CE, ass., 11 avril 2012, GISTI e.a., n° 322326, Rec.

opposées à la chasse par convictions personnelles de retirer leurs petits terrains des ACCA (CEDH, 29 avril 1999, M. Chassagnou e.a. c. France, n° 25088/94 e.a.). La cour reconnaît que, dans certaines matières, il y a davantage lieu de tenir compte de la marge d'appréciation des législateurs nationaux (v. par ex. CEDH, 29 avril 2008, Burden c. Royaume-Uni, n° 13378/05).

Qu'en est-il ici ? En premier lieu, **les objectifs** poursuivis par le dispositif des ACCA sont clairement exposés par l'article L. 422-2 du code de l'environnement : « *assurer une bonne organisation technique de la chasse* », c'est-à-dire un équilibre entre le développement du gibier, la pratique de la chasse, la régulation afin d'éviter les dégâts causés par la prolifération de certaines espèces, et la protection de l'environnement. Ces objectifs ne disparaissent pas lorsque la chasse est pratiquée en dehors des ACCA : la police de la chasse s'exerce notamment à travers le schéma départemental de gestion cynégétique, qui comprend des plans de chasse, par pays de chasse, indiquant le nombre minimal et maximal d'animaux à chasser. Afin d'en garantir le respect, diverses mesures sont prises, notamment pour obliger que chaque animal abattu soit marquée d'une bague acquise préalablement auprès de la fédération. Cependant, la coordination des chasseurs est plus aisée lorsque le plan s'applique à quelques grands espaces de chasse gérés par des associations, sociétés de chasse ou propriétaires de grands terrains, parfois soumis à un plan de chasse individuel. Lorsque, à l'inverse, les territoires de chasses sont excessivement morcelés et que les propriétaires ne se sont pas spontanément organisés entre eux, la création des ACCA permet de créer un grand territoire de chasse à l'échelle d'une commune, seulement amputé de chasses privées de plus de 20ha. Au regard de cet objectif, il n'est donc pas nécessaire d'interdire totalement la création de nouvelles grandes chasses associatives : elles sont de nature à assurer « *une bonne organisation technique de la chasse* » et si l'on accepte des chasses privées de 20ha, combien plus devrait-on les accepter sur 400 ha. De ce point de vue, la différence de traitement n'est pas justifiée.

En revanche, deux autres objectifs sont mis en avant qui peuvent justifier cette différence : le souhait d'assurer une plus grande stabilité aux ACCA et d'éviter un morcellement excessif de leur territoire. Ce qui a fait craindre un effet de destabilisation en 1978, c'est la facilité avec laquelle on peut créer des petites chasses associatives et leur possible fragilité. D'une part, il est aisé de créer une association alors qu'il est onéreux et souvent impossible de racheter les terrains de son voisin. D'autre part, la propriété privée présente une forme de stabilité que peut, dans certains cas, ne pas présenter une association. La requérante est d'ailleurs consciente de cette critique puisqu'elle propose que les droits de chasse soient apportés à son association par des baux de longue durée, comparables à des baux ruraux, et insiste sur le fait qu'elle a réussi à réunir un vaste territoire d'environ 400ha. Ces deux objectifs, à nos yeux, peuvent être pris en compte, mais en tant seulement qu'ils participent à la bonne gestion cynégétique, seul motif d'intérêt général, car il ne s'agit pas consolider les ACCA pour elles-mêmes, de priver les propriétaires de leur droit de chasse pour les en priver. Dans cette mesure, le critère sur lequel repose ici la différence de traitement, à savoir la nature juridique de la maîtrise du droit de chasse (propriétaire ou détenteur) nous semble **pertinent au regard de ces deux sous-objectifs**. Reste à savoir si la différence de traitement entre ces deux catégories est **proportionnée** à cet objectif et il nous semble que ça n'est pas le cas, pour trois motifs.

