



Différence de traitement entre les associations de propriétaires créées avant ou après la constitution d'une association communale de chasse agréée : la Cour européenne répond à la demande d'avis consultatif du Conseil d'Etat

La Cour européenne des droits de l'homme a rendu aujourd'hui un avis consultatif, adopté à l'unanimité, en réponse à une demande ([n° P16-2021-002](#)) formulée par le Conseil d'État de la République française.

Dans sa demande, le Conseil d'État interrogeait la Cour sur les critères pertinents pour apprécier la compatibilité avec l'article 14 (interdiction de la discrimination) de la Convention européenne des droits de l'homme combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 (protection de la propriété) d'une disposition législative qui exclut la possibilité pour les associations de propriétaires créées après la constitution d'une association communale de chasse agréée (ACCA) de retirer leurs terrains du territoire du périmètre de chasse de l'ACCA, une fois atteint le seuil de superficie minimale requis pour ce faire.

Dans son avis consultatif, la Cour répond qu'il appartient tout d'abord au Conseil d'État d'apprécier si la différence de traitement – qui résulte de l'article L. 422-18 du code de l'environnement dans sa rédaction issue de la loi du 24 juillet 2019, entre les associations « ayant une existence reconnue à la date de la création de l'ACCA » et les associations créées postérieurement – peut relever du champ d'application de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 et, dans l'affirmative, si elle concerne ou non des personnes placées dans des situations analogues ou comparables.

En cas de réponse affirmative à chacune de ces deux questions préalables, la Cour précise qu'il revient à la juridiction demanderesse, afin de déterminer si la différence de traitement ici en cause est « légitime et raisonnable » et, partant, compatible avec l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1, de s'assurer : premièrement, qu'en distinguant les catégories de propriétaires ou de détenteurs de droits de chasse en fonction de la date de la création de leur association, le législateur poursuivait un ou plusieurs « buts légitimes » ; deuxièmement, que la loi constitue une base légale satisfaisant à l'exigence de légalité inscrite à l'article 1 du Protocole n° 1 et, troisièmement, qu'il existe un « rapport raisonnable de proportionnalité » entre les moyens employés et le(s) but(s) légitime(s) visé(s).

À cet égard, son appréciation devrait s'effectuer à la lumière du critère du « défaut manifeste de base raisonnable » en matière de réglementation de l'usage des biens, au sens du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1.

Lors de cette appréciation de la proportionnalité de la mesure instituant la différence de traitement en cause, la juridiction demanderesse devrait tenir compte, notamment, de la nature du critère de distinction institué par la loi et de son impact sur la marge d'appréciation des autorités nationales, du choix des moyens employés pour atteindre le(s) but(s) visé(s), de l'adéquation entre le(s) but(s) visé(s) et le(s) moyen(s) employé(s), ainsi que de l'impact de ce(s) dernier(s).

Un résumé juridique de cette affaire sera disponible dans la base de données HUDOC de la Cour ([lien](#)).

Procédure

Le 19 avril 2021, la Cour a reçu une demande d'avis consultatif (n° P16-2021-002) que le Conseil d'État de la République française avait formulée par une décision du 15 avril 2021.

Le 31 mai 2021, un collège de cinq juges de la Grande Chambre a décidé d'accepter cette demande. La composition de la Grande Chambre a été arrêtée le 2 juin 2021.

Le président de la Grande Chambre a invité les parties (Forestiers Privés de France et le ministère de la Transition écologique et solidaire) ainsi que les tiers intervenants dans la procédure interne (la Fédération nationale des chasseurs et l'Association nationale des fédérations départementales et interdépartementales des chasseurs à associations communales et intercommunales de chasse agréées) à soumettre des observations écrites.

Le contexte de l'affaire et la procédure interne

La question posée à la Cour s'inscrit dans le cadre d'une procédure pendante devant le Conseil d'État, qui avait été saisi à la suite d'une modification apportée à l'article L. 422-18 du code de l'environnement par l'article 13 (point I, no 16) de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement.

Le Conseil d'État interrogeait la Cour sur les critères pertinents pour apprécier la compatibilité d'une disposition législative qui limite la possibilité pour les associations de propriétaires de retirer leurs terrains du territoire d'une association de chasse agréée (ACCA) avec la Convention européenne des droits de l'homme.

