

Commentaire de la décision n° 2000-434 DC du 20 juillet 2000

Loi relative à la chasse

Adoptée dans les ultimes jours de la session, la loi sur la chasse a été aussitôt déférée au Conseil constitutionnel par plus de soixante députés. La requête invoquait quatre séries de griefs.

I. Les premiers portaient sur la procédure législative.

A. Était d'abord dénoncée une méconnaissance des règles relatives au droit d'amendement.

L'article 3, relatif à la réintroduction volontaire de prédateurs dont l'espèce est menacée d'extinction (on pense aux ours slovènes des Pyrénées), avait été voté dans les mêmes termes avant la commission mixte paritaire (CMP), mais substantiellement modifié après celle-ci par amendement gouvernemental.

Conformément à la jurisprudence la plus récente du Conseil (n° 2000-430 DC du 29 juin 2000, cons. 2 à 7), l'adoption d'un tel amendement n'aurait été conforme à l'article 45 de la Constitution que si elle avait été dictée par la nécessité de respecter la Constitution, d'assurer la coordination de plusieurs textes en cours d'examen au Parlement ou de corriger une erreur matérielle. Comme l'indiquaient justement les requérants, aucune de ces conditions n'était réalisée en l'espèce.

A été d'office déclarée non conforme à la Constitution une autre disposition introduite par amendement après CMP et sans rapport direct avec une disposition restant en discussion.

B. Une deuxième violation des règles relatives à la procédure législative était invoquée, en matière financière cette fois.

Le XIII de l'article 17 (nouveau L. 223-17 du code rural) disposait que "le montant et les conditions de recouvrement des redevances cynégétiques sont fixés annuellement par une loi de finances".

Le Conseil juge d'abord que les redevances cynégétiques relèvent, au sens de l'article 34 de la Constitution, des "impositions de toutes natures".

Mais en imposant au législateur financier d'en traiter annuellement, le législateur ordinaire a empiété sur le domaine organique, puisqu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : "Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique." Or l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 sur les lois de finances n'a pas réservé à la loi de finances le soin d'instituer ou de modifier une imposition.

C. Étaient également contestées par la saisine, comme entachées d'"incompétence négative", les dispositions actuelles de l'article L. 225-4 du code rural qui, dans le cadre des "plans de chasse", instituent une "taxe par animal à tirer" et en renvoient la fixation du taux à un arrêté.

Le grief n'était pas inopérant dès lors que la loi déferée (VI de l'art. 31) affecte le domaine d'application de l'article L. 225-4 du code rural. Nous nous trouvons ici en effet dans une hypothèse où une disposition déjà promulguée peut être utilement critiquée au travers de la contestation de la loi nouvelle qui la modifie (par ex. n° 99-410 DC du 15 mars 1999, cons. 35 à 42, *Rec.* p. 51).

Le grief d'incompétence négative n'en était pas fondé pour autant.

En effet, tant en raison des nouveaux destinataires de la taxe (il s'agit, en vertu du 4e du VI de l'article 31, des fédérations départementales de chasseurs, organismes de droit privé) que de sa finalité (dédommager les exploitants agricoles dont les cultures ont subi des dégâts du fait de la présence de gros gibier, ce qui constitue "un intérêt économique et social"), la "taxe par animal à tirer" répond à la définition donnée de la taxe parafiscale par le dernier alinéa de l'article 4 portant loi organique relative aux lois de finances.

Dès lors, la seule obligation du législateur est d'autoriser annuellement la perception de la taxe au-delà du 31 décembre. C'est à la loi de finances qu'incombe cette obligation en vertu de l'article 4 de l'ordonnance n° 59-2.

D. Les requérants mettaient encore en cause l'incompétence négative du législateur en ce qui concerne l'"imprécision" dont étaient entachés selon eux :

- l'article L. 222-14 du code rural (dans la rédaction que lui donne l'article 23 de la loi déferée) qui confie à un décret en Conseil d'État les règles garantissant la sécurité des chasseurs et des tiers;

- l'article L. 225-5 du code rural (dans la rédaction que lui donne l'article 32 de la loi déferée) qui renvoie à un décret en Conseil d'État (après avis de la fédération départementale ou nationale des chasseurs et de l'office national de la chasse) la fixation du "nombre maximal d'animaux qu'un chasseur est autorisé à capturer dans une période déterminée sur un territoire donné".

