

Décision n° 2012-271 QPC du 21 septembre 2012

Association Comité radicalement anti-corrída Europe et autre

(Immunité pénale en matière de courses de taureaux)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 21 juin 2012 par le Conseil d'État (décision n° 357798 du 20 juin 2012) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par les associations « Comité radicalement anti-corrída Europe » et « Droits des animaux », portant sur l'article 521-1 du code pénal qui réprime certains sévices contre les animaux domestiques ou tenus en captivité.

Dans cette procédure, les associations requérantes ont formulé une demande de récusation visant M. Nicolas SARKOZY. Elles ont été informées qu'il ne participerait pas à la décision du Conseil constitutionnel

Par sa décision n° 2012-271 du 21 septembre 2012, le Conseil a jugé que la QPC portait sur la première phrase du septième alinéa de l'article 521-1 du code pénal (relative aux courses de taureaux) et a déclaré cette phrase conforme à la Constitution.

I. – Dispositions contestées

Le premier alinéa de l'article 521-1 du code pénal punit de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende « *le fait, publiquement ou non, d'exercer des sévices graves, ou de nature sexuelle, ou de commettre un acte de cruauté envers un animal domestique, ou apprivoisé, ou tenu en captivité* ».

Toutefois, le septième alinéa de ce même article prévoit que les dispositions ne sont pas applicables aux courses de taureaux « *lorsqu'une tradition locale ininterrompue peut être invoquée* » (première phrase) et aux combats de coqs « *dans les localités où une tradition ininterrompue peut être établie* » (seconde phrase).

A. – Historique des dispositions

Le septième alinéa de l'article 521-1 du code pénal trouve son origine dans la loi n° 51-461 du 24 avril 1951 complétant la loi du 2 juillet 1850 relative aux

mauvais traitements exercés envers les animaux, dite « Ramanory-Sourbet », créant, en matière de courses de taureaux, une exception au principe de la répression pénale des sévices graves envers les animaux « *lorsqu'une tradition ininterrompue peut être invoquée* »¹.

La pénalisation de ces sévices procédait d'une loi dite « Grammont » du 2 juillet 1850 à laquelle les juges du fond des régions de tradition tauromachique s'étaient opposés², ce qui avait conduit le législateur, en 1951, à prévoir lui-même une exception en matière de courses de taureaux³. En effet, cette dernière loi n'a eu pour but que de prendre en considération une tradition locale et, ainsi, de mettre un terme à une opposition jurisprudentielle au principe législatif de répression des courses de taureaux.

Reprises dans le nouveau code pénal, les dispositions contestées ont d'abord été codifiées à l'article 511-1 du code pénal, puis à l'article 521-1 du même code par la loi n° 94-653 du 29 juillet 1994⁴.

L'article 521-1 du code pénal a, par la suite, fait l'objet de plusieurs modifications. Parmi celles-ci, il faut relever celle issue de la loi n° 99-5 du 6 janvier 1999⁵ portant les peines, en matière de sévices envers les animaux, de six mois à deux ans d'emprisonnement et de 7 622 à 30 000 euros d'amende. En outre, la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004⁶ a élargi le champ matériel de l'incrimination de l'article 521-1 du code pénal (les sévices sexuels se trouvant incriminés au même titre que les sévices graves).

B. – La notion de « tradition locale ininterrompue »

La notion de « tradition » avait déjà, à une époque antérieure à la loi de 1951, fondé les décisions du juge administratif reconnaissant la licéité de certaines cérémonies religieuses. Ainsi, par de nombreux arrêts⁷, le Conseil d'État a soumis à un régime très strict, voire a proscrit les décisions administratives d'interdiction de cérémonies religieuses traditionnelles (cortèges funéraires, processions...).

¹ L'adjectif « locale » a été ajouté par un décret du 7 septembre 1959.

² Sur cette résistance des juges du fond de pays d'Oc, v. P. Tifine, « À propos des rapports entre l'usage, la coutume et la loi. La " tradition locale ininterrompue " dans les textes et la jurisprudence consacrés aux corridas », *RFDA*, 2002, p. 496.

