



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Légifrance

Le service public de la diffusion du droit



Conseil d'État, 6ème - 5ème chambres réunies, 18/07/2025, 493887, Inédit au recueil Lebon

**Conseil d'État - 6ème - 5ème chambres
réunies**

Lecture du vendredi 18 juillet 2025

N° 493887

ECLI:FR:CECHR:2025:493887.20250718

Inédit au recueil Lebon

Rapporteur
Mme Leïla Derouich

Rapporteur public
M. Nicolas Agnoux

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

1° Sous le numéro 493887, par une requête et deux nouveaux mémoires, enregistrés les 29 avril, 29 novembre 2024 et 13 février 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le groupement forestier Forêt de Teillay, la société La Durantière, le groupement forestier du Roupeyroux Lorgerie, le groupement forestier Le Ban, la société FCLA, le groupement forestier de la Verrerie et la société de la Maisonnnette demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 8 avril 2024 fixant les modalités de déclarations préalables à l'effacement de clôtures en application de l'article L. 424-3-1 du code de l'environnement ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le numéro 494120, par une requête et deux nouveaux mémoires enregistrés les 7 mai, 3 décembre 2024 et 17 février 2025, la société civile immobilière Les Nardilays, la société civile immobilière L'Echeveau, Monsieur B... F..., la société Chales Invest, la société civile SCIF La Mordorée, le groupement forestier La Mordorée, la société GEPARACT, la société Maremberts et la société civile DREAMCO demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté interministériel du 8 avril 2024 fixant les modalités de déclarations préalables à l'effacement de clôtures en application de l'article L. 424-3-1 du code de l'environnement ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

3° Sous le numéro 494964, par une requête et un nouveau mémoire enregistrés les 7 juin 2024 et 23 avril 2025, la Fédération nationale des chasses professionnelles, la Fédération française des professionnels du sanglier, M. D..., G..., M. C... E... et la SARL H... demandent au Conseil d'État :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 8 avril 2024 fixant les modalités de déclarations préalables à l'effacement de clôtures en application de l'article L. 424-3-1 du code de l'environnement ;

2°) d'enjoindre sous astreinte aux ministres compétents de prendre un arrêté modificatif ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

4° Sous le numéro 495029, par un mémoire sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 10 juin, 15 juillet 2024 et 29 janvier 2025, la Fédération nationale de la propriété privée rurale (FNPPR) demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 8 avril 2024 fixant les modalités de déclarations préalables à l'effacement de clôtures en application de l'article L. 424-3-1 du code de l'environnement ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et son premier protocole additionnel ;
- le code de l'environnement ;
- la loi n° 2023-54 du 2 février 2023 ;
- la décision n° 2024-1109 QPC du 18 octobre 2024 du Conseil constitutionnel ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Leïla Derouich, maîtresse des requêtes,
- les conclusions de M. Nicolas Agnoux, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Foussard, Froger, avocat de la Fédération nationale de la propriété privée rurale ;

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes visées ci-dessus sont dirigées contre le même arrêté. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.
2. M. A... justifie, eu égard à la nature et à l'objet du litige, d'un intérêt suffisant à l'annulation de l'arrêté attaqué. Ainsi son intervention est recevable.
3. L'article L. 372-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de la loi du 2 février 2023 visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels et à protéger la propriété privée, fixe les règles que doivent désormais respecter les clôtures implantées dans les zones naturelles ou forestières délimitées par le règlement du plan local d'urbanisme en application de l'article L. 151-9 du code de l'urbanisme ou, à défaut d'un tel règlement, dans les espaces naturels permettent en tout temps la libre circulation des animaux sauvages, ainsi qu'une série d'exceptions à ces règles. Aux termes de l'article L. 424-3-1 du même code : " I. - Tout propriétaire d'un enclos prenant la décision d'en supprimer la clôture ou se conformant à l'article L. 372-1 procède à l'effacement de celle-ci dans des conditions qui ne portent atteinte ni à l'état sanitaire, ni aux équilibres écologiques, ni aux activités agricoles du territoire. / II.- Dans le cas où une des atteintes mentionnées au I du présent article résulte de l'effacement d'une clôture, celui-ci est soumis à déclaration préalable auprès du représentant de l'Etat dans le département où l'enclos est situé. / III. - Les modalités de déclaration préalable prévoient notamment d'informer l'administration des mesures qui sont prises préalablement à l'effacement de la clôture en vue de la régulation des populations de grand gibier contenues dans l'enclos. / Un arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement et de l'agriculture détermine ces modalités de déclaration préalable ". L'arrêté du 8 avril 2024 dont le groupement forestier Forêt de Teillay et autres demandent l'annulation a été pris pour l'application de cet article.

