



Le droit d'opposition à l'exercice de la chasse par les membres de l'ACCA

CHARLIE SUAS

ONCFS, Direction de la Police.
Guichet juridique.

À travers la création des Associations communales de chasse agréées (ACCA), la volonté initiale était de permettre au plus grand nombre de faire perdurer la chasse dans leur commune. La création de ce type de structure évite donc la spéculation économique sur la valeur des territoires de chasse pour que soit conservée une chasse populaire, préservant ainsi l'idée directrice du sénateur F. Verdeille exprimée au travers de son discours devant le Sénat.

La constitution des ACCA n'induit pas qu'elles disposent des pouvoirs d'administration de la chasse sur tout le territoire communal. Certains terrains chassables leur échappent. Dès l'origine du projet de loi Verdeille, un droit d'opposition territoriale avait été prévu. Il a permis de garantir aux personnes remplissant les conditions requises une protection de leurs propriétés privées, légitimées par leurs capacités à assurer une gestion cynégétique autonome. Ce dispositif fut complété par le droit d'opposition de conscience, qui a ouvert la voie à une liberté quant à l'acceptation ou non de la chasse sur sa propriété.

Ces aménagements dans le régime des ACCA ont pu conduire à un morcellement de leur territoire. En pratique, et selon la morphologie des territoires, les oppositions ont pu engendrer des difficultés entravant l'activité des ACCA. Des complications d'organisation de la chasse induites ont pu se développer et faire obstacle à un devenir pérenne de ces associations. Toutefois, malgré ces restrictions à un contrôle total de la chasse qui serait exercé par l'ACCA, ces limitations sont pour le moins encadrées tant par les règles de droit permettant d'y recourir, que par le juge qui a néanmoins consacré l'existence juridique des ACCA.

Les droits de l'ACCA menacés ?

Par principe, l'ACCA exerce son action sur les territoires autres que ceux listés à l'article L. 422-10 du Code de l'environnement¹. Dans tous les autres, les membres chasseurs de l'ACCA ont vocation à pouvoir y chasser.

À l'occasion du 50^e anniversaire de la loi Verdeille, s'il n'est pas envisageable ici d'en retracer l'historique complet, on peut toutefois s'intéresser à l'une de ses caractéristiques principales et à laquelle on l'identifie. Qu'il s'agisse d'une opposition cynégétique ou de conscience, et alors même que ces oppositions ont plusieurs années respectives de décalage, leur mise en œuvre provoque toujours un certain émoi et ne cesse de générer une actualité juridique remarquable.



© P. Massit/ONCFS

Par « opposition », on entend opposition cynégétique (parfois appelée aussi opposition territoriale), mais aussi opposition de conscience. Dans les deux cas, la volonté est de faire obstacle à la pratique de la chasse par les membres de l'ACCA. Seules les motivations diffèrent : dans le premier cas, il s'agit de se réserver la chasse pour soi-même ou pour les personnes que l'on désigne, alors que dans le second cas, la personne se trouve être intrinsèquement opposée à toute forme de chasse par qui que ce soit.

¹ Les terrains listés à l'article L. 422-10 du Code de l'environnement sont ceux :

- situés dans un rayon de 150 m autour de toute habitation ;
- entourés d'une clôture conforme à un enclos cynégétique ;
- faisant partie du domaine public, des forêts domaniales ou des emprises de Réseau ferré de France et de la SNCF ;
- dont les propriétaires ont formé une opposition.

Historiquement, l'opposition territoriale fut le premier argument opposé aux membres de l'ACCA. Ce ne sera que 35 ans après l'adoption de la loi Verdeille que le juge européen, dans une tendance généralisée d'une reconnaissance de la préservation des libertés individuelles, conduira le régime français des ACCA à s'adapter à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). En réaction, le gouvernement français a développé la possibilité pour le propriétaire, de par ses convictions, de s'opposer à l'action des chasseurs sur son terrain.

L'opposition cynégétique : un aménagement de la constitution territoriale des ACCA

L'opposition cynégétique n'est pas précisément définie par le droit. On peut tenter de la définir comme le fait de soustraire à l'ACCA le droit qu'elle pourrait en principe exercer pour permettre à ses membres de chasser sur un terrain qui s'y prête.

