



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

GRANDE CHAMBRE

AVIS CONSULTATIF

relatif à la différence de traitement entre les associations de propriétaires
« ayant une existence reconnue à la date de la création d'une association
communale de chasse agréée » et les associations de propriétaires créées
ultérieurement

demandé par
le Conseil d'État français

(Demande n° P16-2021-002)

STRASBOURG

13 juillet 2022

Cet avis est définitif. Il peut subir des retouches de forme.

La Cour européenne des droits de l'homme, siégeant en une Grande Chambre composée de :

Robert Spano, *président*,
Síofra O'Leary,
Georges Ravarani,
Marko Bošnjak,
Gabriele Kucsko-Stadlmayer,
Yonko Grozev,
Pere Pastor Vilanova,
Pauliine Koskelo,
Lətif Hüseyinov,
Jovan Ilievski,
Jolien Schukking,
Lado Chanturia,
Erik Wennerström,
Raffaele Sabato,
Saadet Yüksel,
Anja Seibert-Fohr,
Mattias Guyomar, *juges*,

et Johan Callewaert, *greffier adjoint de la Grande Chambre*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 30 mars et le 22 juin 2022,

Rend l'avis que voici, adopté à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. Par une décision du 15 avril 2021 transmise par une lettre du même jour, le Conseil d'État français a demandé à la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour »), en vertu de l'article 1 du Protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« le Protocole n° 16 »), de rendre un avis consultatif sur la question énoncée au paragraphe 9 ci-dessous.

2. Le 31 mai 2021, le collège de cinq juges de la Grande Chambre de la Cour, composé conformément aux articles 2 § 3 du Protocole n° 16 et 93 § 1 du règlement de la Cour (« le règlement »), a décidé d'accepter cette demande.

3. La composition de la Grande Chambre a été arrêtée le 2 juin 2021 conformément aux articles 24 § 2 g) et 94 § 1 du règlement.

4. Par des lettres du 14 juin 2021, le greffier adjoint de la Grande Chambre a informé 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) que le Président de la Grande Chambre les invitait à soumettre des observations écrites sur la demande d'avis consultatif dans un délai expirant

le 6 juillet 2021 (articles 3 du Protocole n° 16 et 94 §§ 3 et 4 du règlement). Dans ce délai, des observations écrites ont été produites conjointement par 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 la suite de l'acceptation d'une demande de report du délai initialement imparti, Forestiers privés de France a présenté des observations écrites le 3 septembre 2021. Après l'échange de ces observations entre les parties et 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 ont produit conjointement des observations en réponse le 14 octobre 2021.

5. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») a présenté le 30 août 2021 des observations écrites en application de l'article 3 du Protocole n° 16. La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe n'a pas utilisé ce droit.

6. Les observations reçues ont été communiquées au Conseil d'État, qui n'a pas formulé de remarque à leur sujet (article 94 § 6 du règlement).

7. Par une lettre du 16 août 2021, le Conseil d'État a informé la Cour que la 6^e chambre de la section du contentieux du Conseil d'État, saisie par le tribunal administratif de Poitiers dans l'affaire *Association de chasse des propriétaires libres* (n° 452327), avait transmis au Conseil constitutionnel, par décision du 4 août 2021, une question prioritaire de constitutionnalité soulevant une question proche de celle ayant justifié la présente demande d'avis consultatif. À la suite de cette information, le traitement de la demande d'avis consultatif du Conseil d'État a été suspendu et a été ensuite repris le 4 novembre 2021, date à laquelle le Conseil constitutionnel a rendu sa décision sur la question prioritaire de constitutionnalité qui lui avait été posée (paragraphe 24 ci-après).

8. Après la clôture de la procédure écrite, le président de la Grande Chambre a décidé qu'il n'y avait pas lieu de tenir une audience (article 94 § 6 du règlement).

LA QUESTION POSÉE

9. La question posée à la Cour par le Conseil d'État à l'Article 2 du dispositif de sa décision du 15 avril 2021 est ainsi formulée :

« Quels sont les critères pertinents pour apprécier si une différence de traitement établie par la loi, telle que celle décrite au point 13 de la présente décision, poursuit, au regard des interdictions posées par l'article 14 de la Convention en combinaison avec l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel, un objectif d'utilité publique fondée sur des critères objectifs et rationnels, en rapport avec les buts de la loi l'établissant qui, en l'espèce, vise à prévenir une pratique désordonnée de la chasse et à favoriser une gestion

rationnelle du patrimoine cynégétique, notamment en encourageant la pratique de la chasse sur des territoires d'une superficie suffisamment stable et importante ? »

10. Le point n° 13 de la décision du 15 avril 2021 (auquel la question posée par le Conseil d'État renvoie) précise ce qui suit :

« Il résulte de l'article L. 422-18 du code de l'environnement dans sa rédaction issue de la loi du 24 juillet 2019 que, outre les personnes propriétaires d'un terrain ou détenteurs des droits de chasse d'une superficie d'un seul tenant supérieure au seuil résultant de l'article L. 422-13 de ce code, seules les associations de propriétaires ayant une existence reconnue à la date de création de l'ACCA disposent du droit de s'en retirer, à condition de réunir des terrains représentant une superficie totale remplissant la condition prévue à l'article L. 422-13, les associations comparables créées postérieurement à cette date étant privées de ce droit même lorsqu'elles réunissent des terrains représentant une superficie totale remplissant la condition prévue à l'article L. 422-13. »

11. Le point n° 16 de la décision du 15 avril 2021 du Conseil d'État fournit des précisions sur la « question de principe » qui se pose, selon lui, au regard de l'article 14 de la Convention lu en combinaison avec l'article 1 du premier Protocole additionnel:

« 16. Le présent litige soulève donc la question de savoir selon quels critères doit être appréciée une différence de traitement établie par la loi, telle que celle qui a été exposée au point 13 (...), afin d'apprécier en particulier si le motif d'intérêt général visant à une meilleure organisation de la chasse peut justifier de réserver la possibilité de retrait d'une association communale de chasse agréée, s'agissant des propriétaires ou détenteurs de droit de chasse qui atteignent le seuil de superficie exigée en se regroupant dans une association, aux seules associations existant à la date de création de cette association communale de chasse agréée. Cette question constitue une question de principe, relative à l'application de l'article 14 de la Convention (...) et de l'article premier du premier Protocole additionnel à cette Convention, qui peut concerner d'autres États parties à la Convention, plusieurs autres États ayant en matière de chasse une législation comparable à celle en vigueur en France. »

LE CONTEXTE ET LA PROCÉDURE INTERNE DANS LE CADRE DESQUELS S'INSCRIT LA DEMANDE D'AVIS

12. La question posée à la Cour s'inscrit dans le cadre d'une procédure pendante devant le Conseil d'État, lequel a 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, n° 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.

13. Le droit et la pratique internes pertinents antérieurs et postérieurs à la modification législative litigieuse sont décrits aux paragraphes 25-54 ci-après.

1. La procédure devant le Conseil d'État

14. Par une requête du 18 février 2020, la fédération requérante, 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 relatif aux missions de service public des fédérations départementales des chasseurs concernant les associations communales de chasse agréées (ci-après les « ACCA ») et les plans de chasse individuels, décret 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, laquelle fut acceptée par le Conseil d'État. La Cour renvoie aux paragraphes 25 à 28 ci-dessous pour une explication de la création, en 1964, des ACCA.

15. Devant le Conseil d'État, la fédération requérante contestait l'inaction du pouvoir réglementaire, auquel elle reprochait de ne pas avoir, avec le décret n° 2019-1432 du 23 décembre 2019, modifié l'article R. 422-53 du code de l'environnement. À ses yeux, 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 que le législateur avançait pour justifier cette différence de traitement 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. Elle soutenait que si la pratique de la chasse avait ainsi été encouragée sur des territoires d'une superficie suffisamment importante, le but 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. Elle ajoutait que, pour prévenir tout abus une fois le terrain retiré de l'ACCA, le pouvoir réglementaire aurait pu assortir ce droit de conditions permettant de garantir la stabilité du territoire formé par une mise en commun des parcelles des membres de l'association.

16. Pour étayer le caractère, selon elle discriminatoire, du troisième alinéa de l'article L. 422-18 du code de l'environnement tel qu'il avait été modifié, la fédération requérante produisit devant le Conseil d'État l'exposé des motifs ayant justifié la proposition d'amendement de cette disposition devant l'Assemblée nationale. Le député ayant porté cette proposition d'amendement mettait en cause un revirement de la jurisprudence du Conseil d'État, avant de conclure que « la parole d[eva]it être donnée au législateur afin d'empêcher la création d'associations factices de propriétaires, signe de

ruine des ACCA et d'une mauvaise gestion de la chasse et de la faune sauvage ». La fédération requérante versa également au dossier présenté au Conseil d'État un extrait d'un compte-rendu d'un débat ayant eu lieu au Sénat lors de la procédure d'adoption du projet de loi n° 2019-773, lors duquel un secrétaire d'État avait admis que la rédaction proposée de l'article L. 422-18 du code de l'environnement pouvait soulever des questions juridiques au regard du respect du droit de propriété, avant de s'en remettre à la sagesse du Sénat.

17. Dans les observations en défense, la ministre de la Transition écologique et solidaire soulignait que l'article R. 422-53 du code de l'environnement contesté par la demanderesse n'était pas issu du décret n° 2019-1432 du 23 décembre 2019, attaqué devant le Conseil d'État, mais du décret n° 66-747 du 6 octobre 1966 édicté en application de la loi n° 64-696 du 10 juillet 1964 (dite « loi Verdeille ») relative à l'organisation des associations communales et intercommunales de chasse agréées. Elle en déduisait que cette disposition n'était pas attaquable dans le cadre du recours pour excès de pouvoir qu'avait introduit la fédération requérante.

18. Elle soutenait qu'en tout état de cause, les dispositions de l'article R. 422-53 du code de l'environnement n'étaient pas incompatibles avec les nouvelles dispositions de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019, puisqu'elles se limitaient à poser les conditions encadrant l'exercice du droit d'opposition, à savoir que les terrains acquis devaient constituer avec les premiers un ensemble d'un seul tenant et atteindre la superficie minimum fixée dans la loi. L'État n'était donc pas tenu de les modifier pour les mettre en conformité avec les dispositions de l'article L. 422-18, troisième alinéa, du code de l'environnement, dans sa version modifiée par la loi du 24 juillet 2019.

19. Les tiers intervenants dans la procédure interne (voir paragraphe 4 ci-dessus) faisaient valoir, d'une part, que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention était, à leurs yeux, infondé. Ils soutenaient que la distinction temporelle introduite par le législateur en 2019 répondait à l'objectif légitime d'éviter l'émiettement des territoires de chasse déjà organisés en ACCA, en empêchant la création impromptue d'associations de propriétaires dont le seul but serait de démanteler le territoire des ACCA existantes.

Ils soutenaient que, si l'article R. 422-53 du code de l'environnement pouvait passer pour illégal à la date à laquelle, dans le silence de la loi, le Conseil d'État avait interprété, en 2018, l'article L. 422-18 du code de l'environnement, après la modification de cette disposition par la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019, il n'était plus nécessaire de le modifier puisque l'impossibilité pour les associations créées après l'ACCA de s'en retirer reposait, dès lors, sur une base légale.