Le premier est que, à supposer même (ce qui ne ressort pas du dossier) que les chasses particulières de plus de 20ha ne nuisent pas au fonctionnement des ACCA et que les chasses associatives de la même taille poseraient un problème, il est incohérent de donner à ces mêmes chasses un droit d'opposition au moment de la création de l'ACCA. Cela met en lumière que la gestion associative ou sociétale de la chasse n'est pas, en elle-même, une

difficulté. On pourrait justifier cette faculté d'opposition initiale par la volonté de permettre la préservation de l'existant au moment de la création de l'ACCA, mais alors comment expliquer que les associations et sociétés de chasse qui ont fait apport volontaire de leurs terrains, moyennant indemnité et souvent en signant une convention leur réservant certains avantages, puissent ensuite tous les cinq ans décider de ne pas renouveler leur apport et se retirer de l'ACCA ?

Or, c'est notre second motif, le temps a passé : en 1978, les ACCA étaient encore en train de se mettre en place, comme en témoigne l'affaire *V...* (CE, sect., n° 99333, Rec.), Il pouvait apparaître raisonnable, dans ce contexte difficile, de cristalliser la situation en permettant aux seules chasses existant à la date de la création de ne pas apporter leurs terrains à l'ACCA ou de s'en retirer ensuite. Mais nous sommes aujourd'hui quarante ans plus tard, et le dispositif continue d'exiger que l'association ou la société ait été créée il y a parfois des dizaines d'années. Ces anciennes chasses associatives ont pu effectivement continuer à exister, notamment pour gérer de façon collective les indemnités que peuvent recevoir les apporteurs volontaires ou la convention signée avec l'ACCA, mais il est probable que beaucoup ont disparu. La différence de traitement critiquée nous semble, à mesure que le temps passe, de plus en plus grande.

Enfin, et c'est le troisième et principal motif à nos yeux, nous admettons que soit faite une différence entre propriétaires et regroupements de propriétaires mais elle ne nous semble pas pouvoir conduire à l'interdiction absolue des chasses associatives car le principal critère de distinction doit demeurer la taille de la chasse. C'est ce que vous avez jugé lorsque vous avez validé l'interdiction faite aux propriétaires de moins de 20ha de se retirer du territoire des ACCA pour y jouir seul de leur droit de chasse : vous ne l'avez pas estimée constitutive d'une discrimination sur la fortune au motif que « *la différence de traitement entre les petits et grands propriétaires (...) est instituée dans l'intérêt des chasseurs propriétaires de petites parcelles, qui peuvent ainsi se regrouper pour pouvoir disposer d'un territoire de chasse plus grand* » (CE, 16 juin 2008, ACCA de Louin, n° 297568, T. ; pour la faculté d'opposition lors de la création de l'ACCA, CE, 16 avril, 2012, As.. de chasse privée de bonne rencontre, n° 355919, T.). La Cour européenne des droits de l'homme a, de même, validé, dans un arrêt de grande chambre du 4 octobre 2012 (CEDH, n° 57412/08), l'interdiction faite aux petits propriétaires chasseurs de se retirer : outre l'intérêt qu'ils peuvent trouver au regroupement, mis en avant par le Conseil d'Etat, la cour a relevé que ce regroupement forcé des petites parcelles permet de « *mieux maîtriser la pression de chasse et d'organiser la pratique de cette activité dans un sens favorable au maintien des ressources* », ce qui est également votre jurisprudence (CE, 16 juin 2008, *D'Aubigny d'Esmyards*, n° 296632, Rec.). La multiplication des petits terrains de chasse, qui rend plus compliquée une gestion coordonnée du gibier prélevé, peut conduire à la raréfaction du gibier. Pour eux, le regroupement permet donc « *une meilleure gestion cynégétique* ». En revanche, la cour constate « *qu'il est compréhensible que le législateur ait jugé inutile d'imposer la contrainte du regroupement à ceux qui disposent déjà d'un grand espace permettant d'atteindre ce but, même si cela génère une différence de traitement entre petits et grands propriétaires* ».