Le recours à cette première restriction n'a pas été ouvert à tout un chacun. Il convient de remplir quelques conditions, tenant notamment à la personne qui la sollicite, ainsi qu'aux caractéristiques du terrain pour lequel la demande est effectuée.

Les personnes fondées à former une opposition cynégétique

Si le sénateur Verdeille pensait au départ circonscrire ce droit aux seuls propriétaires, la loi a aussi permis aux détenteurs du droit de chasse d'y recourir. L'unité cynégétique prise en compte peut en effet résulter tant de la propriété, que du regroupement du droit de chasse entre les mains d'une seule personne.

Concernant le propriétaire, qu'il ait ou non donné en location son droit de chasse, il peut former une opposition cynégétique. La présentation d'un titre de propriété sur les parcelles concernées permet de justifier de son droit. Il s'agit là de privilégier la propriété du bien et une capacité de gestion cynégétique autonome.

Pour un locataire du droit de chasse, il est nécessaire de bénéficier d'un bail ayant date certaine. Il s'agit le plus souvent d'un bail qui a fait l'objet d'un enregistrement². Le pétitionnaire pourra à la fois recouvrer la qualité de propriétaire pour certaines parcelles, tandis que pour d'autres il ne sera que locataire.

Lorsqu'il s'agit d'un regroupement de propriétaires et ou de détenteurs du droit de chasse, il sera exigé d'abord la constitution préalable d'une association et qu'elle soit en mesure de justifier la date à partir de laquelle elle est entrée en jouissance des droits de chasse sur les parcelles visées, et que cela soit prévu pour une durée suffisante.



L'opposition cynégétique consiste à se réserver la chasse pour soi-même ou pour des personnes que l'on désigne. Une surface d'au moins 20 hectares d'un seul tenant est requise.

Les territoires susceptibles d'accueillir une opposition cynégétique

Ceux-ci doivent présenter des exigences tenant à leur contiguïté, ainsi que, selon leur nature, à leur surface. Pour le cas classique, il faudra réunir une superficie d'au moins 20 hectares³.

Pour les départements dans lesquels sont obligatoirement instituées des ACCA (Landelle & Suas, 2013), par opposition à ceux où elles sont constituées de manière volontaire, l'ensemble des seuils a pu être augmenté du double⁴. En pratique, les seuils choisis ont été fixés à 20, 40 ou 60 hectares, mais le texte précisait simplement que le seuil minimal ne pouvait excéder 60 hectares. Rien n'empêchait donc de fixer un seuil librement déterminé à 30 ou 50 hectares.

Au-delà de la superficie minimale, les parcelles qui forment le tout doivent être contiguës. À l'exception des voies express, des autoroutes ou des cours d'eau domaniaux, les voies de circulation n'interrompent pas la continuité du fonds. Le Conseil d'État a d'ailleurs récemment jugé que « l'exigence de continuité des fonds doit être regardée comme remplie dès lors que les différentes parcelles en cause se touchent, même par un seul point »⁵. Les limites administratives n'interrompent pas non plus la continuité du fonds. Déjà en 1979, la Haute cour administrative avait jugé qu'il en allait de même des parcelles situées dans le rayon de 150 mètres d'une habitation⁶, soit jusqu'à 7 hectares, alors qu'elles sont exclues de

plein de droit et ne font donc en principe déjà pas partie du territoire cynégétique de l'ACCA. Intervenu bien après la création de bon nombre d'ACCA, cette jurisprudence reste méconnue et inappliquée. Ainsi, bien que ces terrains n'entrent pas dans la comptabilisation permettant d'atteindre le seuil minimal, ils permettent néanmoins d'assurer la jonction entre les différentes parcelles du candidat à l'opposition.

L'opposition territoriale a donc pour but de permettre aux personnes disposant du droit de chasse sur une superficie conséquente d'empêcher les membres de l'ACCA d'y chasser, pour se le réserver à elles-mêmes ou louer le territoire. Bien que le résultat soit identique pour l'ACCA, l'opposition de conscience, amorcée par le juge européen, postule d'une autre motivation selon laquelle la chasse ne peut persister sur le terrain concerné.

