N° 422590

REPUBLIQUE FRANÇAISE

OFFICE NATIONAL DES FORETS

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Fanélie Ducloz
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies)

M. Olivier Fuchs
Rapporteur public

Sur le rapport de la 6^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 3 juillet 2020
Lecture du 22 juillet 2020

Vu la procédure suivante :

L'Office national des forêts a demandé au tribunal administratif de Besançon d'annuler la résolution n° 4 du 25 avril 2015 par laquelle l'assemblée générale de la fédération départementale des chasseurs du Doubs a fixé le tarif de la cotisation d'affiliation des territoires pour la saison de chasse 2015-2016. Par un jugement n° 1501301 du 25 avril 2017, le tribunal administratif a rejeté cette demande.

Par un arrêt n° 17NC01478 du 7 juin 2018, la cour administrative d'appel de Nancy a rejeté l'appel formé par l'Office national des forêts contre ce jugement.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 25 juillet et 25 octobre 2018 et le 23 avril 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Office national des forêts demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) de mettre à la charge de la fédération départementale des chasseurs du Doubs la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et son protocole additionnel ;
- le code de l'environnement ;
- le code de justice administrative et l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Fanélie Ducloz, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Olivier Fuchs, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP de Nervo, Poupet, avocat de l'Office national des forêts et à la SCP de Chaisemartin, Doumic-Seiller, avocat de la fédération départementale des chasseurs du Doubs ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 3 juillet 2020, présentée par l'Office national des forêts ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces soumises aux juges du fond que l'Office national des forêts, dans la mesure où il est titulaire de droits de chasse sur des terrains situés dans ce département et bénéficiaire d'un plan de chasse pour ces terrains, est adhérent de la fédération départementale des chasseurs du Doubs. Par une résolution du 25 avril 2015 prise sur proposition du conseil d'administration, l'assemblée générale de la fédération départementale des chasseurs du Doubs a décidé que la cotisation annuelle due pour la saison de chasse 2015-2016 comporterait, pour les adhérents titulaires de droits de chasse, une part fixe de 125 euros et une part proportionnelle à la surface des territoires détenus par chaque adhérent de 0,12 euro l'hectare et, pour les adhérents titulaires d'un permis de chasser, une seule part fixe. Par un jugement du 25 avril 2017, le tribunal administratif de Besançon a rejeté la demande de l'Office national des forêts en annulation de cette résolution. Par l'arrêt du 7 juin 2018 à l'encontre duquel l'Office national des forêts se pourvoit en cassation, la cour administrative d'appel de Nancy a rejeté l'appel qu'il avait formé contre ce jugement.

2. D'une part, aux termes de l'article 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « 1. Toute personne a droit à la

liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts. / 2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État ». Aux termes de l'article 14 de la même convention : « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. » Une distinction entre des personnes placées dans une situation analogue est discriminatoire, au sens de ces stipulations, si elle n'est pas assortie de justifications objectives et raisonnables, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un objectif d'utilité publique ou si elle n'est pas fondée sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec les buts de la loi.

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 421-5 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors applicable : « *Les associations dénommées fédérations départementales des chasseurs participent à la mise en valeur du patrimoine cynégétique départemental, à la protection et à la gestion de la faune sauvage ainsi que de ses habitats. Elles assurent la promotion et la défense de la chasse ainsi que des intérêts de leurs adhérents. / Elles apportent leur concours à la prévention du braconnage. Elles conduisent des actions d'information, d'éducation et d'appui technique à l'intention des gestionnaires des territoires et des chasseurs et, le cas échéant, des gardes-chasse particuliers. Elles coordonnent les actions des associations communales et intercommunales de chasse agréées. Elles mènent des actions d'information et d'éducation au développement durable en matière de connaissance et de préservation de la faune sauvage et de ses habitats ainsi qu'en matière de gestion de la biodiversité. / Elles conduisent des actions de prévention des dégâts de gibier et assurent l'indemnisation des dégâts de grand gibier dans les conditions prévues par les articles L. 426-1 et L. 426-5. / Elles élaborent, en association avec les propriétaires, les gestionnaires et les usagers des territoires concernés, un schéma départemental de gestion cynégétique, conformément aux dispositions de l'article L. 425-1. / Elles conduisent également des actions pour surveiller les dangers sanitaires impliquant le gibier ainsi que des actions participant à la prévention de la diffusion de dangers sanitaires entre les espèces de gibier, les animaux domestiques et l'homme. / Elles peuvent apporter leur concours à la validation du permis de chasser. / Elles contribuent, à la demande du préfet, à l'exécution des arrêtés préfectoraux autorisant des tirs de prélèvement. Elles agissent dans ce cadre en collaboration avec leurs adhérents. / Les associations de chasse spécialisée sont associées aux travaux des fédérations. / Les fédérations peuvent recruter, pour l'exercice de leurs missions, des agents de développement mandatés à cet effet. Ceux-ci veillent notamment au respect du schéma départemental de gestion cynégétique sur tous les territoires où celui-ci est applicable. (...)* ». Aux termes de l'article L. 421-8 du même code, dans sa rédaction alors applicable : « *I.- Il ne peut exister qu'une fédération de chasseurs par département. / II.- Dans l'intérêt général et afin de contribuer à la coordination et à la cohérence des activités cynégétiques dans le département, chaque fédération départementale des chasseurs regroupe : / 1° Les titulaires du permis de chasser ayant validé celui-ci dans le département ; / 2° Les personnes physiques et les personnes morales titulaires de droits de chasse sur des terrains situés dans le département et bénéficiaires d'un plan de chasse ou d'un plan de gestion pour tout ou partie de ces terrains. (...)* / *IV.- L'adhésion est constatée par le paiement à la fédération d'une cotisation annuelle dont les montants, qui peuvent être distincts*