20. Les tiers intervenants faisaient valoir, d'autre part, qu'autoriser les petits propriétaires réunis en association après la création de l'ACCA à retirer leurs fonds reviendrait à instituer un mécanisme juridique favorisant la fragmentation du territoire des ACCA, qui mettrait nécessairement celles-ci en péril. À leurs yeux, cela nuirait également à l'objectif poursuivi par les ACCA consistant à sauver la chasse populaire pratiquée dans leur cadre par la mise en commun des territoires de chasse qui devenaient ainsi accessibles à tous (propriétaires et non-propriétaires). Le retrait ultérieur de fonds de l'ACCA par des petits propriétaires réunis en association reviendrait à favoriser ces propriétaires terriens, en leur permettant de se regrouper en associations privées de chasse pour chasser sur leurs propres terres, tandis que les terrains communaux étaient accessibles à tous (y compris aux chasseurs non-propriétaires des terrains). Selon les tiers intervenants, dès lors, sous prétexte de lutter contre les discriminations, le retrait des parcelles par les groupements de propriétaires constitués après création d'une ACCA favoriserait une discrimination fondée sur la fortune entre chasseurs propriétaires terriens et chasseurs non-propriétaires.

21. Par une décision du 15 avril 2021, le Conseil d'État, statuant au contentieux, sursit à statuer sur la demande de la fédération requérante jusqu'à ce que la Cour ait donné son avis sur la question posée (voir paragraphe 9 ci-dessus).

2. La procédure devant le Conseil constitutionnel (question prioritaire de constitutionnalité)

22. Par décision du 4 août 2021, rendue dans une affaire différente de celle qui avait donné lieu à sa demande d'avis du 15 avril 2021 (*Association de chasse des propriétaires libres*, n° 452327), le Conseil d'État saisit le Conseil Constitutionnel, dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question était relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du dernier alinéa de l'article L. 422-18 du code de l'environnement, dans sa rédaction résultant 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.

23. L'association requérante dans l'affaire *Association de chasse des propriétaires libres* reprochait à ces dispositions de priver les associations de propriétaires, qui disposaient d'un terrain mis en commun atteignant la superficie minimale requise, du droit de se retirer du périmètre de l'association communale de chasse agréée lorsqu'elles avaient été constituées après la création de cette dernière. Or, ce droit était reconnu aux propriétaires et aux associations de propriétaires créées avant la constitution de l'association communale dont les terrains atteignaient cette même superficie. Il en résultait une différence de traitement qu'elle estimait contraire au principe d'égalité devant la loi. L'association requérante soutenait, par

ailleurs, qu'en privant ces associations de propriétaires de leur droit de retrait, ces dispositions portaient une atteinte disproportionnée au droit de propriété.

24. Par la décision QPC n° 2021-944 du 4 novembre 2021, le Conseil constitutionnel releva, tout d'abord, que la question prioritaire de constitutionnalité dont il avait été saisi portait sur les mots « ayant une existence reconnue lors de la création de l'association » figurant au dernier alinéa de l'article L. 422-18 du code de l'environnement. À ses yeux, la différence de traitement critiquée par l'association requérante était fondée sur une différence de situation et était en rapport avec l'objet de la loi. Le Conseil constitutionnel estima, en outre, qu'en privant certains propriétaires du droit de retirer leurs terrains de l'ACCA, les dispositions contestées ne portaient pas une atteinte disproportionnée à leur droit de propriété. Il décida, dès lors, que les mots « ayant une existence reconnue lors de la création de l'association » figurant au dernier alinéa de l'article L. 422-18 du code de l'environnement étaient conformes à la Constitution. Pour parvenir à cette conclusion, le Conseil Constitutionnel s'exprima ainsi :

« 5. (...) Le principe d'égalité 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.

6. Les associations communales de chasse agréées ont pour mission d'intérêt général, dans les communes des départements soumis à un fort morcellement foncier où elles sont constituées, d'assurer une bonne organisation technique de la chasse et de favoriser une gestion équilibrée du gibier, de la faune sauvage et des biotopes, en organisant la pratique de la chasse sur des territoires d'une superficie suffisamment stable et importante.

(...)

8. Les dispositions contestées privent du droit de se retirer de l'association communale les associations de propriétaires constituées après la création de celle-ci, même lorsque les terrains qu'elles regroupent atteignent cette superficie minimale. Ce faisant, elles opèrent une différence de traitement entre, d'une part, ces associations et, d'autre part, les propriétaires et associations de propriétaires dont l'existence était reconnue avant la création de l'association communale.

9. Il résulte des travaux préparatoires que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu prévenir le morcellement et le rétrécissement des territoires de chasse des associations communales et assurer ainsi la stabilité et la viabilité de ces territoires.

10. Or, une association de propriétaires créée après une association communale, en regroupant les terrains de ses membres pour organiser leur activité cynégétique alors que leurs droits de chasse ont été transmis à l'association communale lors de sa création, ne peut avoir pour but que de retirer ceux-ci du périmètre de cette dernière. Au regard de l'objet des dispositions contestées, elle ne se trouve donc pas placée dans la même situation qu'une association de propriétaires existant avant l'association communale, et qui gérait déjà un patrimoine cynégétique, ou qu'un propriétaire détenant à lui seul un terrain atteignant la superficie minimale requise.

11. La différence de traitement critiquée par l'association requérante, qui est ainsi fondée sur une différence de situation, est en rapport avec l'objet de la loi.

12. Il résulte de ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doit être écarté.

13. En second lieu, le droit de chasse sur un bien foncier se rattache au droit d'usage de ce bien, attribut du droit de propriété. Il est loisible au législateur d'apporter aux conditions d'exercice du droit de propriété des personnes privées, protégé par l'article 2 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

14. D'une part, ainsi qu'il a été dit au paragraphe 6, l'objectif d'intérêt général assigné par le législateur aux associations communales est d'assurer une bonne organisation de la chasse et le respect d'un équilibre agro-sylvo-cynégétique.

15. D'autre part, les propriétaires tenus d'apporter leurs terrains à l'association communale sont privés non pas de leur droit de chasse, mais seulement de l'exercice exclusif de ce droit sur ces terrains. En contrepartie, ces propriétaires, membres de droit de l'association communale, sont autorisés à chasser sur l'espace constitué par l'ensemble des terrains réunis par cette association.

16. Ainsi, en privant les propriétaires du droit de retirer leurs terrains de l'association communale lorsqu'ils créent une association à cette fin, les dispositions contestées ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit de propriété. Le grief tiré de la méconnaissance du droit de propriété doit donc être écarté.

17. Par conséquent, les dispositions contestées, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

(...)»

LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

1. Sur les conditions de création des ACCA

25. En droit français, le droit de chasse sur un bien foncier se rattache au droit d'usage de ce bien, attribut du droit de propriété. Il s'ensuit, selon les termes de l'article L. 422-1 du code de l'environnement, issu de l'ancien article L. 222-1 du code rural, que « [n]ul n'a la faculté de chasser sur la propriété d'autrui sans le consentement du propriétaire ou de ses ayants droit ».

26. Toutefois, dans les régions où le morcellement de la propriété foncière était très marqué, notamment dans le sud de la France, l'exercice de la chasse dite « banale », pratiquée sur les terrains d'autrui en vertu d'une autorisation présumée, s'est généralisé. Cette pratique a eu pour conséquence d'entraîner le déclin de certaines espèces animales, de créer des dégâts importants sur les cultures et les écosystèmes et d'aboutir à une augmentation du nombre d'accidents de chasse.

27. Afin de remédier à ces conséquences, le législateur a souhaité organiser le regroupement des terres dédiées à l'exercice de la chasse sur le modèle alsacien-mosellan en vigueur depuis la loi locale du 7 février 1881.

28. C'est ainsi que la loi n° 64-696 du 10 juillet 1964 relative à l'organisation des associations communales et intercommunales de chasse agréées (connue sous l'appellation « loi Verdeille » de 1964), dont les dispositions, pour certaines modifiées, sont désormais codifiées aux articles L. 422-2 et suivants du code de l'environnement, a institué les associations communales de chasse agréées (ACCA) et les associations intercommunales de chasse agréées (AICA), dont la vocation est définie par l'article L. 422-2 du code de l'environnement dans les termes suivants :

« Les associations communales et intercommunales de chasse agréées ont pour but d'assurer une bonne organisation technique de la chasse. Elles favorisent sur leur territoire le développement du gibier et de la faune sauvage dans le respect d'un véritable équilibre agro-sylvo-cynégétique, l'éducation cynégétique de leurs membres, la régulation des animaux susceptibles d'occasionner des dégâts et veillent au respect des plans de chasse en y affectant les ressources appropriées en délivrant notamment des cartes de chasse temporaire. Elles ont également pour objet d'apporter la contribution des chasseurs à la conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvages.

Leur activité s'exerce dans le respect des propriétés, des cultures et des récoltes, et est coordonnée par la fédération départementale des chasseurs. Les associations communales et intercommunales de chasse agréées collaborent avec l'ensemble des partenaires du monde rural ».

Selon l'article L. 425-4 du code de l'environnement, « l'équilibre agro-sylvo-cynégétique consiste à rendre compatibles, d'une part, la présence durable d'une faune sauvage riche et variée et, d'autre part, la pérennité et la rentabilité économique des activités agricoles et sylvicoles. Il est assuré (...) par la gestion concertée et raisonnée des espèces de faune sauvage et de leurs habitats agricoles et forestiers (...) par la combinaison des moyens suivants : la chasse, la régulation, la prévention des dégâts de gibier par la mise en place de dispositifs de protection et de dispositifs de dissuasion ainsi que, le cas échéant, par des procédés de destruction autorisés ».

29. Attribut du droit de propriété, le droit de chasse appartient au propriétaire du fonds, qui peut se le réserver, le donner en location à un tiers ou le louer au preneur d'un immeuble rural en même temps que le terrain sur lequel il s'exerce (« détenteurs des droits de chasse »), ou le confier à une ACCA.

30. Sous le régime juridique institué par la loi Verdeille, et toujours en vigueur sur ce point, les conditions de création d'une ACCA diffèrent en fonction du département. Une telle distinction a été prévue par le législateur afin de favoriser la création des ACCA, en ciblant en particulier les départements où la pratique de la chasse banale, à savoir la chasse ouverte à tous, relevait d'une tendance historique forte.

31. La création d'ACCA n'est obligatoire que dans certains départements, dont la liste est arrêtée par le ministre chargé de la chasse sur proposition des préfets dans lesdits départements et après avis conforme des conseils départementaux et consultation des chambres d'agriculture et des fédérations départementales des chasseurs (article L. 422-6 du code de l'environnement). Vingt-neuf des quatre-vingt-treize départements métropolitains autres que le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et la Moselle sont concernés. Dans les autres départements, le président de la fédération départementale des chasseurs arrête la liste des communes où sera créée une ACCA ; l'arrêté est pris à la demande de quiconque justifie de l'accord amiable, valable pour une période d'au moins cinq années, de 60 % des propriétaires représentant 60 % de la superficie du territoire de la commune (article L. 422-7 du code de l'environnement).