² CE, 30 avril 1975, Consorts Coire-Celo.

³ Dans certains cas, le seuil des 20 hectares est abaissé :

- pour la chasse au gibier d'eau : 3 ha pour un marais non asséché ; 1 ha pour un étang isolé ; 0,5 ha pour un étang sur lequel existait, au 1^{er} septembre 1963, une installation de chasse à poste fixe, telle qu'une hutte ou un gabion ;
- pour la chasse aux colombidés : 1 ha sur un terrain comprenant, là aussi, au 1^{er} septembre 1963, une installation de chasse à poste fixe.

Dans un autre cas, le seuil est augmenté :

- pour la chasse en montagne : 100 ha pour les terrains situés au-dessus de la végétation forestière.

⁴ CE, 15 oct. 1990, Consorts de Viry.

⁵ CE, 25 juin 2012, ministre de l'Écologie, Req. n° 335169.

⁶ CE, 19 oct. 1979, Nicolazo de Barmon.



© P. Massit/ONCFS

L'opposition de conscience : une adaptation de la gestion cynégétique pour les ACCA

Dès 1976 et la préparation de la loi sur la protection de la nature fut posée la question de l'octroi d'un droit de non-chasse aux propriétaires fonciers. En contradiction avec l'esprit de la loi Verdeille, cela ne fut pas retenu. Ce ne sera que par l'intermédiaire du juge européen et la fameuse décision Chassagnou du 29 avril 1999 que son développement sera initié.

Les juges ont motivé leur décision sur le fait que, d'une part, le système français des ACCA portait atteinte à la liberté du droit de s'associer et, d'autre part, sur les distinctions opérées entre les propriétaires selon la superficie de leurs biens, entraînant ainsi une rupture d'égalité devant la loi et une discrimination selon la fortune foncière au sens de l'article 14 de la CEDH.

En réaction à la demande de modification du dispositif français, il a fallu harmoniser le système des ACCA avec la CEDH. Rapidement, la loi du 26 juillet 2000 a prévu la possibilité d'exclure de l'ACCA les terrains des propriétaires qui revendiquent leur opposition philosophique à la chasse et ce, quelle que soit leur superficie. Désormais, les terrains qui sont exclus du territoire de l'association sont ceux appartenant à des propriétaires fonciers 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 ». L'opposition de conscience doit porter sur l'ensemble des propriétés chassables de l'opposant situées sur la commune concernée, et lui impose le respect de certaines obligations (**encadré**).

La mise en commun quasi totale des territoires de chasse voulue initialement paraît quelque peu mise à mal lorsque le territoire est parsemé de parcelles en opposition. La

consultation de certains plans cadastraux peut poser question quant à savoir comment, dans la pratique, une action de chasse peut être conduite dans une ACCA. Pourtant, le système demeure et les aménagements que la loi a pu connaître à la marge n'ont pas totalement déséquilibré le régime des ACCA. Ses principes fondamentaux restent en place et l'essentiel est conservé.

Encadré

Les obligations de l'opposant de conscience

Se déclarer opposant de conscience n'est pas sans conséquences et implique le respect d'obligations qui en découlent. Pour éviter tout bouleversement dans la gestion de la faune sauvage, l'opposant doit procéder ou faire procéder à :

- la destruction des animaux nuisibles ;
- un contrôle des populations d'animaux présentes sur son fonds et au besoin à leur régulation si elles causent des dégâts. S'il s'en abstient, il verrait alors sa responsabilité financière engagée en cas, selon la position ministérielle, d'absence de résultat permettant d'enrayer totalement des dégâts provoqués. En effet, le seul fait de tout mettre en œuvre pour éviter que les dégâts ne se produisent ne saurait suffire. Simplement, il faut que les dégâts ne se produisent pas. Dans le cas contraire, c'est que l'opposant n'aura pas atteint le résultat escompté et que, dans la mesure où les animaux proviennent bien de son fonds, sa responsabilité pourrait alors être reconnue devant le juge civil ;
- la matérialisation de l'interdiction de chasser sur son terrain pour que les membres de l'ACCA n'y chassent pas.