selon qu'il s'agit de l'adhésion d'un chasseur ou du titulaire de droits de chasse, sont fixés par l'assemblée générale, sur proposition du conseil d'administration. (...) ». Enfin, aux termes de l'article L. 421-9 du même code : « Les statuts des fédérations départementales des chasseurs doivent être conformes à un modèle adopté par le ministre chargé de la chasse. / Leurs assemblées générales statuent à la majorité des suffrages exprimés des membres présents ou représentés. / Chaque titulaire du permis de chasser adhérent d'une fédération dispose d'une voix. Il peut donner procuration à un autre adhérent de la même fédération. / Chaque titulaire de droits de chasse dans le département, adhérent d'une fédération, dispose d'un nombre de voix qui dépend, dans la limite d'un plafond, de la surface de son territoire. Il peut donner procuration à un autre adhérent de la même fédération. / Le nombre maximum de voix dont peut disposer chaque adhérent, soit directement, soit par procuration, est fixé dans le modèle de statuts mentionné au premier alinéa. / Toute personne membre de la fédération et détentrice d'un permis de chasser validé depuis cinq années consécutives peut être candidate au conseil d'administration quel que soit son âge. »

4. En premier lieu, il résulte du IV de l'article L. 421-8 ainsi que de l'article 11 des statuts de la fédération départementale des chasseurs du Doubs que l'assemblée générale de cette fédération est compétente pour fixer, sur la proposition du conseil d'administration, le montant des cotisations dues par les membres. Par suite, c'est sans erreur de droit que la cour administrative d'appel a jugé que l'assemblée générale pouvait adopter la décision attaquée.

5. En deuxième lieu, la liberté d'association telle que garantie par l'article 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales recouvre la liberté, pour une association, d'organiser librement ses modalités de fonctionnement, sauf restrictions prévues par la loi et justifiées par l'un des buts légitimes énoncés à cet article.

6. A cet égard, si les fédérations départementales des chasseurs sont des associations de droit privé, elles sont régies par un statut législatif particulier et sont investies de missions de service public définies à l'article L. 421-5 du code de l'environnement. Elles perçoivent des ressources provenant des cotisations obligatoires versées par les adhérents et des taxes instituées dans le cadre des plans de chasse. Elles ont, au titre de leurs dépenses obligatoires, l'obligation d'indemniser les propriétaires des dégâts causés par le gibier. Dans ces conditions, les restrictions résultant des dispositions des articles L. 421-8 et L. 421-9 du code de l'environnement apportées à la liberté, pour les fédérations départementales des chasseurs, d'organiser les modalités de leur fonctionnement, répondent à la nécessité pour l'Etat de s'assurer que les fédérations exécuteront de manière satisfaisante les missions de service public dont elles sont chargées, ainsi que l'emploi des ressources qu'elles perçoivent à cet effet. Ces restrictions poursuivent un but légitime, tenant à la protection de la sécurité des biens et des personnes, visé au paragraphe 2 de l'article 11 de la convention.

7. S'agissant, en particulier, des dispositions de l'article L. 421-9 du code de l'environnement en vertu desquelles seuls les adhérents titulaires d'un permis de chasser validé depuis cinq années consécutives peuvent être candidats au conseil d'administration d'une fédération départementale des chasseurs, il résulte des dispositions applicables que le conseil d'administration de ces fédérations a pour fonction d'assurer la gestion et le bon fonctionnement de la fédération, laquelle est chargée par la loi de participer à la mise en valeur du patrimoine cynégétique et d'assurer la promotion et la défense de la chasse. Dans ces conditions, il apparaît légitime et conforme à l'objet de cet organe de direction de cette catégorie particulière d'associations, eu égard aux missions qui leur sont assignées, de réserver à certains adhérents