32. Une fois l'ACCA créée, la réglementation applicable est identique, que le département concerné figure ou non sur la liste prévue à l'article L. 422-6 précité. Ainsi, toute ACCA bénéficie d'une prérogative exorbitante du droit commun, à savoir celle de recevoir le droit de chasse « exclusif » sur l'ensemble du territoire soumis à son action.

33. Les ACCA sont régies par le droit commun des associations (loi du 1^{er} juillet 1901) ainsi que par les dispositions spéciales de la loi Verdeille et des textes réglementaires pris en son application (articles L. 422-1 et suivants et R. 422-1 et suivants du code de l'environnement). L'agrément est délivré par le président de la fédération départementale des chasseurs après vérification par celui-ci de l'accomplissement des formalités requises et de la conformité des statuts et du règlement intérieur aux prescriptions légales (articles L. 422-3 et R. 422-39 du code de l'environnement). Toute modification apportée aux statuts, au règlement intérieur et au règlement de chasse doit être soumise à l'approbation du président de la fédération départementale des chasseurs (articles R. 422-1 et R. 422-2 du code de l'environnement).

34. Aux termes de l'article L. 422-10 du code de l'environnement, l'ACCA « est constituée sur les terrains autres que ceux : 1. Situés dans un rayon de 150 mètres autour de toute habitation ; 2. Entourés d'une clôture (...) ; 3. Ayant fait l'objet de l'opposition des propriétaires ou détenteurs de droits de chasse sur des superficies d'un seul tenant supérieures aux superficies minimales mentionnées à l'article L. 422-13 ; 4. Faisant partie du domaine public de l'État, des départements et des communes, des forêts domaniales ou des emprises de la SNCF, de SNCF Réseau et de SNCF Voyageurs ; 5. Ayant fait l'objet de l'opposition de propriétaires, de l'unanimité des copropriétaires indivis qui, au nom de convictions personnelles opposées à la pratique de la chasse, interdisent, y compris pour eux-mêmes, l'exercice de la chasse sur leurs biens, sans préjudice des

conséquences liées à la responsabilité du propriétaire, notamment pour les dégâts qui pourraient être causés par le gibier provenant de ses fonds¹ ».

35. Les propriétaires dont le fonds se voit incorporé dans le périmètre de chasse d'une ACCA deviennent de droit membres de celle-ci (article L. 422-21 du code de l'environnement) ; ils perdent leur droit de chasse exclusif sur leur fonds mais ont, en leur qualité de membres, le droit de chasser sur l'ensemble du territoire de chasse de l'ACCA conformément à son règlement (articles L. 422-16 et L. 422-22 du code de l'environnement). Les autres attributs de leur droit de propriété ne sont pas altérés. L'apport d'un droit de chasse sur un terrain à l'ACCA donne lieu à indemnité, à charge de l'ACCA, si le propriétaire de ce terrain subit une perte de recettes provenant de la privation de revenus antérieurs. L'ACCA est de plus tenue d'indemniser le détenteur du droit de chasse « qui a apporté des améliorations sur le territoire dont il a la jouissance cynégétique » (article L. 422-17 du code de l'environnement).

36. Les chasseurs non-propriétaires domiciliés ou résidant depuis plus de quatre ans dans la commune où l'ACCA a été constituée peuvent y chasser s'ils sont titulaires d'un permis de chasse valide. Ils sont des membres de droit de l'ACCA. Les ACCA doivent également accueillir un pourcentage de chasseurs n'ayant pas de liens avec la commune où elle a été constituée : il s'agit notamment de chasseurs domiciliés « en ville », là où une ACCA ne peut pas être constituée, et qui ne sont pas propriétaires de terrains en zone rurale. Ils peuvent bénéficier de cartes temporaires d'adhésion, l'une des missions des ACCA étant de permettre l'accès du plus grand nombre à la chasse dans le respect des capacités d'accueil des territoires. Le préfet ainsi que la fédération départementale des chasseurs qui est chargée de la coordination des ACCA assurent le contrôle de l'accueil de ces membres extérieurs.

2. Sur les conditions d'exercice du droit d'opposition à l'apport forcé et la jurisprudence administrative s'y rapportant

37. En instituant le régime de l'apport forcé à l'ACCA, le législateur a prévu différentes conditions permettant aux propriétaires chasseurs et aux propriétaires opposants éthiques à la chasse de bénéficier du droit d'opposition.

38. Ainsi, les 3^e et 5^e alinéas de l'article L. 422-10 du code de l'environnement prévoient, respectivement, que seuls peuvent faire opposition à l'apport, d'une part, les propriétaires ou détenteurs de droits de chasse disposant d'un terrain d'un seul tenant dépassant un seuil minimal fixé

¹ Le 5^e alinéa a été ajouté par la loi n° 2000-698 du 26 juillet 2000 (publiée au Journal officiel le 27 juillet 2000), aux fins de l'exécution de l'arrêt *Chassagnou et autres c. France* [GC] du 29 avril 1999 (nos 25088/94, 28331/95 et 28443/95, CEDH 1999-III).

par la loi, et, d'autre part, les propriétaires qui font valoir des convictions personnelles opposées à la chasse (voir le paragraphe 34 ci-dessus).

39. Cette seconde faculté d'opposition a été ajoutée par la loi n° 2000-698 du 26 juillet 2000 relative à la chasse, à la suite de l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Chassagnou et autres c. France* [GC], n°s 25088/94 et 2 autres, CEDH 1999-III.

40. Selon l'article L. 422-13 du code de l'environnement, « pour être recevable, l'opposition des propriétaires ou détenteurs de droits de chasse mentionnés au 3° de l'article L. 422-10 doit porter sur des terrains d'un seul tenant et d'une superficie minimum de vingt hectares ». Des arrêtés pris, par département, peuvent diminuer ou augmenter les superficies minimales ainsi définies. Les augmentations ne peuvent toutefois excéder le double des minima fixés.

41. Ce cadre juridique défini par le législateur a été complété par l'intervention de l'autorité investie du pouvoir réglementaire, qui a précisé les conditions dans lesquelles le droit de retrait de l'ACCA peut être exercé par les propriétaires personnes physiques ne possédant pas un terrain d'une superficie suffisante pour bénéficier du droit d'opposition mentionné à l'article L.422-10 du code de l'environnement.

42. Aux termes de l'article R. 422-53 du code de l'environnement, qui reprend en substance l'article 44 du décret n° 66-747 du 6 octobre 1966 pris pour l'application de la loi Verdeille, « lorsque le propriétaire d'un terrain acquiert d'autres terrains constituant avec le premier un ensemble d'un seul tenant et dont la superficie dépasse le minimum fixé dans la commune pour ouvrir le droit à opposition, il peut exiger le retrait du fonds ainsi constitué du territoire de l'association ».

43. La légalité de la distinction introduite par le pouvoir réglementaire entre, d'un côté, les propriétaires acquérant de nouvelles terres pour atteindre le seuil requis dans la commune pour pouvoir se retirer de l'ACCA et, d'un autre côté, les groupements de propriétaires dont les fonds réunis atteignent le même seuil après création de l'ACCA, a été examinée à plusieurs reprises par le Conseil d'État.

44. Sous l'empire des dispositions de l'article 8, alinéa 3 de la loi du 10 juillet 1964, le Conseil d'État, statuant au contentieux, a jugé dans une décision de section du 7 juillet 1978 *Ministre de la Qualité de la vie c/ Vauxmoret* (n° 99333), que, dans le silence de la loi, mais compte tenu de l'objectif poursuivi alors par le législateur tenant à la nécessité de préserver les ACCA en cours de constitution, le pouvoir réglementaire avait pu, sans méconnaître la loi, ne pas ouvrir aux groupements de propriétaires constitués après création de l'ACCA, la possibilité de retirer leurs fonds réunis de son périmètre, alors même qu'ils avaient atteint depuis lors le seuil fixé dans la commune pour ouvrir le droit à opposition :

« (...) la circonstance que l'intéressé a, postérieurement à l'inclusion obligatoire de ses terres dans l'Association de chasse agréée, formé, avec d'autres propriétaires,

l'Association dite du Breuil-Mingot en vue de constituer un ensemble d'une superficie supérieure à 40 hectares, ne pouvait, tant au regard des dispositions de la loi du 10 juillet 1964 que celles du décret du 6 octobre 1966, créer à son profit un droit à retirer ses terrains du domaine d'action de l'association agréée et à disposer du droit de chasse y afférent en faveur de l'Association privée en voie de création.

Que, dès lors, le sieur de X ... ne remplissant pas l'une des conditions exigées par l'article 44 du décret du 6 octobre 1966 pour qu'un propriétaire puisse se prévaloir d'un droit de retrait, le Président de l'Association intercommunale de chasse agréée de Poitiers était tenu de rejeter cette demande (...).

45. Dans ses conclusions présentées à la formation de jugement du Conseil d'État dans l'affaire *Ministre de la Qualité de la vie*, précitée, le Commissaire du Gouvernement faisait état de l'objectif « de démocratisation de la chasse » poursuivi par la loi pour justifier les moyens mis en œuvre par le législateur pour l'atteindre :

« Le sens général de la réforme de 1964 est clair. Il ne s'agit pas seulement de constituer des territoires cynégétiques viables, donc d'une superficie minimale, ce à quoi les regroupements privés, à condition d'être effectifs, parviennent théoriquement aussi bien que les associations communales. Il s'agit surtout de redonner vie à ce que de nombreux parlementaires ont appelé la chasse « banale », c'est-à-dire ouverte à tous, en évitant les excès qui, notamment dans les départements du Midi, ont entraîné le dépeuplement très rapide du gibier. La chasse communale organisée doit, dans cette optique, représenter le droit commun auquel vont toutes les faveurs de la loi, et la chasse privée rester l'exception.

Nous n'entendons pas porter un jugement de valeur sur cette réforme, mais il nous paraît clair que la possibilité reconnue aux propriétaires incorporés d'office à l'association communale de s'en retirer tous les six ans en passant une simple convention avec leurs voisins — à condition, il est vrai, de la faire enregistrer deux ans avant l'échéance — entraînerait la ruine rapide des associations agréées.

L'objectif de démocratisation de la chasse poursuivi par la loi — au prix, il est vrai, d'une atteinte sérieuse au droit de propriété — s'en trouverait compromis : il n'est même pas sûr que les territoires cynégétiques privés ainsi reconstitués soient une réalité. On peut penser, en effet, que dans bien des cas le seul objet du regroupement serait de faire échapper à l'emprise de l'association communale de petites propriétés sur chacune desquelles chacun des intéressés continuerait ensuite à chasser pour son propre compte, comme avant la réforme. Le risque existait aussi au niveau de l'opposition, surtout compte tenu de votre jurisprudence *Moulin de Segères*, mais il va de soi qu'il est beaucoup plus grave de rouvrir cette « soupape » tous les six ans que de l'avoir ouverte une fois, à l'occasion de la mise en vigueur de la loi dans chaque commune » (AJDA, 20 juin 1979, p. 39).