Sur la légalité externe de l'arrêté attaqué :

4. En premier lieu, les dispositions législatives citées au point 3 prévoient que, dans des conditions définies par un arrêté, l'effacement d'une clôture doit être précédé d'une déclaration préalable si cet effacement peut être de nature à porter atteinte à l'état sanitaire, aux équilibres écologiques ou aux activités agricoles, en conduisant à la libération soudaine des espèces animales qui se trouvaient préalablement dans le terrain clos. Pour l'application de ces dispositions, l'effacement d'une clôture doit être entendu soit comme sa disparition totale, soit comme sa mise en conformité au regard des prescriptions de l'article L. 372-1 du code de l'environnement lui faisant perdre son caractère étanche. Il suit de là que le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué serait entaché d'incompétence en ce que la loi n'aurait pas prévu d'obligation de déclaration préalable en cas de mise en conformité d'une clôture ne peut qu'être écarté.
5. En deuxième lieu, l'arrêté attaqué prévoit de manière limitative les cas dans lesquels une déclaration préalable avant l'effacement d'une clôture est obligatoire en raison d'un risque d'atteinte à l'état sanitaire, aux équilibres écologiques ou aux activités agricoles. Dès lors, le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué serait entaché d'incompétence négative faute d'avoir prévu de manière exhaustive les cas dans lesquels une déclaration préalable est obligatoire ne peut, en tout état de cause, qu'être écarté.
6. En troisième lieu, la circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales, adressée par le Premier ministre aux ministres, se borne à fixer des orientations pour l'organisation du travail gouvernemental. Par suite, les requérants ne peuvent utilement invoquer sa méconnaissance à l'appui de leur requête contre l'arrêté attaqué.

7. En quatrième lieu, les dispositions de l'article R. 411-13 du code de l'environnement imposent de consulter le conseil national de protection de la nature préalablement à l'édiction des arrêtés conjoints par lesquels les ministres chargés de la protection de la nature et de l'agriculture fixent les conditions et limites dans lesquelles les dérogations à l'interdiction de destruction des espèces protégées sont accordées. L'arrêté attaqué n'a ni pour objet, ni ne pourrait avoir pour effet de modifier les dispositions applicables aux espèces protégées. Dès lors, le moyen tiré de ce que son édiction aurait dû être précédée de la consultation de cet organe ne peut qu'être écarté.

8. En cinquième lieu, il ressort des pièces du dossier que le conseil national de la chasse et de la faune sauvage a été consulté préalablement à l'édiction de l'arrêté attaqué, et a rendu un avis le 28 novembre 2023. Le moyen tiré du défaut de consultation de cet organisme manque donc en fait.