Ayant manifesté son souhait de ne plus accepter l'action des chasseurs sur sa propriété, l'opposant ne saurait faire valider son permis de chasser. S'il venait à le faire, la validation obtenue serait nulle de plein droit et il pourrait être poursuivi pour ce délit, qui est prévu à l'article 441-6 du Code pénal et réprimé par une peine de deux ans d'emprisonnement, ainsi qu'une amende de 30 000 euros.

L'opposition de conscience doit porter sur l'ensemble des propriétés chassables de l'opposant situées sur la commune concernée. Celui-ci ne saurait faire valider son permis de chasser.



© P. Massit/ONCFS

L'action de l'ACCA préservée

L'activité de l'ACCA est préservée à travers l'action de deux acteurs. D'abord, la procédure de mise en œuvre de l'opposition cynégétique instituée par le législateur favorise la conservation des droits de chasse par l'ACCA sur une longue période ; ensuite, le juge considère cette conservation comme conforme aux exigences constitutionnelles et conventionnelles.

La procédure d'opposition : une mise en œuvre conditionnée

L'opposant, qu'il agisse pour raison cynégétique ou de conscience, doit, pour empêcher que ses terres figurent dans le périmètre de l'ACCA, respecter un certain formalisme⁷. L'opposition peut être demandée lors de la création de l'ACCA, mais aussi au cours de la vie de l'association et on parlera alors de retrait.

L'opposition peut être demandée par le propriétaire mais aussi par son mandataire, qui devra apporter la preuve de ce mandat. Le détenteur du droit de chasse n'aura en revanche pas besoin de démontrer l'accord du propriétaire. Dans le cas où il y a plusieurs propriétaires, l'opposition d'un seul suffit. Lorsqu'il s'agit d'une demande d'opposition

sur plusieurs communes, il est nécessaire de solliciter chacune des communes. À défaut, la partie de la propriété située dans une commune pour laquelle il n'y a pas eu de demande serait incorporée à l'ACCA, ce qui pourrait entraîner une absence de contiguïté voire une absence de superficie suffisante pour les parties restantes.

La demande doit également respecter certains délais. Il est prévu un délai de trois mois après l'annonce de la constitution de l'ACCA par affichage en mairie et par lettre recommandée adressée aux propriétaires ou détenteurs d'un droit de chasse remplissant les conditions fixées. En principe, la commission d'enquête ou les enquêteurs doivent, lors du recensement des droits de chasse, identifier les personnes susceptibles de former opposition, avec toute la diligence qu'il convient d'y apporter⁸. Lorsque ces personnes sont oubliées par les enquêteurs, elles disposent alors d'un délai de deux mois à compter de l'arrêté préfectoral d'agrément pour se manifester. Lorsqu'elles n'ont pas été oubliées mais qu'elles ont été en mesure de former opposition que postérieurement au recensement, elles disposent alors d'un délai de trois mois à compter de la présentation au public des résultats de l'enquête.

S'agissant des retraits, par exemple dans le cas d'un apport remis en cause une fois

la période quinquennale écoulée⁹, la demande est adressée au préfet. Il dispose d'un délai de quatre mois pour statuer et devra avoir consulté pour avis le président de l'ACCA concernée. Seuls les acquéreurs de nouveaux terrains peuvent y prétendre. Il n'est en effet pas possible de permettre à un groupement d'ambitionner regrouper des droits de chasse alors que les personnes qui le composent n'en ont pas la jouissance, qui reste conservée par l'ACCA.

La demande de retrait a été réduite, de deux ans avant la date d'expiration de la période quinquennale en cours, à six mois. Le retrait ne sera effectif qu'à compter de la nouvelle période quinquennale et, à défaut de demande dans le délai imparti, il ne

⁷ Dans le dossier de demande, il faut joindre les justificatifs relatifs :

- à la qualité de l'opposant : titre de propriété et/ou statuts de l'association et/ou bail ayant date certaine ;
- aux droits revendiqués : plan et extraits de matrices cadastrales montrant la surface et la contiguïté du bloc, éléments relatifs à la nature du terrain ou aux installations de chasse abritées.