46. Cette première décision du Conseil d'État fut complétée par une autre décision, *Lamarque et autres* (13 février 1980, n° 09807, p. 77), dans laquelle il a été jugé que le pouvoir réglementaire avait pu, sans méconnaître le principe d'égalité devant la loi, d'une part, accorder aux propriétaires acquérant des terres pour constituer un fonds atteignant le seuil requis le droit de se retirer de l'ACCA et, d'autre part, refuser ce même droit aux groupements de propriétaires ou détenteurs de droits de chasse constitués après la création de l'ACCA, alors même qu'ils disposaient d'une superficie

globale dépassant ce seuil (CE, *Lamarque et autres*, précité). Appelé à se prononcer sur les différences de traitement instaurées par le décret du 6 octobre 1966, dont le contenu fut en substance repris par l'article R. 422-53 du code de l'environnement, le Conseil d'État a jugé dans la décision *Lamarque* que de telles dispositions :

« si elles ont pour effet de refuser aux membres de groupements détenteurs de droits de chasse constitués après la mise en place de l'association communale de chasse agréée le droit de retirer leurs terres du territoire d'action de l'association pour ne l'accorder qu'aux propriétaires acquéreurs de nouvelles terres, ne méconnaissent pas les termes de la loi du 10 juillet 1964 ni ne créent de discrimination illégale entre détenteurs de droits de chasse et propriétaires qui se trouvent dans des situations de droit et de fait différentes » (CE, *Lamarque*, précité).

47. Par une décision du 7 octobre 1983 (*Association les propriétaires réunis du Murier* n° 36664), le Conseil d'État a précisé que le droit de retrait n'était pas davantage ouvert à une association de propriétaires existant à la date de création de l'ACCA mais qui ne bénéficiait pas, à cette date, d'une faculté d'opposition faute de respecter la condition de superficie minimale.

3. *Sur l'évolution de la jurisprudence administrative en matière de retrait de l'ACCA par la décision du Conseil d'État du 5 octobre 2018*

48. En 2018, saisi par une association de propriétaires chasseurs (*Association Saint-Hubert*) qui n'avaient pas pu retirer leurs fonds réunis du périmètre d'une ACCA, le Conseil d'État décida d'une évolution de sa jurisprudence antérieure. Par une décision rendue le 5 octobre 2018 (n° 407715), il considéra que le motif d'intérêt général qui s'attachait à la constitution des ACCA ne pouvait pas justifier une différence de traitement, à ses yeux manifestement disproportionnée, entre, d'une part, le propriétaire unique pouvant bénéficier du droit de retrait de ses terrains de l'ACCA lorsqu'il acquérait des terrains supplémentaires lui permettant de remplir la condition de superficie minimale et, d'autre part, les propriétaires ou détenteurs de droits de chasse qui atteignaient ce seuil minimal en se regroupant en vue d'exercer ensemble leurs droits de chasse. Après avoir annulé le refus de l'abroger, le Conseil d'État demanda au Premier ministre de modifier l'article R. 422-53 du code de l'environnement dans un délai de neuf mois pour assurer sa conformité avec l'article L 422-18 de ce même code, dans sa rédaction à l'époque des faits.

Les passages pertinents de la décision du Conseil d'État sont les suivants:

« En ce qui concerne le retrait d'une association communale de chasse agréée :

(...)

5. (...) le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme

qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier.

6. Aux termes du premier alinéa de l'article R. 422-53 du code de l'environnement : « Lorsque le propriétaire d'un terrain acquiert d'autres terrains constituant avec le premier un ensemble d'un seul tenant et dont la superficie dépasse le minimum fixé dans la commune pour ouvrir le droit à opposition, il peut exiger le retrait du fonds ainsi constitué du territoire de l'association. (...) » Il résulte de ces dispositions que si le pouvoir réglementaire a défini les conditions dans lesquelles une personne propriétaire unique peut bénéficier du droit de retrait de ses terrains du territoire de l'ACCA lorsqu'il a acquis des terrains supplémentaires lui permettant de remplir la condition de superficie minimale, il n'a en revanche pas précisé les conditions dans lesquelles le même droit de retrait est exercé, comme le permet pourtant l'article L. 422-18 du même code, par les propriétaires qui, postérieurement à la constitution de l'ACCA, se regroupent pour constituer un ensemble de terrains d'une superficie totale supérieure au seuil minimal en vue d'exercer en commun leurs droits de chasse. Ce faisant, il a exclu la possibilité pour ces derniers d'exiger un tel retrait.

7. Le régime des associations de chasse agréées répond à un motif d'intérêt général, visant à prévenir une pratique désordonnée de la chasse et à favoriser une gestion rationnelle du patrimoine cynégétique, notamment en encourageant la pratique de la chasse sur des territoires d'une superficie suffisamment importante. Ce motif justifie les dispositions de l'article R. 422-55 du code de l'environnement qui prévoit la réintégration d'office dans le territoire de l'ACCA de tout territoire de chasse pour lequel il a été fait opposition en application du 3° de l'article L. 422-10 qui vient, pour quelque cause et dans quelque condition que ce soit, à être morcelé. Si, en complément des dispositions de cet article, le même motif d'intérêt général peut également justifier que le pouvoir réglementaire assortisse le retrait d'une ACCA d'un territoire de chasse formé par un regroupement de propriétaires de certaines conditions permettant de garantir la stabilité de ce territoire après sa sortie de l'ACCA, il ne saurait, en revanche, conduire à instaurer la différence de traitement, manifestement disproportionnée, consistant à réserver par principe aux seules personnes physiques propriétaires d'un terrain de chasse supérieur au seuil minimal le droit de demander le retrait de leur fonds du territoire d'une ACCA déjà constituée et à en exclure les propriétaires qui atteignent ce seuil minimal en se regroupant en vue d'exercer ensemble leurs droits de chasse. Par suite, les dispositions de l'article R. 422-53 du code de l'environnement méconnaissent, dans cette mesure, le principe d'égalité. »

49. Dans ses conclusions présentées à la formation de jugement du Conseil d'État dans l'affaire l'Association Saint-Hubert, le rapporteur public s'appuyait, entre autres, sur une étude de droit comparé entre la législation et la pratique dans d'autres pays européens :

« (...) les pays voisins de la France qui ont institué un système analogue à celui des ACCA n'ont fait aucune différence entre propriétaires individuels et regroupements de propriétaires à travers une association ou société de chasse. Ce sont surtout des pays de droit germanique. La loi fédérale allemande sur la chasse (*Bundesjagdgesetz* – BJagdG) autorise ainsi les chasses privées à condition qu'elles aient au moins 75 ha, qui peuvent indifféremment appartenir à une même personne ou à une société de personnes. Tous les autres terrains de chasse sont intégrés dans une réserve commune de chasse, parente de nos ACCA. Le retrait est également possible tant pour un propriétaire que pour un groupe de propriétaires à condition d'atteindre la surface de 75 ha, seuil qui peut varier selon les États fédérés. En Autriche, de même, dans chacun des cinq États fédérés qui

ont institué des associations de chasse obligatoires, cette compétence relevant des États fédérés, tant les propriétaires que les groupes de propriétaires peuvent s'en retirer (...)

8. Ces éléments de droit comparé constituent aussi un indice de ce qu'il ne nous semble pas qu'autoriser aujourd'hui, sous conditions, la création de chasses associatives dans les communes où il y a une ACCA conduirait à la ruine de celles-ci. Les motifs d'opportunité mis en avant par le commissaire du gouvernement en 1978 ne sont plus aujourd'hui aussi forts : avec des seuils plus élevés, au moins pour les nouvelles chasses, ces pays voisins ont réussi à minorer les atteintes aux droits de propriété tout en évitant un morcellement excessif des terrains de chasse. (...) »

4. Sur les modifications législatives et réglementaires du droit d'opposition à l'apport forcé depuis 2019

50. C'est à la suite de la décision du 5 octobre 2018 du Conseil d'État que le Parlement a adopté 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 (ci-après « la loi du 24 juillet 2019 »), après des débats de fond menés dans les deux chambres du Parlement. L'exposé des motifs ayant justifié cette loi précise ce qui suit :

« Les constats dressés à l'occasion de la préparation de la loi du 8 août 2016 de reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages restent largement valables aujourd'hui : l'érosion extrêmement préoccupante de la biodiversité est scientifiquement établie. Elle s'explique par le maintien des pressions fortes s'exerçant sur les milieux naturels : le changement climatique, les pollutions, l'artificialisation et la fragmentation des habitats naturels, les espèces exotiques envahissantes, la surexploitation des ressources et les trafics d'espèces protégées.

Aussi, la protection et la restauration de la ressource en eau et de la biodiversité, sur l'ensemble des milieux, constituent-elles un enjeu majeur pour la société et le Gouvernement. Le lancement, le 4 juillet 2018, du « Plan Biodiversité » illustre, par la diversité des actions à conduire et des acteurs impliqués, le chemin restant à parcourir pour parvenir à faire face à l'ensemble de ces constats.

Des leviers pour y remédier ont été identifiés : il s'agit de replacer les enjeux des politiques environnementales à un niveau territorial en vue de traiter les sources diffuses de pression sur les écosystèmes et de recentrer les actions sur des approches préventives plutôt que curatives. Ainsi, la présence de l'État dans les territoires ruraux apparaît tous les jours plus indispensable pour garantir un partage équilibré des usages et des espaces naturels, le respect des règles de protection de l'environnement et le maintien d'un environnement de qualité. (...)

Le Gouvernement a donc décidé de créer un nouvel établissement public administratif reprenant les missions de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (« l'AFB-ONCFS ») pleinement à même de l'appuyer dans la mise en œuvre du Plan Biodiversité. (...)

Ce nouvel établissement se construira autour de cinq missions « piliers » que sont la police de l'environnement et sanitaire, la connaissance, la recherche et l'expertise sur les espèces et les milieux, l'appui à la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité, la gestion et l'appui à la gestion d'espaces naturels, et enfin, la mobilisation de la société civile et des acteurs. Ces cinq missions s'exerceront à tous les niveaux territoriaux. (...)

L'AFB-ONCFS se voit également confier, pour le compte de l'État, la délivrance du permis de chasser, précédemment confiée à l'ONCFS. (...) »

51. Pendant le processus législatif d'adoption de cette loi, l'Assemblée nationale a été saisie d'une proposition d'amendement de l'article L. 42218 du code de l'environnement. Cette proposition était motivée ainsi :

« L'arrêt du Conseil d'État du 5 octobre 2018 aura un fort impact sur les 10 100 associations de chasse agréées (ACCA) et associations intercommunales de chasse agréées (AICA) de France.

En effet, cette décision appelle à modifier le code de l'environnement dans la partie réglementaire pour permettre aux propriétaires chasseurs de se regrouper au terme d'une période de cinq ans pour s'extraire d'une ACCA. Le Conseil d'État est lui-même revenu sur sa jurisprudence du 7 juillet 1978 pour des motifs qui demeurent incompréhensibles et qui mettent en péril l'avenir des ACCA. Le risque est grand en effet d'un véritable démantèlement des ACCA sous prétexte d'élargir les conditions d'opposition à celle-ci.

En conséquence, parole doit être donnée au législateur afin d'empêcher la création d'associations factices de propriétaires, signe de ruine des ACCA et d'une mauvaise gestion de la chasse et de la faune sauvage. »

52. La loi du 24 juillet 2019 est venue, par son article 13 (1, 16°), compléter l'article L. 422-18 du code de l'environnement d'un alinéa qui précise ce qui suit :

« Le droit d'opposition mentionné au premier alinéa du présent article est réservé aux propriétaires et aux associations de propriétaires ayant une existence reconnue lors de la création de l'association ».

