

N° 423105, 423108 et 423111

Ministre de la transition écologique et solidaire

6^e et 5^e chambres réunies

Séance du 20 janvier 2019

Lecture du 5 février 2020

CONCLUSIONS

M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public

Par ces trois pourvois, le ministre de la transition écologique et solidaire entend vous faire préciser quels actes peuvent ou ne peuvent pas faire l'objet d'un recours dans la procédure, particulièrement complexe, de constitution des associations communales de chasse agréées (ACCA). Les pourvois posent une question de principe et ne soulèvent qu'un seul et unique moyen. Par trois jugements, du fait de requêtes distinctes non jointes, le tribunal administratif de Lyon a annulé deux arrêtés préfectoraux du 29 juillet 2013 fixant la liste des terrains devant être soumis à l'action des futures ACCA des communes de Jarnosse et Coutouvre. Ces jugements ont été confirmés en appel par les trois arrêts du 12 juin 2018 qui font l'objet des pourvois. Le ministre soutient que ces arrêtés ne constituent pas des actes susceptibles de recours pour excès de pouvoir, dès lors que la liste définitive des terrains d'une ACCA en voie de constitution n'est arrêtée qu'ultérieurement. Le ministre souligne que les cours administratives d'appel se divisent sur cette question, certaines admettant le recours contre l'acte intermédiaire que constituent les arrêtés préfectoraux en cause, d'autres estimant qu'il s'agit d'un acte préparatoire insusceptible de recours (CAA Marseille, 16 décembre 2010, n° 08MA02349).

Nous allons vous proposer de juger que l'arrêté en question est un acte susceptible de recours. Pour comprendre sa portée, il faut vous présenter la procédure de constitution des ACCA, qui est particulièrement complexe.

Cette procédure est articulée en quatre étapes :

- La première, qui ne concerne que les ACCA dont la création est facultative, correspond à la constitution de la demande, qui doit recueillir 60% des propriétaires de la commune, représentant 60% de la superficie de son territoire, selon les modalités précisées à l'article R. 422-13 du code de l'environnement ; la loi prévoit, à l'article L. 422-7, que la liste des communes où cette demande est valablement présentée est arrêtée par le préfet.
- Ensuite, que l'ACCA soit obligatoire ou facultative, une enquête parcellaire est organisée pour déterminer précisément les terrains qui doivent intégrer l'ACCA, c'est-à-dire tous les terrains privés qui sont au-delà de 150 mètres des habitations et qui ne sont pas clos. Un commissaire enquêteur est désigné et fait le relevé des droits de chasse. C'est au cours de cette enquête que les propriétaires opposés à ce que leurs droits de chasse soient collectivisés au sein de l'association doivent faire opposition, dans un délai de trois mois. Cette opposition doit être motivée soit par une opposition personnelle à la pratique de la chasse, soit par la constitution d'une chasse privée qui doit faire au moins 20ha d'un seul tenant, ou davantage si un arrêté préfectoral a relevé le seuil d'opposition. A l'issue de l'enquête, le préfet reçoit la liste établie par le commissaire enquêteur et son opinion sur les « oppositions », les demandes de non intégration à l'ACCA. Le préfet arrête alors, selon l'article R. 422-32 alors en vigueur, une liste de terrains : non pas les terrains de la future ACCA, mais la liste des terrains *« devant être soumis à l'action de l'association communale »*. Il notifie son arrêté à tous les propriétaires dont l'opposition n'est pas acceptée. C'est cet arrêté qui a fait l'objet des litiges en l'espèce.
- Troisième étape : il faut constituer l'association. Une assemblée générale fondatrice est convoquée, à laquelle peuvent participer tous les membres de droits de l'association prévus par la loi, notamment tous les propriétaires qui figurent sur la liste préfectorale. L'article R. 422-34 indique alors pudiquement que l'assemblée *« établit*