³ Ces « courses de taureaux » incluent aussi bien les corridas avec ou sans mise à mort que les courses à proprement parler.

⁴ Loi n° 94-653 du 29 juillet 1994 relative au respect du corps humain, article 9.

⁵ Loi n° 99-5 du 6 janvier 1999 relative aux animaux dangereux et errants et à la protection des animaux..

⁶ Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité..

⁷ Conseil d'État, 2 mars 1934, *Prothée*, Rec. p. 1235 ; 25 janvier 1939, *Abbé Marzy*, Rec. p. 709 ; 3 décembre 1954, *Rastouil, évêque de Limoges*, Rec. p. 639.

Compte tenu de cette jurisprudence du Conseil d'État, la notion de « tradition locale ininterrompue » ne constitue pas une création *ex nihilo* du législateur de 1951.

S'agissant plus précisément de la teneur de la notion de « tradition locale ininterrompue », elle a fait l'objet d'une abondante jurisprudence des juridictions de l'ordre judiciaire. Le juge administratif n'a eu que peu d'occasions de se prononcer sur la notion en cause ; ces occasions se sont présentées lors de l'examen de recours pour excès de pouvoir dirigés contre des arrêtés autorisant ou, au contraire, refusant d'autoriser une corrida⁸.

La jurisprudence judiciaire permet de cerner la notion de « tradition locale ininterrompue ». Si le constat de cette tradition relève de l'appréciation souveraine des juges du fond, la Cour de cassation n'en a pas moins imposé une définition des qualificatifs « locale » et « ininterrompue ».

– Les juges du fond devant faire application du septième alinéa de l'article 521-1 du code pénal, ont parfois interprété de manière très généreuse la notion de « tradition locale ininterrompue ».

En matière de courses de taureaux, la cour d'appel de Toulouse a, dans un arrêt du 3 avril 2000⁹, affirmé qu' « *il ne saurait être contesté que dans le midi de la France entre le pays d'Arles et le pays basque, entre garrigue et méditerranée, entre Pyrénées et Garonne, en Provence, Languedoc, Catalogne, Gascogne, Landes et Pays Basque existe une forte tradition taurine qui se manifeste par l'organisation de spectacles complets de corridas de manière régulière dans les grandes places bénéficiant de structures adaptées permanentes et de manière plus épisodique dans les petites places à l'occasion notamment de fêtes locales ou votives* ». Et cette cour d'ajouter que « *le maintien de la tradition doit s'apprécier dans le cadre d'un ensemble démographique* », cette dernière précision lui permettant de constater l'existence d'une « tradition locale ininterrompue » dans une commune - Rieumes – entourée de localités – dont la ville de Toulouse – de tradition tauromachique.

De telles approches sont particulièrement extensives. Elles confèrent un domaine très étendu à la notion de « tradition locale ininterrompue » et partant, à l'exception du septième alinéa de l'article 521-1 du code pénal¹⁰. Par là même, elles ne permettent pas de cerner au mieux les contours de la notion étudiée.

⁸ V. Conseil d'État, 4 novembre 1959, Rec. p.579 ; 10 février 1967, Rec. p. 69.

⁹ CA Toulouse, 1^{ère} ch., sect. 1, 3 avril 2000, *JCP G* 2000.II.10390, note P. Deumier.

¹⁰ Pour une critique de cette approche large, v. P. Deumier, note préc.

Au contraire, la jurisprudence développée par la Cour de cassation en matière de courses de taureaux est plus stricte¹¹, même si elle a évolué.

– La deuxième chambre civile de la Cour de cassation a, dans un arrêt du 10 juin 2004¹², cassé un arrêt de la cour d’appel de Toulouse reconnaissant, une nouvelle fois, l’existence d’une « tradition locale ininterrompue » dans la localité de Rieumes. La Cour de cassation a reproché aux juges du fond de ne pas avoir précisé « *si la localité de Rieumes se situait bien dans un ensemble démographique local où l’existence d’une tradition taurine ininterrompue se caractérisait par l’organisation régulière de corridas* ». Par une telle décision, la Cour de cassation apporte deux précisions concernant la notion de « tradition locale ininterrompue » : d’une part, l’adjectif « locale » doit faire l’objet d’une appréciation relativement stricte, nécessitant de constater l’existence de la tradition dans la localité en cause (et non dans une localité voisine ; la tradition toulousaine ne pouvant, par exemple, valoir pour Rieumes), et, d’autre part, l’adjectif « ininterrompue » implique que l’organisation de corridas soit régulière (ce qui interdit de constater cette tradition lorsqu’aucune corrida n’a pas été organisée depuis un grand nombre d’années¹³).

