

La loi sur les ACCA validée à trois reprises

L. Barbier/ONCFS



La constitution d'un territoire de chasse cynégétiquement viable est à l'origine de la loi du 10 juillet 1964 relative aux ACCA, dite aussi loi Verdeille. Le principe posé par la loi est l'apport obligatoire du droit de chasse des terrains qui n'atteignent pas une certaine taille à une association investie de missions de service public. Son application continue de solliciter le juge, aussi bien français qu'européen...

Annie Charlez¹

¹ Chef de la Mission conseil juridique de l'ONCFS
– Paris.

Le 29 avril 1999, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) s'était prononcée pour la première fois avec le fameux arrêt Chassagnoux, instaurant la possibilité pour un opposant philosophique à la chasse de faire opposition à l'apport de son droit de chasse à une ACCA ou de procéder au retrait de ce droit de chasse (**encadré 1**).

La France a appliqué cette décision en permettant aux opposants au nom de convictions personnelles de se retirer

d'une ACCA, avec l'adoption de la loi relative à la chasse du 26 juillet 2000.

Le gouvernement français a fait état de l'application de la décision rendue lors du Comité des ministres de la Convention en date du 25 avril 2005, et ce comité « a déclaré après avoir examiné les informations fournies par le Gouvernement de la France de ce qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans la présente affaire. » Après cette modification, trois possibilités existent pour un propriétaire :

- soit il apporte son droit de chasse sans restriction,
- soit il fait opposition à l'apport du droit de chasse sur ses terrains car il a une superficie d'un seul tenant suffisante et il fait une *opposition territoriale*,

Encadré 1 – Article 1 du 1^{er} protocole additionnel de la Cour européenne des droits de l'homme

« Article 1 – Protection de la propriété

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.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

– soit il est opposé philosophiquement à la chasse et, quelle que soit la superficie de ses parcelles, il fait opposition *au nom de convictions personnelles* (ou opposition de conscience) avec toutes les conséquences prévues par la loi que cela emporte.

Le gouvernement français pouvait espérer une diminution des recours dans ce type de dossier. Il n'en a rien été et deux séries de contentieux sont réapparues qui viennent de faire l'objet de deux séries de décisions, rendues au plan national par le Conseil d'Etat et au plan européen par la CEDH avec une deuxième décision du 6 décembre 2007.

I. La loi modifiée et les nouveaux recours des opposants au nom de convictions personnelles

En effet, malgré la modification de la loi Verdeille adoptée par le Parlement français, les opposants aux ACCA et à la chasse n'ont pas désarmé et ont continué leurs procédures devant les juridictions pour faire échec à ce texte. Ainsi, le conseil d'Etat vient à nouveau d'intervenir par décision du 9 novembre 2007 dans deux litiges distincts. L'un concernait une propriétaire opposée à la chasse, l'autre des propriétaires qui avaient utilisé le mécanisme de l'opposition philosophique tout en voulant que leurs biens demeurent chassables.

I-1. L'opposition au nom de convictions personnelles et le droit de retrait

L'une des parties à la décision de la CEDH du 29 avril 1999 a formé un nouveau recours devant les juridictions administratives, au motif que les délais de retrait édictés par la modification de la loi du 26 juillet 2000, de six mois avant la fin de chaque période quinquennale, n'étaient pas conformes à la Convention européenne des droits de l'homme.

Pour la requérante, le retrait au nom de convictions personnelles ou opposition de conscience doit pouvoir intervenir à tout moment. C'est la raison pour laquelle elle n'avait pas demandé à bénéficier du délai exceptionnel d'un an, prévu par la loi du 26 juillet 2000, pour demander le retrait de son droit de chasse du territoire de l'ACCA à laquelle il était apporté (et on peut s'étonner du peu de hâte mis pour obtenir l'application de cette décision qui lui était favorable).

Par décision n° 296858 en date du 9 novembre 2007, le Conseil d'Etat, approuvant l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux, souligne que :

« les dispositions du code de l'environnement relatives aux associations communales de chasse agréées ont pour objet de concilier l'organisation du contrôle des espèces, qui implique que les territoires soumis à l'action des associations de chasse agréées ne puissent être réduits de façon immédiate et imprévisible à la seule initiative des propriétaires concernés, et le droit de ceux-ci de s'opposer, en raison de leurs convictions personnelles, à la pratique de la chasse sur leurs terrains ».