53. Aux fins d'application de cette loi, le décret n° 2019-1432 du 23 décembre 2019 est venu modifier certaines dispositions réglementaires du code de l'environnement. L'article R. 422-53 de ce code n'a pas été modifié.

54. Dans sa nouvelle rédaction, l'article L. 422-18 du code de l'environnement exclut du droit de retrait de l'ACCA les groupements de propriétaires constitués après la création de l'ACCA et dont les parcelles réunies atteignent le seuil minimal prévu par la loi, tout en reconnaissant l'existence de ce droit pour les propriétaires ainsi que pour les groupements de propriétaires déjà constitués dont les parcelles atteignent ce seuil.

55. C'est dans ce contexte que le régime juridique des ACCA, tel que modifié en 2019, a vu sa compatibilité avec la Convention être contestée par la fédération requérante, ce qui est à l'origine de la décision du Conseil d'État d'adresser à la Cour la présente demande d'avis consultatif.

L'AVIS DE LA COUR

I. CONSIDÉRATIONS PRÉALABLES

56. La Cour relève d'emblée que la question qui lui est posée dans le dispositif de la décision du Conseil d'État du 15 avril 2021 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 (paragraphe 9 ci-dessus).

57. La Cour précise que la juridiction demanderesse devra examiner deux questions préalables avant de répondre, sur la base des critères qu'elle invite à la Cour à lui fournir, à la question de savoir 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 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 par rapport à la date de création de l'ACCA, 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 de l'article 14 combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1. Eu égard à la nécessité d'un dialogue sincère et loyal entre juges internationaux et nationaux et à l'effet utile que cet avis est appelé à avoir (voir le point 11 du rapport explicatif au Protocole n° 16), la Cour donnera tout d'abord des indications relatives à ces deux questions préalables. Elle se penchera ensuite sur les critères pertinents pour évaluer la justification de la différence de traitement en cause.

58. Pour formuler son avis, la Cour prendra dûment en compte les observations écrites et les autres pièces produites par les divers participants à la procédure (paragraphe 4-5 ci-dessus). Il ne s'agit cependant pas de répondre à chacun des moyens et arguments qui lui ont été soumis, ni de développer en détail les fondements de sa réponse, car, en application du Protocole n° 16, le rôle de la Cour n'est pas de statuer contradictoirement sur des requêtes contentieuses par un arrêt ayant force obligatoire mais, dans un délai aussi rapide que possible, de fournir à la juridiction dont émane la demande une orientation lui permettant de garantir le respect des droits de la Convention lorsqu'elle statuera sur l'affaire portée devant elle (*Avis consultatif relatif à l'utilisation de la technique de « législation par référence » pour la définition d'une infraction et aux critères à appliquer*

pour comparer la loi pénale telle qu'elle était en vigueur au moment de la commission de l'infraction et la loi pénale telle que modifiée (demande n° P16-2019-001, Cour constitutionnelle arménienne, § 51, 29 mai 2020)).

1. *Sur le point de savoir si la différence de traitement en question relève du champ d'application de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1*

59. La Cour a déjà admis qu'une personne morale peut, à l'instar d'une personne physique, se prévaloir de la protection offerte par l'article 14 de la Convention, combiné avec l'une ou l'autre des dispositions de la Convention ou de ses protocoles additionnels (voir, entre autres, *Paroisse gréco-catholique Lupeni et autres c. Roumanie* [GC], n° 76943/11, §§ 166 et suivants, 29 novembre 2016, *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France* [GC], n° 27417/95, §§ 86-88, CEDH 2000-VII, et *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie (n° 2)*, n° 26740/02, §§ 49-50, 31 mai 2007).

60. À ce jour, la Cour n'a pas encore eu à se prononcer sur la question de savoir si des différences de traitement, telles que celle examinée en l'espèce, qui sont fondées sur un critère temporel, seraient couvertes, ou non, par l'expression « autre situation » contenue à l'article 14 de la Convention. À cet égard, elle rappelle toutefois qu'elle a jugé que des différences de traitement, quoique sans rapport avec des « caractéristiques personnelles » (comprises comme des caractéristiques innées ou inhérentes à la personne, voir *Clift c. Royaume-Uni*, n° 7205/07, §§ 56-58, 13 juillet 2010), pouvaient être couvertes par la notion d'« autre situation » et relever ainsi du champ d'application de l'article 14 (voir, entre autres, *Molla Sali c. Grèce* [GC], n° 20452/14, § 134, 19 décembre 2018).

61. La Cour note par ailleurs que le critère temporel sur lequel repose la différence de traitement mise en cause dans la procédure devant le Conseil d'État renvoie indirectement au critère de la taille du terrain, autrement dit à celui de « la fortune » foncière, qui est, quant à lui, un motif de discrimination expressément prohibé par l'article 14 de la Convention. En effet, si les propriétaires qui se sont regroupés en association après la constitution de l'ACCA dans leur commune avaient disposé individuellement d'un terrain d'une superficie suffisante pour faire opposition à leur apport initial, ils n'auraient pas eu besoin de se regrouper postérieurement pour devenir éligibles au droit de retrait. Or, dans ses précédents arrêts *Chabauty c. France* ([GC], n° 57412/08, § 27, 4 octobre 2012) et *Chassagnou et autres c. France* ([GC], nos 25088/94 et 2 autres, §§ 95-98, CEDH 1999-III), la Cour a déjà jugé que l'article 14 de la Convention, combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1, était applicable aux distinctions de traitement fondées sur ce motif.

62. Partant, une différence de traitement fondée sur la date de création d'une personne morale (postérieure ou antérieure à celle d'une ACCA) – telle

que celle examinée en l'espèce – ne saurait *a priori* être exclue du champ d'application de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1.

2. *Sur les critères permettant de déterminer si la différence de traitement en cause porte sur des personnes placées dans des situations analogues ou comparables*

63. Comme le Conseil d'État l'indique expressément au point n° 13 de sa décision (paragraphe 10 ci-dessus), l'article 422-18 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de la loi du 24 juillet 2019, distingue entre deux catégories de personnes. La première regroupe les propriétaires et les associations de propriétaires constituées avant la date de création de l'ACCA qui détiennent un terrain atteignant la superficie minimale requise pour leur permettre de s'opposer à son apport à l'ACCA ou pour en demander le retrait, y compris dans l'hypothèse où cette condition aurait été remplie postérieurement à la constitution de l'ACCA. La seconde catégorie englobe les associations de propriétaires créées postérieurement à la date de création de l'ACCA qui sont privées du droit de s'en retirer alors même qu'elles réunissent des terrains représentant une superficie totale remplissant la condition prévue à l'article L. 422-13 du code de l'environnement.

64. Or pour qu'un problème puisse se poser au regard de l'article 14 de la Convention, la différence de traitement en question doit porter sur des personnes placées dans des situations analogues ou comparables (voir, parmi beaucoup d'autres, *Fábián c. Hongrie* [GC], n° 78117/13, § 113, 5 septembre 2017, *Khamtokhu et Aksenchik c. Russie* [GC], n°s 60367/08 et 961/11, § 64, 24 janvier 2017, et *Konstantin Markin c. Russie* [GC], n° 30078/06, § 125, CEDH 2012 (extraits)). Les autorités nationales, et tout particulièrement les juridictions internes, sont en principe les mieux placées pour déterminer, sur la base des informations fournies par la partie demanderesse et des autres éléments de preuve produits par les parties dans le cadre du débat contradictoire sur l'affaire, si plusieurs personnes ou plusieurs catégories de personnes se trouvent, ou non, dans de telles situations.

65. Dans la procédure interne qui a donné lieu à la présente demande d'avis, la Cour relève qu'aucun débat contradictoire autour de ce point, pourtant fondamental, ne semble avoir encore eu lieu. La partie demanderesse n'a pas étayé, devant le Conseil d'État, les raisons pour lesquelles elle estimait que la différence de traitement alléguée portait sur des situations similaires ou comparables. Dès lors, la Cour estime utile de relever les éléments pertinents exposés ci-après en vue de l'examen de cette question par le Conseil d'État.

66. À cet égard, il n'apparaît pas déraisonnable pour une juridiction nationale d'exiger de la personne qui allègue faire l'objet d'un traitement discriminatoire contraire à l'article 14 de démontrer, eu égard à la nature

particulière de son grief (*Fábián*, précité, § 113), qu'elle se trouvait dans une situation analogue ou comparable à celle d'autres personnes ayant reçu un traitement plus favorable. C'est à elle, en effet, qu'il appartient de réunir, autant que possible, les informations appropriées concernant tant sa situation personnelle que le régime juridique applicable à cette situation (*Fábián*, § 113, et *Clift*, § 66, tous deux précités ; voir aussi *Vallianatos et autres c. Grèce* [GC], nos 29381/09 et 32684/09, § 85, CEDH 2013 (extraits), et *D.H. et autres c. République tchèque* [GC], n° 57325/00, § 177, CEDH 2007-IV). Les éléments juridiques et factuels ainsi obtenus devraient alors permettre à la juridiction interne saisie d'apprécier si les situations invoquées sont analogues ou comparables.

67. Il y a lieu de procéder à l'examen de ces éléments en tenant compte du domaine concerné, de la finalité de la mesure qui opère la distinction en cause et du contexte dans lequel cette mesure s'inscrit (*Fábián*, précité, § 121).

68. Par ailleurs, et comme en atteste la pratique constante de la Cour, cette appréciation doit se fonder sur des éléments de nature objective (voir, par exemple, *Carson et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 42184/05, § 86-90, CEDH 2010, *Burden c. Royaume-Uni* [GC], n° 13378/05, § 60, CEDH 2008, *Frantzeskaki et autres c. Grèce* (déc.), n° 57275/17, 12 février 2019, et *Panfile c. Roumanie* (déc.), n° 13902/11, 20 mars 2012), ce qui exclut des facteurs non objectivement vérifiables, tels que des intentions présumées, des craintes non vérifiées ou encore de simples suppositions (voir, notamment, *Konstantin Markin*, précité, §§ 114-116 et 133, et *Carvalho Pinto de Sousa Morais c. Portugal*, n° 17484/15, § 52, 25 juillet 2017).

69. Pour rechercher si des situations sont analogues ou comparables, il convient également de les considérer dans leur globalité, en évitant d'isoler des aspects marginaux, ce qui rendrait alors l'analyse artificielle (voir *Van der Musselle c. Belgique*, § 46, 23 novembre 1983, série A n° 70 ; dans le même sens, voir également *Allesch et autres c. Autriche*, n° 18168/91, décision de la Commission du 1^{er} décembre 1993, et *Liebscher et autres c. Autriche*, n° 25170/94, décision de la Commission du 12 avril 1996).

70. Dès lors que l'existence d'une « situation analogue » n'implique pas que les catégories comparées soient identiques, il convient de rechercher si les deux catégories identifiées au point n° 13 de la décision du Conseil d'État (paragraphe 10 ci-dessus), quoique placées dans des situations apparemment différentes, ne présentent pas, au regard du grief dénoncé par la fédération requérante, des similitudes dont l'importance serait prédominante par rapport aux différences, comme par exemple le fait que les propriétaires fonciers qui les composent et qui pratiquent eux-mêmes la chasse mettent en commun leurs terrains au profit d'une association (une association communale ou une association de propriétaires), permettant ainsi aux autres membres de cette association de pratiquer la chasse sur leur terrain.