9. Enfin, le second alinéa de l'article 1er de l'arrêté attaqué impose une déclaration préalable avant l'effacement de la clôture ou sa mise en conformité au sens de l'article L. 372-1 du code de l'environnement en cas de présence dans l'espace clos de sangliers, cerfs élaphe et chevreuils à des densités supérieures à celles indiquées à l'article 4, ainsi qu'en cas de présence dans cet enclos d'espèces non indigènes notamment de grands ongulés (daim, mouflon, chamois, isard) ou d'espèces exotiques envahissantes listées aux annexes I et II de l'arrêté du 14 février 2018 relatif à la prévention de l'introduction et de la propagation des espèces animales exotiques envahissantes sur le territoire métropolitain. L'article 4 de cet arrêté, auquel renvoie donc le second alinéa de l'article 1er, prévoit que si la densité estimée des populations à l'intérieur de l'espace clos est supérieure à 5 sangliers/100 ha ou 2 cerfs élaphe/100 ha ou 6 chevreuils/100 ha, le propriétaire procède ou fait procéder, au moins deux mois en amont de l'effacement de ses clôtures, à des actions de régulation, par la chasse ou par destruction selon la période de l'année, visant à abaisser la densité moyenne aux 100 hectares à un niveau inférieur ou égal à cette valeur seuil. Pour les autres espèces, l'article 4 prévoit que les actions de régulation par la chasse ou par destruction, voire par capture autorisée, doivent viser au retrait de tout individu. Le h) de l'article 3 prévoit que la déclaration préalable doit comprendre la proposition de gestion conduisant à une densité d'animaux inférieure ou égale aux valeurs seuils mentionnées à l'article 4.

10. Or, l'article L. 424-3-1 du code de l'environnement cité au point 3, qui se borne, en ses II et III, à prévoir qu'un arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement et de l'agriculture détermine les modalités de déclaration préalable à l'effacement des clôtures si cet effacement porte atteinte à l'état sanitaire, aux équilibres écologiques, ou aux activités agricoles du territoire, n'a pas pour objet d'autoriser le pouvoir réglementaire à fixer des règles relatives à la régulation, notamment par la chasse, des espèces sur le territoire national, par dérogation à la réglementation sur la chasse. Dès lors, l'article 4 de l'arrêté attaqué est entaché d'incompétence. Il s'ensuit qu'il y a lieu d'annuler l'article 4, ensemble le second alinéa de l'article 1er et le h) de l'article 3 qui n'en sont pas divisibles.

Sur la légalité interne de l'arrêté attaqué :

En ce qui concerne la constitutionnalité des dispositions de la loi du 2 février 2023 :

11. Par une décision n° 2024-1109 QPC du 18 octobre 2024, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions des articles L. 372-1 et L. 424-3-1 du code de l'environnement dans leur rédaction issue de la loi du 2 février 2023. Les requérants ne sont dès lors pas fondés à soutenir que l'arrêt attaqué devrait être annulé par voie de conséquence de la déclaration d'inconstitutionnalité de ces dispositions.

En ce qui concerne la conventionnalité des dispositions de la loi du 2 février 2023 :

12. Aux termes de l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : " Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. / Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général (...) ". Selon l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : " 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 ".

13. D'une part, les stipulations de l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne font pas obstacle à l'édiction, par l'autorité compétente, d'une réglementation de l'usage des biens, dans un but d'intérêt général, ayant pour effet d'affecter les conditions d'exercice du droit de propriété. Il appartient au juge compétent, pour apprécier la conformité d'une telle réglementation aux stipulations de cet article, d'une part, de tenir compte de l'ensemble de ses effets, d'autre part, et en fonction des circonstances de l'espèce, d'apprécier s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les limitations constatées à l'exercice du droit de propriété et les exigences d'intérêt général qui sont à l'origine de cette décision.

14. D'autre part, il résulte des dispositions combinées des articles citées au point 11, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que, en principe, 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.

15. En premier lieu, ainsi qu'il a été dit au point 1, l'arrêté attaqué a été pris pour l'application des II et III de l'article L. 424-3-1 du code de l'environnement, qui imposent seulement aux propriétaires une déclaration préalable si la suppression de leur clôture ou son effacement conformément aux exigences de l'article L. 372-1 porte atteinte à l'état sanitaire, aux équilibres écologiques ou aux activités agricoles du territoire. Les dispositions de l'article L. 372-1, qui prévoient l'obligation d'effacement des clôtures, ne constituent pas la base légale de cet arrêté et il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'en apprécier la conventionnalité dans le cadre du présent litige.