la liste des terrains soumis à l'action de l'association ». Cette disposition est un peu étrange tant l'article L. 422-10 ne paraît pas, à première lecture, donner prise à un choix de l'association pour accepter ou non les parcelles où les droits de chasse sont mis en commun. On peut imaginer quelques cas d'école d'évolution du territoire de l'association entre l'arrêté préfectoral intermédiaire et l'agrément final. Il est, par exemple, théoriquement possible qu'un propriétaire ayant fait opposition se ravise et décide d'intégrer l'ACCA, les apports volontaires donnant lieu à la signature d'une convention avec l'ACCA dont les termes font l'objet d'une négociation, comme la loi le permet. Surtout, en pratique, cette disposition a été utilisée par les ACCA pour refuser certains terrains n'ayant pu ou pas voulu faire opposition mais dont l'ACCA ne souhaite pas s'embarrasser. Cette pratique a donné lieu à des abus relevés par la doctrine (cf. M. Michel Doumenq, *Les associations communales de chasse agréées*, thèse de doctorat, p. 184) et est d'une légalité sujette à caution. Vous avez d'ailleurs exclu que l'ACCA puisse, après sa constitution, décider du retrait de parcelles de son champ d'action et priver ainsi leurs propriétaires de la possibilité de chasser sur tout le territoire de l'association (CE, 5 mars 2003, ACCA de Saint-Hilaire-la-Palud, n° 223948, T.). La liste intermédiaire fixée par le préfet n'a donc vocation à évoluer, selon nous, que de façon tout à fait marginale. La liste définitive des terrains de l'ACCA, délibérée par son assemblée constitutive, est ensuite affichée dix jours et cela, d'après les termes de l'article R. 442-35, « vaut notification aux propriétaires et détenteurs du droit de chasse ».

- Dernière étape : il revient enfin au préfet, s'il estime que tout est régulier (notamment les statuts adoptés par l'assemblée générale, qui doivent être conformes aux dispositions pertinentes du code de l'environnement), d'agréer l'association. A cette occasion, il prend en outre un arrêté qui reprend une troisième fois la liste de parcelles correspondant à la délibération déjà adoptée par l'association, qu'il n'a pas vocation à modifier, sauf illégalité. Les apports de droits de chasse sont réputés réalisés à la date de cet agrément.

La liste des parcelles dont les droits de chasse sont apportés à l'ACCA est donc révisée à de nombreuses reprises durant la procédure : le commissaire enquêteur en fait une première,

théorique, puis une seconde, en fonction des oppositions formulées et de son analyse de leur validité, avant que le préfet ne publie une troisième liste en statuant sur les oppositions. L'ACCA en adopte une quatrième et un arrêté préfectoral final, concomitant à l'arrêté d'agrément, la reprend dans un cinquième acte. Cette longue liste de parcelles est un acte qui donne souvent lieu à des contestations de propriétaires opposés à l'ACCA et ne pouvant faire opposition à l'apport de leurs droits de chasse. On peut comprendre que le ministre souhaite concentrer le contentieux contre cette liste sur le dernier acte : l'autorité administrative demeure, jusqu'au terme de la procédure, compétente pour exercer un contrôle de légalité sur les étapes antérieures et pour en tirer les conséquences appropriées. Cela vous conduit à avoir, en principe, une vision large des actes préparatoires, allant jusqu'à voir en principe un acte préparatoire dans le refus de rendre un avis conforme (CE, 1er octobre 1971, *Sieur R...*, Rec. p. 579 ; CE, ass., 26 oct. 2001, *M. E...*, n° 21647, Rec.). Le ministre fait valoir qu'entre la liste arrêtée par le préfet avant la constitution de l'association et celle arrêtée au moment où il agréé l'association, la liste des terrains peut varier. Il ajoute que les droits de chasse ne sont apportés à l'association qu'à la publication des arrêtés d'agrément et fixant la liste définitive des parcelles.