71. Enfin, quant à l'importance à donner dans ce contexte à l'objectif poursuivi par le législateur lorsqu'il a adopté une mesure donnant lieu à une différence de traitement, la Cour considère que si le critère de différenciation retenu suffisait, à lui seul, à faire obstacle à la constatation, entre les situations à comparer, de similitudes ou d'analogies pertinentes sous l'angle de l'article 14 de la Convention, cela pourrait vider cette disposition de sa substance, dans la mesure où il suffirait alors pour un État d'adopter des lois ou des mesures plaçant les deux éléments à comparer dans des situations différentes au regard de l'objectif poursuivi pour faire obstacle à tout contrôle de la compatibilité de ces situations avec la Convention. Le critère de l'objectif du législateur garde néanmoins toute sa pertinence au stade de l'analyse du caractère « légitime et raisonnable » de la différence de traitement (voir, *mutatis mutandis*, *Khamtokhu et Aksenchik*, précité, §§ 67-68 ; voir aussi *Naidin c. Roumanie*, n° 38162/07, §§ 47-51, 21 octobre 2014, *Özgürlük ve Dayanışma Partisi (ÖDP) c. Turquie*, n° 7819/03, §§ 37-42, CEDH 2012, *Maggio et autres c. Italie*, nos 46286/09 et 4 autres, §§ 73-74, 31 mai 2011, et *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani*, précité, §§ 51-56).

II. SUR LES CRITÈRES PERTINENTS QUANT À LA JUSTIFICATION DE LA DIFFÉRENCE DE TRAITEMENT EN CAUSE

72. 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. En effet, seules les différences de traitement qui sont dépourvues de « justification objective et raisonnable » revêtent ce caractère (voir, entre autres, *Molla Sali*, précité, § 135, et *Fabris c. France* [GC], n° 16574/08, § 56, CEDH 2013 (extraits)). Ainsi, 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 » (*Molla Sali*, § 135, et *Fabris*, § 56, tous deux précités).

1. Sur la poursuite d'un ou de plusieurs « buts légitimes »

73. Comme le relève le Gouvernement dans ses observations devant la Cour (paragraphe 5 ci-dessus), 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.

74. À ses yeux, une telle volonté du législateur apparaît clairement dans les travaux parlementaires relatifs à l'article 13 (1, 16^o) de cette loi, introduit par voie d'amendement parlementaire lors des débats de l'Assemblée nationale. Cet amendement avait expressément visé à pallier le risque « d'un véritable démantèlement des ACCA », à empêcher « la création d'associations factices de propriétaires » constituées aux fins d'un retrait de l'ACCA (paragraphe 51 ci-dessus), et ainsi à garantir la stabilité dans le temps des territoires des associations locales de chasse.

75. Pour le Gouvernement, il ressort de ces travaux parlementaires que 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.

76. La Cour observe en outre que, selon l'exposé des motifs de la loi (paragraphe 50 ci-dessus), le législateur visait un renforcement de la mise en œuvre du « Plan Biodiversité » du Gouvernement, un exercice accru de la police de l'environnement dans les territoires ruraux, ainsi qu'une meilleure articulation entre la prévention et le contrôle dans ces territoires par la création d'un nouvel établissement public qui se verrait confier, pour le compte de l'État, la délivrance du permis de chasser.

77. Sur un plan plus général, la Cour relève que le dispositif des ACCA mis en place de longue date par le législateur poursuit, comme objectif, la conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvages à travers la recherche d'un équilibre agro-sylvo-cynégétique consistant à rendre compatibles entre elles, d'une part, la présence durable d'une faune sauvage riche et variée et, d'autre part, la pérennité et la rentabilité économique des activités agricoles et sylvicoles (article L-422-2 du code de l'environnement). Cet équilibre est réputé assuré, aux termes de l'article L-425.4 du code de l'environnement, par la combinaison de plusieurs moyens tels la chasse, la régulation, la prévention des dégâts du gibier par la mise en place de dispositifs de protection et de dispositifs de dissuasion, ainsi que, le cas échéant, par des procédés de destruction autorisés (paragraphe 28 ci-dessus).

78. C'est à la lumière de tous ces éléments issus du droit national qu'il convient d'identifier les buts poursuivis par la différence de traitement litigieuse qui peuvent passer pour « légitimes » au regard de l'article 14, sachant qu'à la différence des articles 8 à 11 de la Convention, l'article 14 ne

contient pas de liste limitative des buts à reconnaître comme « légitimes ». La Cour estime maintenant utile de relever les points pertinents suivants en vue de l'examen de cette question.

79. Selon une jurisprudence constante de la Cour, la notion d'« intérêt général » prévue par le second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1, sous l'angle duquel il y a lieu d'examiner, en combinaison avec l'article 14 de la Convention, la différence de traitement litigieuse (voir paragraphe 88 ci-après), est ample par nature (*Vistiņš et Perepjolkins c. Lettonie* [GC], n° 71243/01, § 106, 25 octobre 2012, *R.Sz. c. Hongrie*, n° 41838/11, § 44, 2 juillet 2013, et *Grudić c. Serbie*, n° 31925/08, § 75, 17 avril 2012).

80. Le droit de chasser sur son propre terrain ou sur le terrain d'autrui n'est protégé en tant que tel par aucune disposition de la Convention ou de ses protocoles additionnels. En revanche, la protection de l'environnement, au sens large, et, dans ce cadre, la protection, plus spécifique, de la nature et des forêts, des espèces menacées, des ressources biologiques, du patrimoine ou de la santé publique, comptent, quant à elles, parmi les objectifs considérés, à ce jour, comme relevant de l'« intérêt général » au titre de la Convention (voir, parmi d'autres, *Yaşar c. Roumanie*, n° 64863/13, § 59, 26 novembre 2019, *O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd c. Irlande*, n° 44460/16, § 109, 7 juin 2018, *Kristiana Ltd. c. Lituanie*, n° 36184/13, §§ 104-105, 6 février 2018, *Matczyński c. Pologne*, n° 32794/07, §§ 104-106, 15 décembre 2015, *Lazaridi c. Grèce*, n° 31282/04, § 34, 13 juillet 2006, et *Ansay et autres c. Turquie* (déc.), n° 49908/99, 2 mars 2006). La Cour a eu l'occasion de souligner que, même si aucune disposition de la Convention n'est spécialement destinée à assurer une protection générale de l'environnement en tant que tel (*Kyrtatos c. Grèce*, n° 41666/98, § 52, CEDH 2003-VI), la responsabilité des pouvoirs publics en la matière devrait se concrétiser par leur intervention au moment opportun, afin de ne pas priver de tout effet utile les dispositions protectrices de l'environnement qu'ils ont décidé de mettre en œuvre (*Hamer c. Belgique*, n° 21861/03, § 79, CEDH 2007-V (extraits) ; voir aussi *S.C. Fiercolect Impex S.R.L. c. Roumanie*, n° 26429/07, § 65, 13 décembre 2016, *Nane et autres c. Turquie*, n° 41192/04, § 24, 24 novembre 2009, et *Bahia Nova S.A. c. Espagne* (déc.), n° 50924/99, 12 décembre 2000).

81. Plus proche du présent avis, la Cour rappelle que, dans l'arrêt *Chassagnou et autres* (précité, § 92), elle a confirmé, au sujet de la nécessité invoquée par le Gouvernement de regrouper des espaces de chasse au sein des ACCA, qu'« il [était] assurément dans l'intérêt général d'éviter une pratique anarchique de la chasse et de favoriser une gestion rationnelle du patrimoine cynégétique » (*ibidem*, § 79). Elle a réaffirmé cette appréciation dans l'arrêt *Chabauty* (précité, § 54), en précisant que « regrouper les espaces de chasse les plus petits afin de constituer des zones de chasse plus grandes sur lesquelles des modalités de gestion cynégétique communes sont définies, repose sur une logique intelligible : cela permet de mieux maîtriser

la pression de chasse et d'organiser la pratique de cette activité dans un sens favorable au maintien des ressources ». Dans la décision *Baudinière et Vauzelle* ((déc.), n^{os} 25708/03 et 25719/03, 6 décembre 2007), la Cour a affirmé qu'« en visant ainsi à la maîtrise de l'impact de la chasse sur les équilibres naturels, [le droit français] tend (...) à la préservation de la nature, ce qui, comme la Cour l'a jugé à de nombreuses reprises, relève incontestablement de l'intérêt général ».

82. Dans l'affaire *A.S.P.A.S. et Lasgrezas c. France*, (n^o 29953/08, § 39, 22 septembre 2011), la Cour a conclu qu'elle « partage[ait] l'analyse du Gouvernement lorsque celui-ci faisait valoir qu'un délai trop court [avant de pouvoir exercer le droit de retrait d'un terrain du périmètre de chasse de l'ACCA], pourrait nuire à l'action des ACCA (...) chargées de gérer le développement du gibier et de la faune sauvage et de veiller à la bonne organisation technique de la chasse ». Pour la Cour, les missions des ACCA, pour être efficaces, « nécessitent une certaine prévisibilité dans le temps du territoire des zones de chasse » et « des modifications trop fréquentes du périmètre de ce territoire, au gré des oppositions formulées par les propriétaires, pourraient avoir des conséquences néfastes en termes de sécurité pour les chasseurs et les tiers » (*ibidem*, § 39).

83. Dans l'hypothèse où la juridiction demanderesse estimerait, au vu de ce qui précède, que le dispositif de retrait des ACCA mis en place par la disposition législative adoptée en 2019 qui a donné lieu à la différence de traitement litigieuse 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.

2. Sur l'existence d'un « rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé »

84. Ainsi que la Cour l'a indiqué à maintes reprises, les autorités nationales, du fait de leur légitimité démocratique, sont en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur les besoins et contextes locaux (voir, entre autres, *Lekić c. Slovénie* [GC], n^o 36480/07, § 108, 11 décembre 2018). Comme le principe de subsidiarité l'exige, c'est aux autorités nationales, et notamment aux tribunaux, qu'il revient au premier chef d'interpréter et d'appliquer le droit interne d'une manière qui donne plein effet à la Convention. La Cour estime utile de rappeler, dans le cadre d'une demande d'avis consultatif en vertu du Protocole n^o 16, que si les juridictions internes respectent les principes et critères établis par la jurisprudence de la Cour, examinent les faits avec soin et appliquent, dans le respect de la Convention et de la jurisprudence, les normes applicables en matière de protection des droits de l'homme, il faudrait des raisons sérieuses pour que la Cour substitue son avis à celui des instances judiciaires internes

(voir, *mutatis mutandis*, *M.A. c. Danemark* [GC], n° 6697/18, § 149, 9 juillet 2021).

85. 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 ci-dessous les critères qui lui paraissent pertinents en la matière.