titulaires d'un permis de chasser la possibilité de siéger au conseil d'administration des fédérations départementales de chasseurs. Pour leur part, les titulaires de droits de chasse sont membres de l'assemblée générale de la fédération qui, notamment, approuve le budget, vote le montant des cotisations, autorise toutes opérations concernant le patrimoine immobilier de l'association et vote sur les propositions du conseil d'administration. Ils disposent, au sein de cette assemblée générale, en application de l'article L. 421-8 du code de l'environnement, d'un nombre de voix qui dépend, dans la limite d'un plafond, de la surface de leur territoire, alors que chaque titulaire d'un permis de chasser ne dispose que d'une seule voix. Dans ces conditions, eu égard aux missions du conseil d'administration, à l'articulation de son rôle avec celui de l'assemblée générale, aux modalités de fonctionnement de l'assemblée générale et aux missions des fédérations départementales des chasseurs, l'article L. 421-9 du code de l'environnement, en ayant réservé aux titulaires de permis de chasser validé depuis cinq années consécutives la possibilité d'être élu membres du conseil d'administration de ces fédérations, a apporté une restriction limitée à la liberté d'organisation des fédérations, qui n'est pas disproportionnée par rapport aux buts en vue desquels elle a été prise. Par suite, c'est sans erreur de droit que la cour administrative d'appel a jugé que l'article L. 421-9 du code de l'environnement, en ce qu'il limite aux seuls titulaires d'un permis de chasser la possibilité d'être candidats au conseil d'administration d'une fédération, n'est pas incompatible avec les stipulations de l'article 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

8. En troisième lieu, en réservant pour les raisons précédemment indiquées aux titulaires de permis de chasser validé depuis cinq années consécutives la possibilité d'être élu membres du conseil d'administration des fédérations départementales de chasseurs, l'article L. 421-9 du code de l'environnement ne peut être regardé comme créant une discrimination prohibée, fondée sur la fortune, entre les titulaires de droits de chasse et les titulaires d'un permis de chasser, dans la jouissance de la liberté d'association. Par suite, c'est sans commettre d'erreur de droit et d'erreur de qualification juridique, et par une motivation suffisante, que la cour administrative d'appel a jugé que l'article L. 421-9 du code de l'environnement n'était pas incompatible avec les stipulations combinées des articles 11 et 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

9. En quatrième lieu, l'article L. 421-9 du code de l'environnement se borne à prévoir que seuls les membres d'une fédération départementale de chasseurs titulaires d'un permis de chasser validé depuis cinq années consécutives peuvent être candidats au conseil d'administration. Il n'a, en conséquence, ni pour objet ni pour effet de priver un adhérent obligatoire d'une fédération de chasseurs d'un bien au sens de l'article 1^{er} du protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Par suite, c'est sans commettre d'erreur de droit que la cour administrative d'appel a estimé que la circonstance que les adhérents d'une fédération départementale de chasseurs titulaires de droits de chasse ne peuvent se porter candidats au conseil d'administration de la fédération ne les prive pas d'un élément de propriété et que, dès lors, l'article L. 421-9 du code de l'environnement n'est pas incompatible avec l'article 1^{er} du protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

10. En cinquième lieu, la cour administrative d'appel a écarté un moyen de l'Office national des forêts critiquant la motivation du jugement du tribunal administratif, quant à l'impossibilité alléguée par l'Office d'utiliser le bulletin de vote qui lui avait été adressé, en retenant que les allégations de l'Office n'étaient assorties, devant le tribunal administratif, d'aucune précision. En statuant ainsi, la cour ne s'est pas méprise sur la teneur des écritures produites devant le tribunal administratif.

11. Enfin, c'est sans se méprendre sur la portée des écritures produites devant elle que la cour administrative d'appel a estimé que l'Office national des forêts n'avait pas assorti des précisions nécessaires à l'examen de son bien-fondé le moyen tiré de ce que le conseil d'administration et l'assemblée générale n'auraient pas disposé d'informations suffisantes avant de décider du montant des cotisations.

12. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il y ait lieu d'adresser une demande d'avis consultatif à la Cour européenne des droits de l'homme sur le fondement du protocole n° 16 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que l'Office national des forêts n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêt qu'il attaque.

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la fédération départementale des chasseurs du Doubs, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que demande l'Office national des forêts au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Office national des forêts une somme de 3 000 euros qui sera versée à la Fédération départementale des chasseurs du Doubs.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Le pourvoi de l'Office national des forêts est rejeté.

Article 2 : L'Office national des forêts versera une somme de 3 000 euros à la fédération départementale des chasseurs du Doubs au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'Office national des forêts et à la fédération départementale des chasseurs du Doubs.

Copie en sera adressée à la ministre de la transition écologique et au ministre de l'agriculture et de l'alimentation.