Il décide que « l'atteinte portée par les dispositions en cause au droit de propriété et à la liberté d'association, pendant une durée susceptible de se prolonger cinq ans, ne revêtait pas un caractère disproportionné par rapport au but d'intérêt général poursuivi, et que, par suite, ces dispositions ne méconnaissaient ni l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni l'article 11 de la même convention. » et rejette la requête.

Il confirme ainsi sa décision du 30 décembre 2002 Carminat. Dans ce dossier, le préfet de l'Ardèche avait rejeté la demande de retrait pour opposition de conscience du requérant. Le Conseil d'Etat a annulé l'ordonnance du juge des référés devant le Tribunal administratif de Lyon, qui avait prononcé la suspension de l'arrêté du préfet, en précisant :

« qu'en égard à l'office du juge des référés le moyen tiré de ce que les articles L. 422-10 et L. 422-18 du code de l'environnement, issus de la loi du 26 juillet 2000, relative à la chasse, qui prévoient les conditions dans lesquelles le propriétaire de terrains qui fait état de convictions personnelles hostiles à la pratique de la chasse peut demander à ce qu'ils soient soustraits du périmètre d'une association communale de chasse agréée, seraient incompatibles avec les stipulations de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et avec l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à cette convention, n'était pas de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de la décision dont la suspension était

demandée ; qu'en retenant un tel motif pour prononcer la suspension de cette décision, le juge des référés du tribunal administratif de Lyon a donc commis une erreur de droit ».

En conséquence, « M. C. qui n'a pas demandé le retrait de ses terrains du territoire de l'association communale de chasse agréée d'Etables dans le délai d'un an ouvert par l'article 16 de la loi du 26 juillet 2000, ne justifie pas que la décision du préfet porte à ses intérêts une atteinte grave et immédiate ».

Il est possible que Mme Lasgrezas, soutenue dans sa démarche par l'ASPAS, revienne devant la cour de Strasbourg. Mais il n'est pas certain que sa requête soit cette fois-ci admise, eu égard à la dernière décision rendue le 6 décembre 2007 par la même Cour européenne des droits de l'homme.

Il semblerait que les demandeurs aient omis d'apprécier l'une des conclusions de la CEDH dans son arrêt de 1999 :

« l'organisation et la réglementation d'une activité de loisir peuvent aussi relever d'une responsabilité de l'Etat, notamment au titre de son obligation de veiller, au nom de la collectivité, à la sécurité des biens et des personnes. La Cour estime, en conséquence, avec la Commission, que la législation incriminée poursuivait un « but légitime », au sens du paragraphe 2 de l'article 11 de la Convention. »

I-2. L'opposition au nom de convictions personnelles et le refus de ses conséquences

Le même jour, le Conseil d'Etat par sa décision n° 293644 faisait une application rigoureuse de la loi pour des propriétaires ayant formé une demande de retrait au nom de leurs convictions personnelles, mais qui ne voulaient pas l'application de sa conséquence, l'interdiction de chasser ou faire chasser sur leurs terres.

Le Conseil d'Etat souligne que les dispositions du 5° de l'article L. 422-10 et de l'article L. 422-14 du Code de l'environnement « n'ont pas pour effet de priver ces derniers (les propriétaires) de leur droit de propriété, mais apportent seulement des limitations à leur droit d'usage, lesquelles ne sont pas disproportionnées au regard du but légitime poursuivi par la législation relative aux ACCA tendant à assurer une bonne organisation technique de la pratique de la chasse



Un propriétaire chasseur peut refuser d'apporter son droit de chasse à l'ACCA locale si ses terrains dépassent une certaine superficie d'un seul tenant, fixée entre 20 et 60 ha en plaine. Dans le cas contraire, et sauf opposition de conscience, ses terres sont incluses dans le territoire de l'ACCA et il peut y adhérer pour chasser.

et le respect de l'équilibre "agro-sylvocynégétique" ». Pour le Conseil d'Etat, les dispositions législatives contestées ne sont donc pas contraires aux stipulations de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En outre, « si les requérants soutiennent que les articles L. 422-10 et L. 422-14 du code de l'environnement, sur le fondement desquels a été pris l'arrêté litigieux, portent une atteinte injustifiée au droit de propriété et méconnaissent le principe d'égalité entre les citoyens, il n'appartient pas au juge administratif d'apprécier la conformité de dispositions législatives à des principes ou règles ayant valeur constitutionnelle ; qu'ainsi, les moyens tirés de l'inconstitutionnalité de

ces articles sont, en tout état de cause, inopérants. »

C'est à ce même type de problème qu'a répondu la CEDH dans sa décision du 6 décembre 2007 (requêtes n° 25708/03 et n° 25719/03).