Toutefois, par un arrêt du 7 février 2006¹⁴, la première chambre civile de la Cour a admis qu’une cour d’appel puisse déduire la persistance d’une tradition taurine de « *l’intérêt que lui port(e) un nombre suffisant de personnes* ». Cette conception moins étroite du périmètre dans lequel la tradition est constatée peut se prévaloir de la lettre du texte en cause qui distingue entre les combats de coqs, pour lesquels la répression pénale n’est pas applicable « dans les localités » où une tradition « est établie » alors que, s’agissant des courses de taureaux, l’exclusion de la loi pénale repose sur le fait qu’une tradition « locale » est « invoquée ».

En outre, en dépit de la conception plus souple et, selon l’analyse critique du professeur P. Deumier, plus « sentimentale »¹⁵ de la notion de tradition, la Cour de cassation exige en tout état de cause que les juges caractérisent, dans leur décision, les éléments de fait qui leur permettent de constater que la tradition revêt bien un caractère local et ininterrompu.

¹¹ Aucun arrêt relatif aux combats de coqs ne semble avoir été rendu par la Cour de cassation.

¹² Cour de cassation, 2^{ème} chambre civile, 10 juin 2004, n° 02-17121.

¹³ Sauf bien évidemment le cas de l’interdiction administrative ou de l’absence de courses de taureaux liée à l’indisponibilité des arènes, qui ne semble pas constituer une véritable (car involontaire) interruption de la « tradition ». V. sur ce point, P. Tifine, art. préc., p. 504. V. également, en ce sens, Cour de cassation, chambre criminelle, 16 septembre 1997, n° 96-82649, *Petites affiches*, 19 octobre 1998, n° 125, p. 9, note H. Péroz.

¹⁴ *Gazette du Palais* 26 septembre 2006, n° 269, p. 12, note D. Blanc.

¹⁵ P. Deumier, « La tradition tauromachique, source sentimentale du droit (ou l’importance d’être constant) », *RTD Civ.*, Dalloz, 2007, 1, p. 57.

Par ailleurs, la Cour de cassation a plusieurs fois affirmé que les juges du fond n'étaient pas tenus, dans leur appréciation de l'existence d'une « tradition locale ininterrompue », par les décisions administratives d'autorisation comme de refus d'autorisation de corridas dans les localités en cause¹⁶.

II. – Examen de constitutionnalité

Les associations requérantes faisaient grief aux dispositions contestées, en ce qu'elles font exception au principe de protection des animaux domestiques, apprivoisés ou tenus en captivité en raison de pratiques locales, de méconnaître le principe d'égalité découlant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

A. – Principe d'égalité et « tradition » dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel

De l'abondante jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le principe d'égalité devant la loi consacré par l'article 6 de la Déclaration de 1789, il résulte que le principe d'égalité impose en principe de traiter de manière identique des personnes placées dans une situation mais *« ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit »*¹⁷.

Dans sa décision n° 2010-612 DC du 5 août 2010 sur la loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale, le Conseil a jugé que : *« le principe d'égalité devant la loi pénale, tel qu'il résulte de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ne fait pas obstacle à ce qu'une différenciation soit opérée par la loi pénale entre agissements de nature différente »* (cons. 6).

S'agissant de la procédure pénale, le Conseil a déjà admis des règles de procédure spéciales à certaines zones géographiques, telle la zone Schengen¹⁸ ou le territoire de la Guyane¹⁹.

¹⁶ Cour de cassation, chambre criminelle, 27 mai 1972, n° 72-90875, Bull. crim. n° 171 ; 16 septembre 1997, n° 96-82649 préc.