La cour ne s'est pas prononcée sur la différence entre propriétaires et détenteurs de droit de chasse mais son raisonnement témoigne, comme l'a confirmé votre enquête à la barre, de ce que c'est d'abord la taille du terrain, qui permet ou non une bonne gestion cynégétique, et qui doit conduire à ouvrir ou non le droit de retrait. La nature juridique du retirant ne peut jouer que dans un second temps et à la marge, tant au regard du risque de morcellement que de celui d'instabilité. Au regard du risque de morcellement, la taille doit demeurer le principal critère : de multiples retraits de 20ha morcellent d'avantage le territoire de l'ACCA qu'une amputation de centaines d'hectares d'un seul tenant gérés par une seule chasse associative.

Quant à la stabilité, elle est d'abord garantie par deux dispositions de la législation : d'une part, si un membre vient à quitter l'association de chasse et que son terrain est trop petit pour autoriser un retrait individuel, le préfet peut réintégrer ce terrain à l'ACCA, en vertu de l'article R. 422-55 du code de l'environnement ; d'autre part, le retrait n'est possible que tous les cinq ans. Autrement dit, l'ACCA ne peut voir son territoire de chasse révisé à la baisse que tous les cinq ans, et durant ces périodes son territoire ne peut qu'être augmenté de petites parcelles ou d'apports volontaires.

Vous l'avez compris, nous pensons que la différence instituée entre propriétaires et détenteurs de droit de chasse est manifestement disproportionnée, sans d'ailleurs qu'il y ait à distinguer selon que les ACCA sont obligatoires ou facultatives :

- les uns se retirent avec seulement 20ha, alors que les autres ne le peuvent jamais quelle que soit leur surface, la taille du territoire de chasse étant pourtant l'élément le plus en rapport avec l'objectif poursuivi ;
- les nouveaux détenteurs de droit de chasse se voient interdire tout retrait pour l'avenir alors que les anciennes chasses associatives peuvent s'opposer ou se retirer de l'ACCA tous les cinq ans sans limitation de durée ;
- l'interdiction est absolue alors que les risques d'instabilité ou de morcellement peuvent être évités par des mesures moins radicales que l'interdiction totale de retrait : outre le délai de 5 ans et le mécanisme de l'article R. 422-55 du code de l'environnement, il serait notamment possible d'exiger une certaine durée des apports de droit de chasse.

7. Nous sommes d'autant plus convaincus de cette absence de proportion que les pays voisins de la France qui ont institué un système analogue à celui des ACCA n'ont fait aucune différence entre propriétaires individuels et regroupements de propriétaires à travers une association ou société de chasse. Ce sont surtout des pays de droit germanique.⁷ La loi fédérale allemande sur la chasse (*Bundesjagdgesetz – BJagdG*) autorise ainsi les chasses privées à condition qu'elles aient au moins 75ha, qui peuvent indifféremment appartenir à une même personne ou à une société de personne. Tous les autres terrains de chasse sont intégrés dans une réserve commune de chasse, parente de nos ACCA. Le retrait est également possible tant pour un propriétaire qu'un groupe de propriétaires à condition d'atteindre la surface de 75ha, seuil qui peut varier selon les Etats fédérés. En Autriche, de même, dans chacun des cinq états fédérés qui ont institué des associations de chasse obligatoires, cette compétence relevant des états fédérés, tant les propriétaires que les groupes de propriétaires peuvent s'en retirer.⁸ Les seuils varient entre 115 et 300 ha. Enfin, au Luxembourg, si on laisse de côté la faculté de s'opposer à la pratique de la chasse sur son terrain en raison de ses convictions personnelles, il est impossible de retirer ses terrains des syndicats de chasse dans lesquels les propriétaires sont tenus de se regrouper : là encore, propriétaires et groupements de propriétaires sont traités de façon identique.

---

⁷ Il s'agit d'un système intermédiaire entre celui des pays anglo-saxons qui, comme en Angleterre, attache comme en France le droit de chasse au droit du propriétaire et ne pratique aucune forme de collectivisation de ce droit, et les pays de culture latine qui, comme l'Italie ou le Portugal, pratiquent à l'inverse la chasse banale qui autorise sauf exception les chasseurs à chasser sur tout le territoire de chasse. Outre les travaux réalisés en interne par la cellule de droit comparé du Conseil d'Etat, on peut se reporter à l'étude de législation comparée réalisée en mars 2000 par le Sénat sur le thème de la chasse (LC71).