II. Le propriétaire chasseur et la Convention européenne des droits de l'homme

Dans le dossier qui a donné lieu à cette décision, ce ne sont pas des propriétaires opposants à la chasse qui intervenaient, mais des propriétaires chasseurs qui n'étaient pas susceptibles de faire une opposition territoriale à l'apport de leur droit de chasse à l'ACCA, les superficies de leurs biens étant inférieures au

minimum requis pour faire cette opposition territoriale. En outre, ils ne pouvaient pas bénéficier d'une opposition pour convictions personnelles, puisqu'ils ne voulaient pas supporter les conséquences attachées à ce type d'opposition par la loi du 26 juillet 2000.

Rappelons en effet que le propriétaire chasseur a la possibilité, depuis la publication de la loi en 1964, de refuser l'apport de son droit de chasse à l'ACCA si la superficie d'un seul tenant de ses terrains dépasse un certain seuil, fixé entre 20 et 60 ha en plaine. Lorsque les parcelles n'atteignent pas ce seuil, les terres sont incluses dans le territoire de l'ACCA et, en contrepartie, le propriétaire peut adhérer à l'ACCA pour y chasser.

Dans cette affaire, le sous-préfet de Montmorillon avait rattaché d'office les



L. Mignaux/MEDAD

La loi sur les ACCA favorise une chasse populaire, accessible au plus grand nombre. Son objectif est aussi d'éviter les pratiques anarchiques et de favoriser une gestion cynégétique rationnelle.

parcelles des requérants à l'ACCA de Pindray. Saisi par les propriétaires, qui invoquaient notamment une violation des articles 9, 10 et 11 de la Convention, le Tribunal administratif de Poitiers annulait cet arrêté par un jugement du 4 juin 1997. L'affaire était portée par l'ACCA devant la Cour administrative d'appel de Bordeaux, qui réformait le jugement. Les requérants se pourvoyaient en cassation devant le Conseil d'Etat. Le 12 février 2003, le Conseil d'Etat rejetait leur pourvoi. Les requérants ayant épuisé toutes les voies de recours disponibles en France formait une requête devant la CEDH, qui vient donc de se prononcer par un rejet de la demande (décisions n° 225091 et n° 225092 du 12-02-2003 ACCA de Pindray).

Se référant expressément à l'arrêt du 4 avril 1999 de la CEDH précité, ils dénonçaient une violation des articles 9¹ et 11² de la Convention et 1^{er} du Protocole n° 1, ainsi que de l'article 14 de la Convention combiné avec ces deux dernières dispositions.

Devant la Cour européenne, les requérants dénoncent tout d'abord une

violation de leur droit à la liberté d'association, résultant du fait qu'ils ont été contraints à adhérer à une association communale de chasse agréée alors qu'ils faisaient déjà partie d'une association ayant un même objet cynégétique. Ils s'appuient dans leur démarche sur deux conclusions de la CEDH dans l'arrêt Chassagnou relatives à la liberté d'association et la libre disposition des biens. Ils considèrent que :

1 – « au regard du droit à la liberté d'association reconnue à l'article 11 de la Convention, le recours à la technique juridique de l'association (...) pose un problème en l'espèce, la question de l'apport forcé des terrains relevant du droit au respect des biens garanti à l'article 1 du Protocole n° 1. (...) Au regard de la nécessité de protéger les droits et libertés d'autrui pour l'exercice démocratique de la chasse, une obligation d'adhésion aux ACCA qui pèse uniquement sur les propriétaires dans une commune sur quatre en France ne peut passer pour proportionnée au but légitime poursuivi. »

2 – En outre « la distinction opérée entre petits et grands propriétaires quant à la liberté d'affecter leur fonds à un autre usage que la chasse est dépourvue de toute justification pertinente. En conclusion, il y a violation de l'article 11 combiné avec l'article 14 de la Convention. »

Invoquant l'article 14³ de la Convention combiné avec l'article 11, ils exposent ensuite que, rattachés d'office à une telle association au motif que la superficie de leurs terres est inférieure à quarante hectares, ils se disent victimes d'une discrimination fondée sur leur « état de fortune ». La cour ne les suit pas dans leur argumentation et revient à une application plus classique du Protocole n° 1, article 1^{er} de la Convention.