La loi du 10 juillet 1964 (loi Verdeille) a instauré les « associations communales de chasse agréées » (ACCA). Ces ACCA visent à favoriser la gestion rationnelle de la chasse et du patrimoine cynégétique en encourageant la pratique de la chasse sur une superficie assez vaste. Les propriétaires de terrains sont tenus de devenir membres de l'ACCA constituée dans leur commune et de lui faire apport de leur fonds pour créer un territoire de chasse à l'échelle communale. L'article L 422-10 du code de l'environnement a néanmoins prévu que, lors de la constitution d'une ACCA, peuvent s'opposer à cet apport les propriétaires qui invoquent des convictions personnelles opposées à la chasse ainsi que les propriétaires ou les associations de propriétaires, détenteurs des droits de chasse, dont les terrains ont des superficies supérieures aux superficies minimales mentionnées à l'article L 422-13 de ce code. L'article L 422-18 du code de l'environnement dans sa rédaction issue de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 prévoit qu'à la différence des propriétaires qui peuvent faire valoir leur droit de retrait à tout moment dès lors que leur terrain atteint le seuil minimal, seules les associations de propriétaires ayant une existence reconnue à la date de la création de l'ACCA et dont les terrains atteignent ce seuil disposent du droit de s'en retirer, les associations comparables créées postérieurement à cette date étant privées de ce droit.

La fédération Forestiers privés de France (Fransylva), requérante auprès du Conseil d'État, soutient que l'article L 422-18 du code de l'environnement dans sa version actuelle institue une discrimination contraire aux articles 14 (interdiction de la discrimination) et à l'article 1 du Protocole n° 1 (protection de la propriété) à la Convention, en tant qu'elle prive du droit de se retirer d'une ACCA existante les associations de propriétaires créées après la constitution de l'ACCA, alors même qu'elles réunissent des terrains représentant une superficie totale remplissant la condition prévue par l'article L 422-13 du code de l'environnement.

La procédure devant le Conseil d'État

Le 18 février 2020, Forestiers privés de France, introduisit un recours afin d'obtenir l'annulation pour excès de pouvoir du décret du Premier ministre n° 2019-1432 du 23 décembre 2019 pris en application de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019. La Fédération nationale des chasseurs et l'Association nationale des fédérations départementales et interdépartementales des chasseurs à

associations communales et intercommunales de chasse agréées firent, conjointement, une demande d'intervention dans la procédure.

Aux yeux de la fédération requérante, la distinction temporelle effectuée par l'article L. 422-18 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019, entre les groupements de propriétaires créés avant ou après la constitution de l'ACCA, était disproportionnée et par là même, contraire à l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1. Selon la fédération requérante, l'objectif d'éviter l'affaiblissement des ACCA existantes aurait pu être atteint par d'autres moyens, tel l'établissement d'une condition de seuil minimal pour un retrait en groupe d'une ACCA. Le motif d'intérêt général ayant justifié la création des ACCA aurait pu être atteint sans qu'il fût nécessaire d'opérer une quelconque distinction temporelle entre les groupements de propriétaires en ce qui concerne la possibilité de retirer leur fonds de l'ACCA.

Avis de la Cour

La Cour relève que la question qui lui est posée porte sur les critères permettant à la juridiction demanderesse d'apprécier si la différence de traitement établie par l'article L. 422-18 du code de l'environnement dans sa rédaction actuelle est compatible, ou non, avec l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1.

La Cour observe que la juridiction demanderesse devra examiner deux questions préalables. La première est celle de savoir si la différence de traitement instituée par la loi entre diverses personnes morales, différence fondée sur la date à laquelle elles ont été créées, peut relever du champ d'application de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1. En cas de réponse affirmative, la seconde question préalable qui se pose porte sur les critères permettant à la juridiction demanderesse de déterminer si la différence de traitement en cause dans la procédure pendante devant elle concerne des personnes placées dans des situations analogues ou comparables, au sens des mêmes articles.