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

86. La Cour rappelle que toute atteinte aux droits protégés par l'article 1 du Protocole n° 1, pris seul ou combiné avec l'article 14 de la Convention, doit satisfaire à l'exigence de légalité (voir, parmi d'autres, *Vistiņš et Perepjolkins*, précité, § 95). Cette exigence présuppose l'existence de normes de droit interne suffisamment accessibles, précises et prévisibles dans leur application (voir, parmi d'autres, *Lekić*, précité, § 95, et *Vistiņš et Perepjolkins*, précité, §§ 96-97). Il revient dès lors au Conseil d'État d'apprécier, en premier lieu, si l'article 13 (1, 16°) de la loi du 24 juillet 2019 (paragraphe 52 ci-dessus) 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.

87. Une question distincte, quoiqu'étroitement liée, concerne les effets de la loi du 24 juillet 2019 sur la procédure judiciaire en cours devant la juridiction demanderesse, et vise notamment le point de savoir si cette loi peut constituer, ou non, une ingérence injustifiée du pouvoir législatif dans l'administration de la justice ayant pour but d'influer sur le dénouement judiciaire du litige en cours. À cet égard, la Cour observe que, dans ses observations devant le Conseil d'État, la fédération requérante alléguait que la décision rendue en 2018 par cette juridiction dans une précédente affaire portée devant elle par l'association *Saint-Hubert* (paragraphe 48 ci-dessus), décision qui était favorable à ses propres intérêts, était restée sans conséquences : dans un premier temps, l'autorité réglementaire, appelée par le Conseil d'État à modifier l'article R. 422-53 du code de l'environnement, ne s'y était pas conformée et, par la suite, le Parlement est venu contrecarrer ses effets en insérant de façon explicite dans la partie législative du code de l'environnement une autre disposition, qui rendait inutile la modification de la partie réglementaire du même code exigée par le Conseil d'État.

88. Comme la Cour a eu l'occasion de le souligner, le principe de légalité implique aussi, sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1, le devoir de l'État ou d'une autorité publique de se plier à un jugement ou à un arrêt rendu à leur encontre (*Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italie*, n° 31524/96, § 56, CEDH 2000-VI).

89. Dans le contexte de l'article 6 de la Convention, la Cour a jugé à maintes reprises dans le cadre de différends civils que si le pouvoir législatif

n'est, en principe, pas empêché de réglementer, par de nouvelles dispositions à portée rétroactive, des droits découlant de lois en vigueur, le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 s'opposent, sauf pour d'impérieux motifs d'intérêt général, à l'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire d'un litige (*Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c. Grèce*, 9 décembre 1994, § 49, série A n° 301 B, *Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres c. France* [GC], n°s 24846/94 et 9 autres, § 57, CEDH 1999-VII, *Scordino c. Italie (n° 1)* [GC], n° 36813/97, § 126, CEDH 2006-V, et, plus récemment, *Dimopoulos c. Turquie*, n° 37766/05, § 45, 2 avril 2019, et *Hussein et autres c. Belgique*, n° 45187/12, § 60, 16 mars 2021).

90. Force est de constater qu'au moment de l'entrée en vigueur de la loi du 24 juillet 2019, la procédure judiciaire qui a donné lieu à la présente demande d'avis consultatif n'avait pas encore débuté (paragraphe 14 et 50-52 ci-dessus). La question qui pourrait dès lors se poser est celle de savoir si l'entrée en vigueur de la loi du 24 juillet 2019, à supposer qu'elle ait rendu inopérante une décision de justice définitive dans un litige antérieur dont l'issue aurait été favorable aux intérêts de la fédération requérante (voir paragraphes 48 et 87 ci-dessus), enfreindrait l'exigence de légalité inscrite à l'article 1 du Protocole n° 1, et, de façon plus générale, le principe de la prééminence du droit inhérent à l'ensemble des articles de la Convention (*Lekić*, précité, § 94, et *Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 58, CEDH 1999-II).

91. 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 (*Organisation nationale des syndicats d'infirmiers libéraux (O.N.S.I.L.) c. France* (déc.), n° 39971/98, CEDH 2000-IX), ou d'une intervention législative du Parlement qui « répondait à une évidente et impérieuse justification d'intérêt général », soit pour combler un vide juridique (*OGIS-Institut Stanislas et autres c. France*, n°s 42219/98 et 54563/00, 27 mai 2004, § 72) soit pour rétablir et réaffirmer son intention initiale (*National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society et Yorkshire Building Society c. Royaume-Uni*, 23 octobre 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-VII § 81).

92. De surcroît, examinées sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1, des lois à effet rétroactif qui avaient été considérées comme constitutives d'une ingérence du législateur dans l'administration de la justice se sont révélées conformes à l'exigence de légalité imposée par l'article 1 du Protocole n° 1 (*Maggio*, précité, § 60, *Arras et autres c. Italie*, n° 17972/07, § 81, 14 février 2012, et *Azienda Agricola Silverfunghi S.a.s. et autres c. Italie*, n°s 48357/07 et 3 autres, § 104, 24 juin 2014). Des mesures

réglementant l'usage de biens qui ont été mises en œuvre pour régler rétroactivement des droits découlant de lois existantes ont été jugées par la Cour conformes à l'exigence de légalité posée par l'article 1 du Protocole n° 1 dès lors que l'adoption de l'amendement législatif en cause ne visait pas spécifiquement à influencer l'issue d'une affaire donnée (*Saliba c. Malte*, n° 4251/02, §§ 39-40, 8 novembre 2005).

– le critère du « défaut manifeste de base raisonnable »

93. Force est de constater que la loi du 24 juillet 2019, dont l'article 13 (1, 16^o) est mis en cause dans la procédure devant le Conseil d'État, entraîne, pour les propriétaires fonciers qui se sont constitués en association après la date de création de l'ACCA dans leur commune, l'impossibilité de recouvrer l'exclusivité des droits de chasse sur leurs terres qu'ils avaient perdue à l'occasion de l'apport de ces dernières, sans que leur droit de propriété en soit autrement altéré. À l'instar de ce que l'on a vu dans de précédentes affaires qui concernaient des mécanismes législatifs d'apport forcé de terrains à une association de chasse et comportaient l'obligation pour un propriétaire foncier de tolérer la chasse sur son propre fonds, cette loi pourrait s'apparenter à un moyen de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général (comparer avec *Herrmann c. Allemagne* [GC], n° 9300/07, § 73, 26 juin 2012, *Chassagnou et autres*, précité, § 74, et *Schneider c. Luxembourg*, n° 2113/04, § 44, 10 juillet 2007). C'est à la lumière du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 que l'ingérence qui en découle dans le droit au respect des biens des propriétaires fonciers concernés (c'est-à-dire ceux qui se sont constitués en association après la date de création de l'ACCA dans leur commune) pourrait, dès lors, s'analyser.

94. Cette disposition de la Convention reconnaît précisément aux États le droit de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général en adoptant les « lois » qu'ils jugent nécessaires. Lorsque des questions de politique générale sont en jeu, sur lesquelles de profondes divergences peuvent raisonnablement exister dans un État démocratique, il y a lieu d'accorder une importance particulière au rôle du décideur national (voir, entre autres, *James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, § 46, série A n° 98, *Hatton et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 36022/97, § 97, CEDH 2003-VIII, *Stec et autres c. Royaume-Uni* [GC], n°s 65731/01 et 65900/01, § 52, CEDH 2006-VI, et *Valkov et autres c. Bulgarie*, n°s 2033/04 et 8 autres, § 92, 25 octobre 2011). À ce sujet, la Cour a déclaré à maintes reprises respecter la manière dont le législateur conçoit les impératifs de l'« utilité publique » ou de l'« intérêt général », sauf si son jugement se révèle manifestement dépourvu de base raisonnable (voir, entre autres, *Carson et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 42184/05, § 61, CEDH 2010, *Stec*, précité, § 52, et, pour un exemple plus récent, *J.D. et A c. Royaume-Uni*, n°s 32949/17 et 34614/17, § 87, 24 octobre 2019).

95. À l'exception de quelques affaires où les constats de violation auxquels la Cour est parvenue sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1 pris seul ou combiné avec l'article 14 reposaient de manière déterminante sur le fait que les choix de conscience des requérants (des opposants éthiques à la chasse) avaient été affectés par l'obligation qu'ils s'étaient vu imposer de tolérer la chasse sur leurs terres (*Chassagnou et autres*, § 85, *Herrmann*, §§ 93-94, et *Schneider*, § 51, tous précités), la Cour a généralement constaté la non-violation de l'article 1 du Protocole n° 1, pris seul ou combiné avec l'article 14, lorsqu'elle a eu à connaître de mesures s'analysant en une « réglementation de l'usage des biens », au sens du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1. Tel a été le cas, dans les domaines de la politique économique et sociale (*Fábián*, précité, § 84, *Stec et autres*, précité, §§ 50-67, *Burden c. Royaume-Uni* [GC], n° 13378/05, §§ 58-66, CEDH 2008), de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire (*Chapman c. Royaume-Uni* [GC], n° 27238/95, § 120, CEDH 2001-I, et *Mellacher et autres c. Autriche*, § 55, 19 décembre 1989, série A n° 169), de la protection de la santé publique et de la sécurité alimentaire (*Chagnon et Fournier c. France*, nos 44174/06 et 44190/06, §§ 58-59, 15 juillet 2010, et *S.A. Bio d'Ardennes c. Belgique*, n° 44457/11, §§ 57-58, 12 novembre 2019) ou de la protection de l'environnement (voir, entre autres, *Depalle c. France* [GC], n° 34044/02, §§ 92-93, CEDH 2010, et *Hamer*, précité, §§ 88-89).

96. Plus proche du présent avis, la Cour a estimé par exemple qu'il y avait lieu de respecter la volonté du législateur qui, nonobstant l'existence d'une tradition ancestrale de la chasse à courre en milieu rural, avait érigé en infraction la chasse des mammifères sauvages avec des chiens, dès lors que ce choix n'était pas manifestement arbitraire ou déraisonnable (*Friend et autres c. Royaume-Uni* (déc.), n° 16072/06 et 27809/08, 24 novembre 2009). Pour parvenir à cette conclusion, la Cour a souligné que c'était à la Chambre des communes qu'il appartenait avant tout de juger si l'interdiction de la chasse à courre satisfaisait, ou non, à l'intérêt général, et elle a relevé qu'un vaste débat public et parlementaire avait eu lieu sur cette question. Dans l'affaire *Alatulkkila et autres c. Finlande* (n° 33538/96, 28 juillet 2005), qui portait sur une interdiction légale de toute activité de pêche de certaines espèces de poissons dans des zones fluviales dont les requérants étaient propriétaires, la Cour a estimé que les pouvoirs publics n'avaient pas agi de manière déraisonnable en établissant une distinction entre les restrictions à la jouissance des biens qui affectaient les moyens de subsistance des pêcheurs et celles qui n'avaient pas cet effet, telle la privation de loisirs ou d'activités sportives et ses désagréments (*ibidem*, § 67).

97. Dans le contexte spécifique de l'organisation et de la pratique de la chasse en France, la Cour a d'ores et 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 (*Chabauty*, précité, §§ 56-57). 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 (*Baudinière et Vauzelle c. France* ((déc.), n^{os} 25708/03 et 25719/03, 6 décembre 2007). Elle n'a décelé « rien de déraisonnable » dans l'affirmation du Gouvernement selon laquelle la multiplication de telles entités était de nature à augmenter le risque d'accidents inhérent à cette activité, avant de conclure que les autorités pouvaient légitimement juger nécessaire de placer, autant que possible, la pratique de la chasse dans le cadre réglementé des ACCA existantes (*ibidem*).