Mais le législateur n'est resté en deçà de sa compétence ni sur le premier, ni sur le second point.

S'agissant du premier, la loi ne mentionne que des mesures de police générale (sécurité) dont la matière appartient toute entière au domaine réglementaire. L'article 34 de la Constitution n'a pas en effet retiré au chef du gouvernement les attributions de police générale qu'il exerçait antérieurement (n° 87-149 L du 20 févr. 1987, cons. 6, 7, 8, *Rec.* p. 24).

S'agissant du second, on se trouve bien en présence d'une police spéciale, mais seule son institution, dans la mesure où elle touche au droit de propriété, incombe au législateur. En posant le principe d'un prélèvement maximal par période et par territoire et en énonçant sa finalité à l'article 2 de la loi déferée (prélèvement raisonnable sur les ressources naturelles en vue d'assurer la gestion durable du patrimoine faunique et de ses habitats), le législateur est allé jusqu'au bout de sa compétence.

II. Étaient en outre dénoncées diverses atteintes au droit de propriété.

Rappelons à ce sujet que le "droit de chasse" est indissociable du droit de propriété, puisqu'il se rattache à l'*usus* d'un bien foncier, tandis que le "droit de chasser" est une autorisation administrative délivrée à une personne physique de pratiquer la chasse là où et quand elle dispose du droit de chasser.

Pour les requérants, la loi déferée violait à plusieurs titres le droit de propriété.

A. Était selon eux contraire à l'essence du droit de propriété la formule, figurant à l'article 2, selon laquelle : "la chasse s'exerce dans les conditions compatibles avec les usages non appropriatifs de la nature, dans le respect du droit de propriété".

Énoncé général sur la nécessité de concilier les diverses exigences constitutionnelles et les divers intérêts légitimes en conflit potentiel dans la pratique de la chasse, la formule critiquée, qui met d'ailleurs en avant le respect du droit de propriété, ne porte pas atteinte par elle-même à ce droit.

B. Étaient en deuxième lieu contestées les dispositions de l'article 14 relatives au "droit d'opposition" désormais reconnu aux propriétaires d'un terrain compris dans le périmètre d'une association communale ou intercommunale de chasse agréée qui, "au nom de convictions personnelles opposées à la pratique de la chasse sur leurs biens", entendent y interdire l'exercice de la chasse.

Selon les requérants, le IV de l'article 14 portait atteinte au droit de propriété en subordonnant le droit d'opposition du propriétaire à la condition que l'intéressé le revendique sur la totalité des biens dont il dispose dans l'ensemble du territoire national.

Le grief n'aurait pas été sans mérite si l'analyse faite par les requérants de la disposition critiquée avait été exacte.

L'article 14 revient sur des dispositions antérieures ("loi Verdeille") que la Cour de Strasbourg avait estimées contraires à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, 29 avr. 1999, *Chassagnou c/ France*).

Le "droit de non chasse" s'analyse, compte tenu de la limitation des motifs que peut invoquer le propriétaire (convictions personnelles relatives à la chasse), comme une restauration partielle du droit de propriété.

Après l'avoir ainsi limité, le législateur ne saurait davantage restreindre le droit d'opposition que pour un motif d'intérêt général.

On ne voit pas en effet quel motif d'intérêt général, ni même quelle considération pratique (au contraire), justifieraient une telle restriction.

Mais, en tout état de cause, la disposition contestée n'a pas la portée que lui prêtait la saisine.

Cette disposition (IV de l'art. 14) se borne à insérer dans la sous-section intitulée "territoire" de la section 1 du chapitre II du titre II du livre II du code rural, intitulée "Associations communales et intercommunales de chasse agréées", un article L. 222-13-1 aux termes duquel : "L'opposition mentionnée au 5° de l'article L. 222-10 est recevable à la condition que cette opposition porte sur l'ensemble des terrains appartenant aux propriétaires ou copropriétaires en cause..."

En raison de son insertion, voulue par le législateur, dans les dispositions du code rural relatives à la détermination du territoire des associations communales ou intercommunales de chasse agréées, la condition de recevabilité posée par l'article L. 222-13-1 du code rural ne saurait concerner que l'ensemble des terrains dont l'opposant est propriétaire sur le territoire d'une association de chasse donnée.

C. La partie la plus nourrie de l'argumentation des requérants visait le "jour de non chasse" institué par l'article 24 de la loi déferée.