Après avoir rappelé les dispositions applicables en matière de droit de chasse en droit

français, la Cour souligne que « comme elle l'a jugé dans l'affaire *Chassagnou et autres* auquel se réfèrent pertinemment les parties, l'obligation d'adhérer à une ACCA imposée par la loi Verdeille aux requérants est une restriction dans l'exercice de leur droit à la liberté d'association « négative », c'est-à-dire à la liberté de chacun de ne pas adhérer à telle ou telle association ou de s'en retirer. »

« Pareille restriction enfreint l'article 11, **sauf** si elle est « prévue par la loi », dirigée vers un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2 et « nécessaire, dans une société démocratique », pour les atteindre. »

« La première de ces conditions (la restriction) est sans conteste remplie en l'espèce (voir l'arrêt *Chassagnou et autres*, § 105). S'agissant de la deuxième (l'intervention de la loi dans un but légitime), la Cour retient que le regroupement des parcelles de surface réduite dans le périmètre d'ACCA et l'adhésion obligatoire des propriétaires concernés à ces dernières, s'inscrivent dans le cadre de « l'organisation et [de] la réglementation d'une activité de loisir » dans l'optique d'offrir au plus grand nombre l'accès au loisir cynégétique et d'assurer la sécurité des biens et des

1 – « Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion... »

2 – « Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts... »

3 – « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, ... »

personnes (arrêt *Chassagnou et autres*, § 108) ; elle relève tout particulièrement à cet égard qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi Verdeille, les ACCA ont pour but de favoriser sur leur territoire, notamment, « l'éducation cynégétique de leurs membres dans le respect des propriétés et des récoltes et, en général, d'assurer une meilleure organisation technique de la chasse pour permettre aux chasseurs un meilleur exercice de ce sport ». Elle admet en conséquence que la restriction litigieuse vise « à la protection des droits et libertés d'autrui » au sens du second paragraphe de l'article 11. »

Elle valide ainsi la politique suivie en France – et notamment par la loi sur les ACCA – qui favorise la chasse dite populaire, accessible même aux chasseurs peu argentés.

La Cour rappelle ensuite, d'une part, qu'une restriction au droit que consacre l'article 11 doit être proportionnée au but légitime poursuivi, et d'autre part que, plus largement, un juste équilibre doit être ménagé entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble. En conséquence, « dans le cadre de l'appréciation de la "nécessité" de la restriction », il lui appartient de « prendre aussi en compte l'objectif d'intérêt général que, au-delà de "la protection des droits et libertés d'autrui", la loi Verdeille poursuit : "éviter une pratique anarchique de la chasse" et "favoriser une gestion rationnelle du patrimoine cynégétique". » **Elle conclut qu'« en visant ainsi à la maîtrise de l'impact de la chasse sur les équilibres naturels, la loi tend en effet à la préservation de la nature.** Ce qui, comme la Cour l'a jugé à de nombreuses reprises, relève incontestablement de l'intérêt général (voir, par exemple, l'arrêt *Lazaridi c. Grèce* du 13 juillet 2006, n° 31282/04, § 34). » Le motif déterminant de la décision de 1999 était « que les requérants, opposants éthiques à la chasse, s'étaient trouvés obligés d'adhérer à une association dont l'objet (cynégétique) heurtait leurs convictions ». Or, dans l'affaire qui lui est à nouveau soumise, les propriétaires concernés sont eux-mêmes chasseurs ou louent leurs terres à des chasseurs. Aussi, « les requérants n'étant pas des opposants éthiques à la chasse, l'on ne peut déduire des conclusions de la Cour dans l'affaire *Chassagnou et autres* qu'il y a eu violation de l'article 11 en leur cause. »