⁸ V. § 21 de la loi sur la chasse du Burgenland, § 18 alinéa 1 de la loi sur la chasse de la Basse-Autriche, § 15 alinéa 1 de la loi sur la chasse de la Haute-Autriche, § 13 alinéa 1 de la loi sur la chasse du Tyrol, § 11 alinéa 1 de la loi sur la chasse du Vorarlberg.

8. Ces éléments de droit comparé constituent aussi un indice de ce qu'il ne nous semble pas qu'autoriser aujourd'hui, sous conditions, la création de chasses associatives dans les communes où il y a une ACCA conduirait à la ruine de celles-ci. Les motifs d'opportunité mis en avant par le commissaire du gouvernement en 1978 ne sont plus aujourd'hui aussi forts : avec des seuils plus élevés, au moins pour les nouvelles chasses, ces pays voisins ont réussi à minorer les atteintes aux droits de propriété tout en évitant un morcellement excessif des terrains de chasse.

Ce n'est qu'avec modestie que nous affirmons que le risque n'apparaît plus si grand : il est toujours délicat de former cette sorte de conjecture et nous n'y avons aucune légitimité particulière. Cependant, certains éléments marquants du dossier, notamment de l'enquête à la barre, doivent être signalés. Il a d'abord été confirmé qu'une association ou société de chasse disposant d'un territoire suffisamment vaste constitue un cadre satisfaisant pour assurer une bonne gestion cynégétique, comme c'est le cas dans les communes rurales ne comptant pas d'ACCA.

A la barre, la Fédération nationale de la chasse a insisté sur la popularité des ACCA dans de nombreuses communes où elles jouent un rôle social. Nous voulons bien croire, avec elle, que le regard sur les ACCA a changé depuis 1978. La loi n° 2000-698 du 26 juillet 2000 qui a ouvert le droit d'opposition pour convictions opposées à la chasse en a fait une forte démonstration : alors que l'on craignait que la nouvelle faculté de retrait des ACCA, offerte à tous les propriétaires qui ne pratiquent pas la chasse sur leur terrain, si petit soit-il, ne conduise à un ingérable morcellement des ACCA, mitées de centaines de confettis, il n'en a rien été et la littérature ne témoigne pas de difficultés particulières.

8. Nous vous proposons donc d'interpréter l'article L. 422-18 du code de l'environnement différemment de ce que vous aviez jugé pour l'article 8 de la loi du 10 juillet 1964, en jugeant que propriétaires et détenteurs peuvent se retirer de l'ACCA tous les cinq ans s'ils remplissent les conditions d'opposition, qu'ils aient été apporteurs volontaires ou forcés. Cette interprétation surprendra à nouveau la doctrine, puisque le texte n'a pas substantiellement changé mais cela nous semble préférable à ce que vous déclariez l'article contraire à la convention européenne des droits de l'homme dès lors que l'article, hier et plus encore aujourd'hui, se prête aisément, et même, ainsi que le relevait déjà M. Rougevin-Baville, plus naturellement, à cette nouvelle interprétation.