Revenant ensuite aux critères permettant à la juridiction demanderesse d'apprécier si la différence de traitement ici en cause est compatible, ou non, avec l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1, la Cour rappelle que, même lorsqu'elles portent sur des personnes ou des catégories de personnes placées dans des situations analogues ou comparables, les différences de traitement ne sont pas toutes discriminatoires, et, partant, ne sont pas toutes nécessairement contraires à l'article 14 de la Convention. Seules les différences de traitement qui sont dépourvues de « justification objective et raisonnable » revêtent ce caractère. Pour la Cour, une distinction de traitement manque de justification objective et raisonnable si elle ne poursuit pas un « but légitime » et/ou s'il n'y a pas de « rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ».

En ce qui concerne la poursuite d'un ou de plusieurs « buts légitimes » et comme le relève le Gouvernement, le législateur a indiqué, en adoptant la loi du 24 juillet 2019, qu'il considérait que les circonstances factuelles à l'origine des limitations du droit de retrait des ACCA établies par la loi Verdeille n'avaient pas changé de façon substantielle avec le temps, de sorte qu'il était toujours nécessaire d'empêcher que des petits propriétaires se regroupent après la création des ACCA dans leur commune dans le but d'échapper à l'apport forcé initial.

Pour le Gouvernement, l'article 422-18 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de la loi du 24 juillet 2019, se rattache directement à l'objectif d'intérêt général consistant à encourager la pratique de la chasse sur des territoires d'une superficie suffisamment importante. Selon lui, les restrictions au droit de retrait des ACCA frappant les associations de propriétaires constituées plus récemment procédaient, d'une part, de la volonté du législateur d'éviter une multiplication trop importante de sorties des ACCA, risquant de mettre en péril le fonctionnement des ACCA elles-mêmes. D'autre part, cette réglementation se fonderait sur la prémisse que les associations de

propriétaires de constitution plus récente sont susceptibles de se multiplier pour faire échec à la volonté du législateur de maintenir la pérennité des ACCA actuelles.

Dans l'hypothèse où la juridiction demanderesse estimerait que le dispositif de retrait des ACCA mis en place par la disposition législative adoptée en 2019 poursuit un ou plusieurs buts « légitimes », il lui resterait à rechercher si les moyens employés par les autorités pour les atteindre concordent avec ces buts de telle sorte qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les deux.

Sans préjuger de l'issue des débats devant le Conseil d'État, sur la question de savoir si, lors de l'adoption de la loi du 24 juillet 2019, les moyens mis en œuvre par le législateur étaient proportionnés aux objectifs d'intérêt général visés par la loi, la Cour relèvera les critères pertinents qui devraient guider le Conseil d'Etat lors de cette appréciation :

a) le respect de l'exigence de légalité inscrite à l'article 1 du Protocole n° 1

Il revient au Conseil d'État d'apprécier, en premier lieu, si l'article 13 (1, 16°) de la loi du 24 juillet 2019 constitue, par son accessibilité, sa clarté et la prévisibilité de ses effets, une base capable de satisfaire à l'exigence de légalité inhérente à l'ensemble de l'article 1 du Protocole n° 1.

À ce jour, la Cour n'a constaté aucune violation de l'un ou l'autre des droits garantis par la Convention ou par ses protocoles additionnels quand elle a eu à connaître, par exemple, d'une intervention législative du Parlement influant sur un litige futur dont les juridictions n'étaient pas encore saisies à la date de l'adoption de la loi, ou d'une intervention législative du Parlement qui « répondait à une évidente et impérieuse justification d'intérêt général », soit pour combler un vide juridique, soit pour rétablir et réaffirmer son intention initiale.

b) le critère du « défaut manifeste de base raisonnable »

Dans le contexte spécifique de l'organisation et de la pratique de la chasse en France, la Cour a déjà examiné, au regard de l'article 1 du Protocole n° 1 pris seul ou combiné avec l'article 14 de la Convention, des mesures législatives entraînant la perte des droits exclusifs en matière de chasse dont certains propriétaires fonciers avaient été frappés par l'effet du dispositif mis en place par la loi Verdeille. À ses yeux, obliger les seuls petits propriétaires à mettre en commun leurs territoires de chasse dans le but de favoriser une meilleure gestion cynégétique n'était pas en soi disproportionné. La Cour a vu dans les dispositions légales en cause « l'expression d'une légitime volonté institutionnelle » d'éviter la multiplication des entités cynégétiques et d'encadrer étroitement une activité de loisir présentant un danger pour les biens et les personnes et ayant un impact significatif sur l'environnement.