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

98. L'étendue de la marge d'appréciation des autorités nationales est un facteur déterminant lorsqu'il y a lieu d'apprécier l'existence d'un « rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ». Elle varie selon les circonstances, les domaines concernés et le contexte (voir, parmi beaucoup d'autres, *Stummer c. Autriche* [GC], n^o 37452/02, § 88, CEDH 2011), mais aussi, s'agissant des griefs fondés sur l'article 14 combiné avec l'article 1 du Protocole n^o 1, selon la nature du motif sur lequel repose la différence de traitement instituée par la loi (voir, entre autres, *Molla Sali*, § 134, et *Fabris*, §§ 56-59, tous deux précités). Dans le contexte factuel de la présente demande d'avis, la marge d'appréciation des autorités nationales est ample, principalement pour deux raisons.

99. La première, comme la Cour vient de le rappeler, tient au domaine et au contexte dans lesquels s'inscrit la mesure instituant la différence de traitement ici en cause (paragraphe 93-97 ci-dessus). À cet égard, force est de constater que la Convention n'empêche pas les États contractants d'introduire des programmes de politique générale au moyen de mesures législatives en vertu desquelles une certaine catégorie ou un certain groupe de personnes sont traités différemment des autres, sous réserve que l'ingérence dans l'exercice des droits de l'ensemble de cette catégorie ou de ce groupe définis par la loi puisse se justifier au regard de la Convention (*Andrejeva c. Lettonie* [GC], n^o 55707/00, § 83, CEDH 2009, et *Ždanoka c. Lettonie* [GC], n^o 58278/00, § 112, CEDH 2006-IV).

100. La seconde raison qui justifie, dans le contexte factuel de la présente demande d'avis, que l'on consente une marge d'appréciation ample aux autorités nationales 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 l'article 13 (1, 16^o) de la loi du 24 juillet 2019, à savoir la date de création d'une association de propriétaires, antérieure ou postérieure à celle de l'ACCA. Comme la Cour l'a précédemment souligné (paragraphe 61 ci-dessus), un tel critère, qui ne fait pas partie des caractéristiques protégées par l'article 14 de la Convention, renvoie, indirectement, au critère de la taille du terrain, autrement dit à celui de « la fortune » foncière. Or, dans l'affaire *Chabauty*, 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 (*ibidem*, § 50).

– 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)

101. Le point de savoir si le critère temporel retenu par le législateur à l'article 13 (1, 16^o) de la loi du 24 juillet 2019, à savoir « la date de création d'une association de propriétaires », est ou non en adéquation avec le(s) but(s) d'intérêt général poursuivi(s) par la loi constitue un élément essentiel dans l'analyse de proportionnalité.

102. À cet égard, 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 (*J.D. et A. c. Royaume-Uni*, § 81, et *Maggio et autres*, §§ 73-74, tous deux précités). Cela ressort en particulier de son constat dans l'affaire *Maggio et autres*, précitée, où il était également question d'une différence de traitement entre différentes catégories de personnes résultant d'une date butoir qu'avait établie le législateur afin de délimiter les droits applicables aux catégories distinctes d'assurés sociaux. La Cour a alors souligné 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. Elle a considéré 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. À ses yeux, de telles dates limites n'étaient pas en soi incompatibles avec l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 et il appartenait à l'État de démontrer leur caractère raisonnable et objectif (voir aussi *Twizell et autres c. Royaume-Uni*, n° 25379/02, §§ 24 et suiv., 20 mai 2008).

103. La Cour prend note, à la lumière des observations des parties et du Gouvernement (paragraphe 4 et 5 ci-dessus), 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 (paragraphe 48 ci-dessus), 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.

104. La question de savoir si d'autres mesures, aux conséquences moins lourdes pour les propriétaires fonciers soumis à l'apport forcé, auraient raisonnablement pu être mises en œuvre au service de la cause d'utilité publique visée, peut également entrer en ligne de compte dans l'analyse de proportionnalité. Sur ce point, la Cour relève, dans les observations des parties devant le Conseil d'État et devant la Cour (paragraphe 4, 5 et 15 ci-dessus), que d'autres moyens auraient pu être envisagés par les autorités au service de la cause d'utilité publique visée, par exemple un relèvement du seuil permettant un retrait individuel ou en groupe d'une ACCA déjà constituée ou une répartition plus équitable, entre tous les propriétaires fonciers, quelle que soit la taille de leur parcelle, de la charge d'assurer la mise à la disposition des chasseurs d'une certaine étendue de chasse par le biais des ACCA (paragraphe 4 et 48 ci-dessus).

105. En tout état de cause, 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 (*James et autres*, précité, § 51, *J.A. Pye (Oxford) Ltd c. Royaume-Uni*, n° 44302/02, § 45, 15 novembre 2005, et *Koufaki et Adedy c. Grèce* (déc.), § 48).

– l'impact du/des moyen(s) employé(s)

106. Dans le cadre de l'analyse de proportionnalité, la question se pose de savoir si la distinction temporelle instituée en 2019 par le législateur entre les différentes associations de propriétaires fonciers a fait peser sur celles dont la création était postérieure à l'ACCA une charge spéciale et exorbitante (voir, entre autres, *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, 23 septembre 1982, §§ 69-74, série A n° 52, et *Béláné Nagy c. Hongrie* [GC], n° 53080/13, § 115, 13 décembre 2016). Un élément à prendre en compte, lors de l'examen de cette question par la juridiction demanderesse, est le point de savoir si les effets de la mesure en cause peuvent s'avérer contrebalancés, ou, du moins, atténués, par certains droits ou avantages réservés aux membres des associations créées après l'ACCA, par exemple le fait, avancé par le

Gouvernement (paragraphe 5 ci-dessus), qu'ils continuent à tirer des avantages du maintien de leur adhésion au dispositif des ACCA quand bien même ils ne bénéficieraient pas du droit de retrait de ce dispositif.

107. À cet égard, la Cour rappelle que, dans l'affaire *Chabauty* (précitée, § 55), elle est parvenue à un constat de non-violation de l'article 1 du Protocole n° 1, pris seul ou combiné avec l'article 14 de la Convention, après avoir relevé l'existence de certains droits et avantages au bénéfice des petits propriétaires fonciers dont le terrain avait été inclus, contre leur gré, dans le périmètre de l'ACCA dont ils relevaient. Ces propriétaires, défavorisés par rapport aux propriétaires de terrains plus vastes, lesquels n'étaient pas soumis aux obligations d'apport forcé, devenaient, en contrepartie de l'apport de leur droit de chasse en faveur de l'ACCA, des membres de plein droit de l'ACCA dont ils relevaient, ce qui leur donnait la possibilité de chasser sur l'espace constitué par l'ensemble des terrains réunis dans ce périmètre et de tirer d'autres avantages de cette adhésion, par exemple, en matière d'aide à la destruction d'animaux nuisibles et de régulation des espèces susceptibles de causer des dégâts, qui relèvent de la compétence et de la responsabilité de l'ACCA sur l'ensemble des fonds réunis dans son périmètre de chasse (*ibidem*, § 55). Ces arguments pourraient garder leur pertinence dans l'examen de proportionnalité de la différence de traitement instituée en 2019 par le législateur entre différentes associations de propriétaires.

108. La question de savoir si une mesure qui restreint l'usage des biens a également entraîné la perte – définitive ou temporaire – d'un éventuel « outil de travail » dont le propriétaire concerné tirait ses moyens de subsistance pourrait entrer en ligne de compte lorsqu'il s'agit de déterminer si le juste équilibre voulu par l'article 1 du Protocole n° 1 a été rompu (voir, entre autres, *Alatulkkila et autres*, précité, § 67, et, *mutatis mutandis*, *Petyo Petkov c. Bulgarie*, n° 32130/03, §§ 102-104, 7 janvier 2010). Dans cette hypothèse, en l'absence d'une indemnité suffisante de nature à couvrir la perte de l'« outil de travail » en question ou à permettre la reconstitution de celui-ci à la suite d'une mesure d'ingérence s'analysant en une privation de propriété, au sens de la seconde phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1, la Cour a souvent conclu que le propriétaire affecté par la mesure en cause avait subi une « charge spéciale et exorbitante » contraire à l'article 1 du Protocole n° 1 (*Valle Pierimpiè Società Agricola S.P.A. c. Italie*, n° 46154/11, § 63, 23 septembre 2014, *Di Marco c. Italie*, n° 32521/05, §§ 65-67, 26 avril 2011, *Petyo Petkov*, précité, §§ 109-110, et *Lallement c. France*, n° 46044/99, §§ 23-24, 11 avril 2002).

109. En revanche, s'agissant des mesures relevant de la « réglementation de l'usage des biens », sous l'angle du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1, l'absence de dispositions législatives prévoyant une indemnisation destinée à compenser les préjudices causés aux propriétaires concernés ou des décisions individuelles refusant de les indemniser d'une partie des préjudices qu'ils avaient subis n'ont pas empêché la Cour de

conclure que le juste équilibre voulu par l'article 1 du Protocole n° 1 n'avait pas été rompu (voir, entre autres, la décision *Friend et autres*, précitée, sur l'absence de dispositions législatives prévoyant une indemnisation pour des préjudices causés par les interdictions légales de l'utilisation des chiens pour la chasse aux mammifères sauvages ; l'arrêt *S.A. Bio d'Ardennes*, précité, §§ 47-49 et 51, relatif à un refus d'indemnisation à la suite d'une décision d'abattage d'un grand nombre de bovins atteints de brucellose, et l'arrêt *Alatulkkila et autres*, précité, § 67, où les désagréments résultant de la privation de loisirs ou d'activités sportives à la suite d'une interdiction légale de toute activité de pêche de certaines espèces de poisson dans certaines zones fluviales n'ouvraient droit à aucune compensation, à la différence des restrictions à la jouissance des biens qui affectaient les moyens de subsistance des pêcheurs, lesquelles pouvaient donner lieu à une compensation).

110. Sur le terrain de cette disposition du Protocole n° 1 à la Convention, les autorités nationales bénéficient en effet 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 (*Alatulkkila et autres*, précité, § 67 ; voir aussi, *mutatis mutandis*, *J.A. Pye (Oxford) Ltd et J.A. Pye (Oxford) Land Ltd c. Royaume-Uni* [GC], n° 44302/02, § 79, CEDH 2007-III, et *Friend et autres*, décision précitée, § 57).

3. Conclusion

111. 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.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

Rend l'avis suivant :

1. S'agissant de la différence de traitement qui résulte de l'article L. 422-18, troisième alinéa, du code de l'environnement entre les associations « ayant une existence reconnue à la date de la création de l'ACCA » et les associations créées postérieurement, il appartient tout d'abord à la juridiction demanderesse d'apprécier si une telle différence de traitement 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 des personnes placées dans des situations

analogues ou comparables, au sens de l'article 14 combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1.

2. En cas de réponse affirmative à chacune de ces questions préalables, 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 satisfait 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 différenciation 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).

Fait en français et en anglais, puis communiqué par écrit le 13 juillet 2022, en application de l'article 94 §§ 9 et 10 du règlement de la Cour.

Johan Callewaert
Adjoint à la Greffière

Robert Spano
Président