La Cour observe que les requérants ne mettent en cause sur le terrain de l'article 11 ni la « nécessité » de constituer des territoires de chasse d'une surface raisonnable pour répondre au problème susmentionné, ni celle de regrouper à cette fin au sein d'associations cynégétiques les territoires de chasse les plus petits et les détenteurs du droit de chasse concernés. » En revanche, elle rejette la thèse des requérants qui est de souligner « que, si l'on peut voir dans l'adhésion obligatoire de propriétaires fonciers à une association cynégétique un moyen dont la mise en œuvre est « nécessaire » au sens de l'article 11 à la réalisation du but poursuivi, il n'est cependant pas « nécessaire » (...) : l'affiliation à une association cynégétique non agréée telle que celles dont ils étaient membres garantirait pareillement la réalisation dudit but tout en ménageant davantage le droit à la liberté d'association. »

La Cour ne voit rien de déraisonnable dans l'affirmation du gouvernement selon laquelle la multiplication des entités cynégétiques est de nature à augmenter le risque d'accidents inhérent à cette activité. Elle retient également que cette politique va « dans le sens d'une démocratisation de l'accès au loisir cynégétique dès lors que les ACCA sont tenues d'accueillir parmi leurs membres des chasseurs non-propriétaires. »

La Cour décèle enfin dans les décisions prises par les autorités françaises comme dans les dispositions légales sur lesquelles elles reposent, « l'expression d'une légitime volonté institutionnelle d'encadrer étroitement une activité de loisir présentant un danger pour les biens et les personnes et ayant un impact significatif sur l'environnement ; ». Elle admet que, dans cette optique, les autorités optent pour une approche favorisant l'emprise des ACCA, fût-ce au détriment d'associations de chasse non agréées.

Les requérants exposaient également que, « rattachés d'office à une ACCA au motif que la superficie de leurs terres est inférieure à quarante hectares, ils sont victimes d'une discrimination fondée sur leur « état de fortune ». Toutefois, ce motif n'ayant pas été présenté devant le tribunal administratif et la Cour de Bordeaux, il ne peut être admis devant la CEDH, les requérants n'ayant pas épuisé toutes les voies de recours internes. Or, ce critère de l'épuisement des voies de recours

interne est primordial dans l'application de la Convention. La Cour déclare donc la requête irrecevable.

Cet argument de la discrimination fondé sur l'état de fortune pourrait aussi être repris dans les autres Etats partie à la Convention qui ont mis en place des systèmes de regroupement autoritaire du droit de chasse sur les propriétés rurales et leur mise en adjudication au plus offrant. En effet, la Cour nous paraît légitimer également les autres systèmes mis en place dans d'autres pays membres du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, qui encadrent également très strictement l'accès au territoire de chasse, même si le but poursuivi n'est pas forcément la chasse populaire telle qu'entendu en France. Citons à ce sujet la loi allemande, qui impose le regroupement de toutes les propriétés de moins de 75 ha d'un seul tenant dans le ban communal et la mise en adjudication au plus offrant des lots constitués. En Autriche, le seuil est fixé à 110 ha. Dans ces conditions, la discrimination basée sur la fortune nous paraît beaucoup plus flagrante dans ces pays que dans le système de regroupement mis en place en France avec les ACCA.

Enfin, un problème important n'a pour le moment pas fait l'objet d'une décision de la CEDH : celui du rattachement du droit de chasse au droit de propriété. Il ne s'agit pas là d'une vision commune à tous les Etats partie à la Convention, certains privilégiant le droit de chasser des citoyens par rapport au droit du propriétaire, le droit de propriété dans ce cas ne comprenant pas le droit de chasse en tant que droit d'usage de la propriété. D'autres considérant que le droit de chasse est un droit régalien dont seul l'Etat dispose et qu'il gère pour le compte de la collectivité, y compris en faisant chasser tout ou partie des territoires concernés.

Il est possible que cette question soit évoquée un jour, il n'est pas certain que ce soit au profit des propriétaires privés. La gestion de tous les animaux sauvages nous paraissant être l'un des enjeux importants pour les années prochaines, qu'il s'agisse d'espèces autochtones ou d'espèces dites invasives, on peut penser que les autorités étatiques imposeront davantage de contrôle sur le prélèvement d'espèces à caractère patrimonial. ■