⁸ CE, 13 fév. 1980, *MM. Morin et Durocher*.

⁹ CEDH, 9 sept. 2011, *Affaire ASPAS et Lasgrezas contre France*, Req. N° 29953/08. Ce délai n'a pas été jugé trop long puisqu'il permet d'assurer une stabilité des zones de chasse, d'autant plus que les opposants de conscience potentiels ont bénéficié d'un délai d'un an pour effectuer cette formalité une fois la loi du 26 juillet 2000 parue.

L'opposition peut être demandée lors de la création de l'ACCA, mais aussi au cours de la vie de l'association.



pourra être appliqué que cinq ans plus tard. Ceci permet d'assurer une certaine stabilité dans la gestion cynégétique. Lorsque la demande de retrait concerne une propriété qui s'étend sur plusieurs communes, il ne sera effectif qu'à l'échéance des différentes périodes quinquennales en cours.

Lorsqu'un terrain inclus dans une opposition de conscience fait l'objet d'une cession, le nouveau propriétaire dispose de six mois pour la confirmer. Au-delà, le président de l'ACCA pourra obtenir la réintégration du terrain dans le territoire de l'association au moins jusqu'à la fin de la période quinquennale en cours¹⁰.

La conservation du régime des ACCA : un système garanti par le juge

On l'a vu, la décision Chassagnou de la CEDH a conduit à adapter le système français. Depuis lors, avec l'introduction de la prise en compte philosophique quant à la pratique cynégétique, les juges ont dans l'ensemble conforté les nouvelles dispositions au nom de l'intérêt général (Landelle, 2014).

Des requérants ont pourtant continué à y voir une certaine discrimination. Cependant, les juges ont toujours considéré que la différence de traitement instituée ne constituait pas une discrimination basée sur la fortune foncière. Le Conseil d'État, s'appuyant sur la notion d'intérêt général, a jugé que le système ne portait pas une atteinte disproportionnée au droit de propriété et ne méconnaît pas les stipulations de l'article 1^{er} du protocole additionnel à la Convention EDH¹¹. Sa position a donc été en faveur d'une gestion collective rationnelle du patrimoine cynégétique, plutôt qu'au bénéfice de pratiques individuelles hétérogènes.

La solution fut identique lorsque ces mêmes dispositions furent confrontées à la Constitution. La revendication d'une absence de conformité au principe d'égalité devant la loi, au droit de propriété garanti par les articles 1^{er} et 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, fut déclarée dépourvue de caractère sérieux¹².

Devant la CEDH, il n'en fut pas autrement et aucun des arguments avancés n'a pu prospérer. Par ses arrêts Chabauty contre France¹³ et Chain-Millet contre France¹⁴, la Cour a souligné que les dispositions relatives aux ACCA poursuivaient un but légitime ayant pour objectif de favoriser une meilleure gestion cynégétique et ce, dans l'intérêt de tous. La différence de traitement entre les grands et les petits propriétaires est apparue aux juges comme justifiée objectivement et raisonnablement. Cette position indiquant également que la personne qui n'est pas propriétaire d'un terrain d'une superficie suffisante pour former une opposition territoriale, possède l'alternative de se déclarer en opposition de conscience, transparaissait déjà de la



Les jugements rendus ont conforté les dispositions relatives aux ACCA, notamment en ce qu'elles ont pour objectif de favoriser une meilleure gestion cynégétique.

décision Baudinière et Vauzelle contre France¹⁵. Le juge n'a donc pas voulu remettre en cause des dispositions législatives qui, même si elles entraînent une différence de traitement entre les grands et les petits propriétaires, donnent tout de même la possibilité d'assurer une gestion cynégétique cohérente. Cela ne serait pas le cas si chaque propriétaire décidait lui-même de sa politique de gestion cynégétique. Lorsqu'un petit propriétaire souhaite se retirer de l'ACCA alors qu'il peut chasser sur l'ensemble du territoire cynégétique de l'association, c'est le plus souvent pour des querelles de personnes et non pour des questions de gestion.