Il y a cependant de multiples nuances à ces principes généraux. Il nous semble préférable de juger que cet arrêté préfectoral fixant la liste des terrains « *devant être soumis à l'action de l'association communale* » est susceptible de recours. Le pourvoi et la défense font assaut d'exemples jurisprudentiels. Nous n'allons pas vous les présenter, car les deux thèses nous semblent admissibles. Aucun principe supérieur ne dicte la solution, et aucune analogie jurisprudentielle de la guide résolument. Deux considérations nous conduisent à vous proposer de rejeter les pourvois du ministre : la première est la discipline jurisprudentielle, et la seconde tient à la nature de l'acte.

Il nous semble en effet que c'est la position que vous avez prise dans les années 1970, après l'adoption de la loi n° 64-696 du 10 juillet 1964, dite loi Verdeille. Une première décision de section du 22 février 1974 *Ass. des propriétaires des communes de Saclas, Saint-Cyr, Boissy-la-rivière* (CE, , n° 84895, Rec.) juge que la création d'une ACCA constitue, d'un point de vue contentieux, une opération complexe (cf. aussi CE, 20 février 1985, *M. P...*, n° 20427,

T.), et statue sur un recours contre l'arrêté préfectoral fixant la liste des terrains « *devant être soumis* » à l'action de l'ACCA, en examinant une exception contre l'arrêté par lequel le préfet avait estimé qu'une ACCA devait être constituée sur la commune en question. Une décision ultérieure du 8 juin 1979, *M. B...* (CE, n° 07551, Rec.), publié au recueil, fait de même. Dès lors que ces deux recours furent rejetés, il est difficile de dire que ces décisions tranchent définitivement la question, rien n'ayant été indiqué aux tables du recueil. Mais rien dans la rédaction ne traduit non plus un doute sur le caractère préparatoire de cet acte. Enfin, outre une décision de chambre jugeant-seule (CE, 25 juin 2018, n° 411225, inédit), une décision de chambre réunies du 30 septembre 1983 (CE, Mme C... et autre, n° 19540, T.), a annulé partiellement un arrêté de cette nature.¹ Votre jurisprudence est donc clairement engagée, nous semble-t-il. L'argumentation du ministre tend à vous faire revenir sur cette position ancienne.

Et elle nous semble l'être dans le bon sens : l'arrêté par lequel le préfet fixe la liste des terrains « *devant être soumis* » à l'action de l'ACCA nous semble devoir être attaquant. Cet arrêté est concrètement celui par lequel le préfet statue sur les oppositions des propriétaires, pour les admettre ou les rejeter, ce point étant ensuite acquis. Il fait d'ailleurs l'objet d'une publicité contraignante, puisqu'il est notifié à l'ensemble des propriétaires dont l'opposition est rejetée. La liste n'évoluera plus, ou quasiment plus par la suite. Il est donc logique qu'il puisse être contesté dès ce moment-là. Cela permet aussi à un juge des référés d'intervenir de façon plus efficace pour assurer qu'une opposition puisse être prise en compte. Signalons enfin qu'une récente loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 et un décret d'application n° 2019-1432 du 23 décembre 2019 viennent de transférer à la fédération départementale des chasseurs la plupart des compétences du préfet dans cette procédure, dont celle d'établir la liste en cause ; il nous semble que cela ne remet nullement en cause la justiciabilité de cet acte intermédiaire. Malgré les arguments du ministre, nous vous proposons donc de réaffirmer la jurisprudence qui admet que cet arrêté fasse l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

PMC nous concluons donc :

¹ Voir également CE, 22 juin 1987, Min. de l'env. c/ ACCA de Guignen, n° 68405, T., mais on peut avoir un doute sur le point de savoir si l'arrêté litigieux est l'arrêté intermédiaire pris par le préfet avant la constitution de l'ACCA ou l'arrêté fixant la liste du territoire de l'ACCA après sa constitution.

- au rejet des trois pourvois ;
- à ce que l'Etat verse, en remboursement de leurs frais (art. L. 761-1 du CJA), une somme de 3500 euros aux défendeurs du pourvoi n° 423105, qui sont les seuls à avoir produit en défense.