c) la nature du critère de distinction institué par la loi et son impact sur la marge d'appréciation des autorités nationales

Dans le contexte factuel de la présente demande d'avis, la marge d'appréciation des autorités nationales est ample. La première raison tient au domaine et au contexte dans lesquels s'inscrit la mesure instituant la différence de traitement ici en cause. La seconde raison tient à la nature du motif sur lequel repose la différence de traitement contestée dans la procédure devant le Conseil d'État. Cette différence de traitement est fondée sur un critère temporel prévu par le législateur, à savoir la date de création d'une association de propriétaires, antérieure ou postérieure à celle de l'ACCA. Un tel critère renvoie, indirectement, au critère de la taille du terrain, autrement dit à celui de « la fortune » foncière. La Cour a déjà estimé que la nature même de ce critère justifiait une marge d'appréciation considérablement plus ample que si la différence en question découlait d'un motif que la Cour juge inacceptable par principe, tel que la race ou l'origine ethnique, ou en l'absence de considérations très fortes, par exemple le sexe ou l'orientation sexuelle.

d) le choix des moyens employés pour atteindre le(s) but(s) visé(s) et l'adéquation entre le(s) but(s) visé(s) et le(s) moyen(s) employé(s)

La Cour a eu l'occasion de souligner que les mesures de politique économique ou sociale impliquent souvent l'introduction et l'application de critères fondés sur des distinctions entre catégories ou groupes de personnes. La Cour a considéré que, même si de telles limites temporelles pouvaient à première vue apparaître arbitraires pour les personnes concernées, les différences de traitement auxquelles elles donnaient lieu dans la pratique étaient la conséquence inévitable de l'instauration de nouvelles règles et que la création d'un nouveau régime imposait, parfois, l'adoption, par le législateur national, de dates limites applicables à d'importants groupes de personnes.

La Cour prend note que la création en droit français d'une association relevant de la loi du 1^{er} juillet 1901 est rapide et peu coûteuse, ce qui rend plausible le risque, invoqué par le Gouvernement, qu'une multitude de structures associatives réunissant de petits propriétaires aient pu, à la suite de l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'État, être constituées dans le but principal de permettre à leurs membres de retirer leurs terrains des ACCA existantes. Si tel était le cas, la distinction temporelle retenue par le législateur entre les différentes associations de propriétaires selon la date de leur création pourrait être considérée comme étant en adéquation avec la volonté du législateur de préserver les ACCA existantes.

Enfin, comme la Cour a eu l'occasion de le rappeler, l'éventuelle existence de solutions alternatives ne rend pas à elle seule injustifié(s) le(s) moyen(s) employé(s) par le législateur national. Tant qu'il ne dépasse pas les limites de sa marge d'appréciation, et donc que les mesures choisies sont en adéquation avec les buts légitimes visés par la loi, il n'appartient pas à la Cour de juger s'il a choisi la meilleure façon de traiter le problème ou s'il aurait dû exercer son pouvoir différemment.

e) l'impact du/des moyen(s) employé(s)

Sur le terrain de cette disposition du Protocole n° 1 à la Convention, les autorités nationales bénéficient d'une ample marge d'appréciation tant pour déterminer la mesure de réglementation devant s'appliquer pour répondre à un impératif d'intérêt général que pour choisir, parmi les différents dommages qu'une telle mesure est susceptible d'occasionner, ceux qui peuvent donner lieu à indemnisation.

La Cour conclut donc que c'est notamment à la lumière de ces éléments qu'il revient au Conseil d'État de déterminer si la différence de traitement établie par la disposition législative mise en cause dans la procédure devant lui satisfait, ou non, à l'exigence de proportionnalité et, partant, si cette différence de traitement est compatible, ou non, avec l'article 14 combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int. Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur Twitter [@ECHR_CEDH](https://twitter.com/ECHR_CEDH).

Contacts pour la presse

echrpress@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Les journalistes sont invités à privilégier les demandes de renseignement par courriel.

Denis Lambert (tel : + 33 3 90 21 41 09)

Tracey Turner-Tretz (tel : + 33 3 88 41 35 30)

Inci Ertekin (tel : + 33 3 90 21 55 30)

Neil Connolly (tel : + 33 3 90 21 48 05)

Jane Swift (tel : + 33 3 88 41 29 04)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.