Plus récemment, les juges de la Haute cour administrative ont rappelé le principe selon lequel, certes des personnes peuvent former une opposition de conscience, mais celle-ci ne doit pas faire l'objet d'une justification sincère¹⁶. Dans l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux, d'un courrier du propriétaire envoyé au président de l'ACCA, les juges avaient déduit qu'il poursuivait un intérêt financier, étranger à l'expression de convictions personnelles opposées à la pratique de la chasse¹⁷. Les juges de la Haute juridiction, rappelant la décision

du Conseil constitutionnel selon laquelle l'opposant pour convictions personnelles ne pouvait « faire l'objet d'aucune demande de justification »¹⁸, viennent de préciser de nouveau qu'il faut se fonder sur d'autres éléments, tels que la demande d'un plan de chasse, d'un permis de chasser ou d'une validation, ou encore le but cynégétique de la création d'un groupement, pour établir la réalité des convictions personnelles. Le préfet ne peut pas porter une appréciation sur la sincérité des convictions personnelles invoquées par le propriétaire.

¹⁰ L 422-19 et R 422-56 du Code de l'environnement.

¹¹ CE, 6^e et 1^{re} sections réunies, 16 juin 2008, ACCA de Louin, n° 297568.

¹² CE, 6^e et 1^{re} sections réunies, 16 avril 2012, Association de chasse privée de bonne rencontre, n° 355919.

¹³ CEDH, 4 oct. 2012, Affaire Chabauty contre France, Req. n° 57412/08.

¹⁴ CEDH, 2 juil. 2013, Affaire Chain-Millet contre France, Req. n° 13850/09.

¹⁵ CEDH, 6 déc. 2007, Affaire Baudinière et Vauzelle contre France, Req. n° 25708/03 et n° 25719/03.

¹⁶ CE, 1^{re} et 6^e sections réunies, 3 avril 2014, ministre de l'Ecologie, n° 364315.

¹⁷ CAA de Bordeaux, 4 oct. 2012, ACCA de Vernon, n° 11BX01947.

¹⁸ CC, Décision n° 2000-434 DC du 20 juillet 2000.

Conclusion

En cette année anniversaire, l'ACCA est mise à l'honneur. Lors d'un colloque spécialement dédié en janvier dernier, organisé sous l'égide du Saint-Hubert Club de France, l'ensemble des questions importantes ayant trait aux ACCA ont été discutées. Identifié comme un sujet majeur, le droit d'opposition a fait l'objet de quelques développements.

Si l'on ne peut dénier que, de manière théorique, l'opposition réduit l'activité des ACCA, celle-ci continue tout de même de faire l'objet d'une attention toute particulière, d'une part du législateur (et on pense ici à la fusion des ACCA permettant ainsi de s'adapter au besoin accru de gestion de la faune), mais aussi et d'autre part, du juge,

qui a conforté le dispositif en le préservant d'un démantèlement, tout en rappelant la supériorité du droit de propriété face à celui de chasse qui n'en est qu'un aspect de jouissance. L'ACCA, malgré les possibilités offertes en matière d'opposition qui apparaissent amplement justifiées par le respect des opinions, demeure attrayante. Elle est loin d'être à court d'arguments, sur la gestion proposée, sur le territoire détenu, ainsi que sur le prix fixé, pour contribuer à garantir le maintien d'une chasse populaire et pour que, de manière concertée, elle puisse dans un souci d'ouverture, convaincre, avec l'implication de ses membres, tant d'autres chasseurs que les différents usagers de la nature, du bien-fondé d'une gestion encadrée à une échelle adaptée. ■

Bibliographie

- Charlez, A. 2012. Les ACCA, une évolution importante de la jurisprudence. *Faune sauvage* n° 297 : 41-45.
- Landelle, P. 2013. L'opposition d'un propriétaire à l'action de l'ACCA sur son terrain. *Revue nationale de la chasse* n° 792 : 26.
- Landelle, P. & Suas, C. 2013. Les ACCA. *Brochure technique ONCFS*. 48 p.
- Landelle, P. 2014. La jurisprudence a toujours été en faveur des ACCA. *Le Saint-Hubert* n° 112 : 30-33.

Par leurs statuts, les ACCA contribuent au maintien d'une chasse populaire en France.