¹⁷ Décisions n° 2009-578 DC du 18 mars 2009, *Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*, cons. 19 et n° 2010-3 QPC du 28 mai 2010, *Union des familles en Europe (Associations familiales)*, cons. 3.

¹⁸ Décision n° 93-323 DC du 5 août 1993, *Loi relative aux contrôles et vérifications d'identité*, cons. 15.

¹⁹ Décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration*, cons. 21.

Dans une décision du 20 juillet 2000²⁰ sur la loi relative à la chasse, le Conseil avait à juger de la conformité au principe d'égalité d'une disposition aux termes de laquelle : « *la chasse au gibier d'eau est également autorisée, dans les mêmes conditions [i.e. la nuit], dans les cantons des départements où elle est traditionnelle* ». Le Conseil, constatant qu'un décret en Conseil d'État fixait, sous le contrôle du juge administratif, la liste des cantons concernés, a jugé inopérant le grief tiré d'une violation du principe d'égalité. Selon le Conseil, ces garanties suffisaient effectivement à s'assurer d'une appréciation stricte du critère de « tradition » et, par là-même, de ce que les différences de traitement résultent bel et bien de différences de situation.

B. – Application à l'espèce

Conformément à sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel a examiné l'objet de la loi qui instaure la différence de traitement entre des agissements de même nature. Il s'agit d'éviter que la répression pénale instaurée par l'article 521-1 du code pénal ne conduise à remettre en cause certaines pratiques traditionnelles. Le législateur a donc laissé subsister de telles pratiques tout en les circonscrivant à la fois matériellement et géographiquement.

D'une part, le Conseil a constaté que ces pratiques traditionnelles ainsi autorisées ne portent pas atteinte à des droits constitutionnellement protégés. D'autre part, il a jugé que cette exclusion de responsabilité pénale n'est applicable que dans les parties du territoire où l'existence d'une tradition ininterrompue est établie et pour les seuls actes qui relèvent de cette tradition. Cette double limitation assure l'existence d'un lien direct entre l'objet de la loi et la différence de traitement instituée.

Restait la question de savoir si le critère sur lequel la différence de traitement est fondée, à savoir la notion de « tradition locale ininterrompue », constitue un critère précis ou, au contraire, si son imprécision méconnaît l'exigence selon laquelle la loi pénale doit être suffisamment précise pour garantir contre le risque d'arbitraire. En effet, le Conseil juge que le législateur tient de l'article 34 de la Constitution ainsi que du principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire.

Le Conseil a relevé que la notion de « tradition locale ininterrompue » constitue une notion pour laquelle il appartient aux juges d'apprécier les situations de fait y correspondant. Toutefois, il n'en résulte pas nécessairement qu'il s'agit d'une

²⁰ Décision n° 2000-434 DC du 20 juillet 2000, *Loi relative à la chasse*, cons. 41 et 42.

notion équivoque. À cet égard, le Conseil a déjà jugé par le passé que des incriminations pénales fondées sur des notions qu'il appartient au juge d'interpréter pour apprécier les situations de fait y correspondant n'en sont pas pour autant des incriminations arbitraires. Dans la décision n° 2009-590 DC du 22 octobre 2009, il a ainsi jugé que « *s'il appartient aux juridictions compétentes d'apprécier les situations de fait répondant à la "négligence caractérisée" mentionnée à l'article L. 335-7-1 du code de la propriété intellectuelle, cette notion, qui ne revêt pas un caractère équivoque, est suffisamment précise pour garantir contre le risque d'arbitraire* »²¹.

En cohérence avec cette jurisprudence, le Conseil a jugé que s'il appartient aux juridictions compétentes d'apprécier les situations de fait répondant à une telle tradition locale ininterrompue, cette notion, qui ne revêt pas un caractère équivoque, est suffisamment précise pour garantir contre tout risque d'arbitraire.

En définitive, le Conseil a rejeté le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité et a déclaré la première phrase du septième alinéa de l'article 521-1 du code pénal conforme à la Constitution.

²¹ Décision n° 2009-590 DC du 22 octobre 2009, *Loi relative à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur internet (HADOPI 2°)*, cons. 29.