Quelle conséquence en tirer sur la décision attaquée de refus de modifier les articles réglementaires d'application de l'article L. 422-18 ? En toute rigueur, vous devriez faire du décret la même interprétation que celle de la loi : or l'article R. 422-52 renvoie expressément aux facultés de retrait prévues par l'article L. 422-18, dont il prévoit simplement les modalités d'application pratique. On pourrait d'ailleurs soutenir que la loi est d'application directe. Dans ce cas, vous rejetteriez le recours mais, dès la lecture de votre décision, de nouvelles associations ou sociétés de chasse pourraient exercer leur faculté de retrait de l'ACCA. Or, comme nous vous l'avons dit, il nous semble que des conditions de retrait plus strictes que celles des propriétaires sont possibles, et peut-être souhaitables. Si relever le seuil relève de la loi, prévoir certaines conditions spécifiques de nature à préserver les objectifs législatifs ne nous paraît pas hors de portée du décret. Nous vous invitons donc, si vous nous suivez, à considérer que la loi n'a pas entendu être directement applicable sur ce point et à lire le décret comme n'ouvrant pas la faculté de retrait aux nouvelles associations ou sociétés de chasse, ce qui était certainement l'intention de ses auteurs, ainsi qu'en témoigne *a contrario* l'article R. 422-53 contesté. Cela vous conduira alors à annuler, dans cette mesure, le refus de modifier le décret : vous redonnerez ainsi l'initiative au pouvoir réglementaire. La

méconnaissance directe de la loi par le décret n'est pas invoquée par l'association, ce qui est naturel puisqu'elle se place dans le cadre de votre décision *Sieur V...* (CE, sect., n° 99333, Rec.) de 1978 qui lui a été opposée par le préfet, mais elle invoque la méconnaissance du principe d'égalité et, dès lors que vous aurez modifié votre interprétation de la loi, il est exact que la rupture d'égalité apparaît introduite par le pouvoir réglementaire, du fait de la méconnaissance de la loi, si vous nous suivez pour en changer votre interprétation.

9. Même ainsi calibrée, la solution d'annulation que nous vous proposons présente, il est vrai, un inconvénient assez considérable, qui vous fera hésiter : revenir sur la jurisprudence *V...*, (CE, sect., n° 99333, Rec.) affirmée il y a exactement quarante ans et qui, même si vous ne l'avez pas réitérée depuis des dizaines d'années, continuait d'être appliquée par les services de l'administration, ainsi qu'en témoigne le dossier. Nous adhérons personnellement pleinement à l'idée qu'il est en principe préférable que la jurisprudence ne change pas : le changement d'une jurisprudence bien établie sur un texte qui n'a pas substantiellement varié constitue en lui-même un désordre juridique. Cependant, en 1978, la section du contentieux a fait un choix, soucieuse d'éviter une « *ruine rapide des ACCA* », c'est-à-dire soucieuse de préserver la difficile réforme opérée par la loi Verdeille. A l'époque, ne maintenir que les chasses associatives existant déjà à la création de l'ACCA était un moyen d'éviter un détournement trop facile de la loi, dans un contexte de forte opposition. Aujourd'hui, dans le contexte juridique et factuel de 2018, ce sont paradoxalement les mêmes raisons qui nous conduisent à vous proposer la solution exactement inverse de celle que vous avez retenue il y a quarante ans : préserver la réforme de 1964. Cette réforme repose sur un équilibre entre les droits des propriétaires et l'objectif d'une bonne gestion cynégétique. Cet équilibre a été modifié en l'an 2000 avec succès à la suite d'une condamnation par la Cour européenne des droits de l'homme. Nous pensons que, dans les communes où une ACCA a été créée, l'interdiction totale et définitive de nouvelles associations ou sociétés de chasse, si vastes, organisées et stables puissent-elles être, conjuguée à une faculté inconditionnée de retrait pour tout nouveau propriétaire de 20ha, n'est pas tenable juridiquement au regard des standards qui ont émergé ces trente dernières années. Votre décision permettrait d'ajuster cet équilibre pour l'avenir, en tenant compte des nouvelles données juridiques et factuelles, et nous semble donc de nature à consolider cette législation plus que, selon nous, ne le ferait une décision de rejet.

Par ces motifs nous concluons donc :

- à l'admission des interventions ;
- à l'annulation du refus de modifier l'article R. 422-53 du code de l'environnement pour y introduire une faculté de retrait des associations communales de chasse agréées au bénéfice de nouveaux groupements de propriétaires ou de détenteurs de droit de chasse ;
- à ce qu'il soit enjoint au premier ministre de prendre les dispositions permettant de remédier à cette illégalité ;
- et au rejet du surplus des conclusions de la requête.