Aux termes du dernier alinéa de l'article L. 224-2 du code rural, dans sa rédaction issue de l'article 24 de la loi déferée : "La pratique de la chasse à tir est interdite du mercredi 6 heures au jeudi 6 heures ou à défaut une autre période hebdomadaire de vingt-quatre heures comprise entre 6 heures et 6 heures, fixée au regard des circonstances locales, par l'autorité administrative après avis du conseil départemental de la chasse et de la faune sauvage. Cette interdiction ne s'applique pas aux postes fixes pour la chasse aux colombidés du 1er octobre au 15 novembre. Elle s'applique aux espaces clos sans toutefois faire obstacle à l'application des dispositions de l'article L. 224-3."

L'interdiction de la chasse un jour par semaine porterait atteinte au droit de propriété soit si, par sa gravité, elle dénaturait ce droit, soit si elle ne trouvait de fondement dans aucun motif d'intérêt général. La première condition (dénaturation) n'était à l'évidence pas remplie. Mais qu'en était-il du motif d'intérêt général?

Constitue assurément un tel motif la sécurité des enfants d'âge scolaire et de leurs accompagnateurs le mercredi.

En revanche, la faculté ouverte à l'autorité administrative de choisir une autre période hebdomadaire de vingt-quatre heures "au regard des circonstances locales", sans que ni les termes de la disposition critiquée, ni les débats parlementaires ne précisent la nature des motifs d'intérêt général justifiant une telle prohibition, est de nature à porter au droit de propriété et à la liberté une atteinte contraire à la Constitution.

III. La série suivante de griefs était tirée de l'atteinte à la liberté d'association.

Les requérants soutenaient que les modalités de constitution et de fonctionnement des fédérations de chasseurs, ainsi que les contrôles administratifs et financiers des fédérations prévus par les articles 5 et 7 de la loi déferée, étaient "manifestement contraires" au principe constitutionnel de liberté d'association.

Ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa célèbre décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971 ("liberté d'association", *Rec.* p. 29), la liberté d'association est au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République solennellement réaffirmés par le préambule de la Constitution. Toutefois, cette liberté ne saurait s'opposer à ce que des

"catégories particulières" d'associations fassent l'objet de mesures spécifiques de contrôle de la part de l'État en raison notamment des missions de service public auxquelles elles participent, de la nature et de l'importance des ressources qu'elles perçoivent et des dépenses obligatoires qui leur incombent.

Or tel est bien le cas en l'espèce.

Tout en étant des organismes de droit privé et ayant la forme d'associations, les fédérations de chasseurs ont un statut législatif particulier depuis la loi du 28 juin 1941 et sont investies de missions de service public (CE, 4 avr. 1962, *Chevassier, Leb.* p. 244).

Dans ces conditions, la nécessité pour l'État de contrôler la bonne exécution, par les fédérations de chasseurs, des diverses missions de service public auxquelles elles participent, ainsi que l'emploi des ressources obligatoires qu'elles perçoivent à cet effet, sont de nature à justifier l'instauration d'un régime spécifique de contrôle.

La jurisprudence a déjà admis des contrôles du même type pour les associations faisant appel à la générosité publique (n° 91-299 DC du 2 août 1991, *Rec.* p. 124).

IV. Le dernier grief était tiré d'une atteinte au principe d'égalité.

L'article 28 de la loi insère dans le code rural un nouvel article L. 224-4-1 autorisant la chasse du gibier d'eau, la nuit, à partir de postes fixes dans les départements où cette pratique est traditionnelle.

La saisine faisait grief à cette disposition d'introduire une inégalité de traitement injustifiée entre les départements où cette chasse est autorisée et les départements limitrophes où elle est interdite, alors que les mêmes usages traditionnels y existent. Les requérants évoquaient, en particulier, le cas de la baie du Mont-Saint-Michel qui s'étend sur les départements de la Manche et de l'Ille-et-Vilaine.

Le grief était inopérant.

La disposition critiquée prévoit en effet que "la chasse de nuit du gibier d'eau est également autorisée, dans les mêmes conditions, dans les cantons des départements où elle est traditionnelle" et confie à un décret en Conseil d'État la fixation de la liste des cantons concernés. Il appartiendra donc au ministre chargé de la chasse d'arrêter cette liste, sous le contrôle du juge administratif, dans le respect du critère fixé par la loi.