16. En deuxième lieu, d'une part, les dispositions des II et III de l'article L. 424-3-1 du code de l'environnement, dont seule la contestation est ainsi opérante, renvoient simplement au pouvoir réglementaire la fixation des conditions dans lesquelles la suppression ou l'effacement d'une clôture doit être précédé d'une déclaration préalable auprès de l'autorité administrative. Elles prévoient que l'obligation de déclaration préalable s'impose si cet effacement porte atteinte à l'état sanitaire, aux équilibres écologiques ou aux activités agricoles, atteinte qui serait causée par la libération soudaine des espèces animales qui se trouvaient préalablement au sein du terrain clos. En prévoyant cette seule obligation déclarative, les dispositions du II et III de l'article L. 423-1 n'ont pas porté atteinte au droit de propriété.

17. D'autre part, si les requérants affirment que les dispositions en cause introduiraient une distinction discriminatoire entre les propriétaires ayant légalement érigé une clôture plus de trente ans avant l'entrée en vigueur de la loi du 2 février 2023, qui ne sont pas soumis à l'obligation de déclaration préalable, et ceux ayant légalement érigé une clôture moins de trente ans avant cette loi, qui sont soumis à cette obligation, sans assortir cette distinction de justifications objectives et raisonnables, il ressort des pièces du dossier que ces différents propriétaires ne sont pas placés dans une situation analogue.

18. Dès lors, les moyens tirés de ce que les dispositions des II et III de l'article L. 424-3-1 du code de l'environnement méconnaîtraient les stipulations de l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 14 de cette convention doivent être écartés. Il suit de là que les moyens tirés de ce que l'arrêté attaqué, pris pour l'application de ces dispositions, serait privé de base légale, ne peuvent qu'être écartés.

19. Il résulte de tout ce qui précède que doivent être annulés l'article 4 de l'arrêté attaqué, ainsi que le h) de son article 3 et le second alinéa de son article 1er.

20. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 1 000 euros à verser au Groupement forestier Forêt de Teillay et autres, de 1 000 euros à la société civile immobilière Les Nardilays et autres, de 1 000 euros à la Fédération nationale des chasses professionnelles de sanglier et autres et de 1 000 euros à la Fédération nationale de la propriété privée rurale au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1er : L'intervention de M. A... est recevable.

Article 2 : L'article 4 de l'arrêté du 8 avril 2024, ainsi que le h) de son article 3 et le second alinéa de l'article 1er sont annulés.

Article 3 : L'Etat versera la somme de 1 000 euros chacun au Groupement forestier Forêt de Teillay et autres, à la société civile immobilière Les Nardilays et autres, à la Fédération nationale des chasses professionnelles et autres et à la Fédération nationale de la propriété privée au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Article 5 : La présente décision sera notifiée au groupement forestier Forêt du Teillay premier dénommé pour l'ensemble des requérant, sous le n° 493887, à la société civile immobilière Les Nardilays, première dénommée pour l'ensemble des requérants sous le n° 494120, à la Fédération nationale des chasses professionnelles première dénommée pour l'ensemble des requérant sous le n° 494964 et à la Fédération nationale de la propriété privée rurale, sous le n° 495029 au Premier ministre, à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche, à la ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire et à M. A....

Délibéré à l'issue de la séance du 6 juin 2025 où siégeaient : M. Rémy Schwartz, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; Mme Isabelle de Silva, M. Jean-Philippe Mochon, présidents de chambre ; M. Alain Seban, Mme Laurence Helmlinger, M. Laurent Cabrera, M. Stéphane Hoyneck, M. Christophe Pourreau, conseillers d'Etat et Mme Leïla Derouich, maîtresse des requêtes-rapporteure.

Rendu le 18 juillet 2025.

Le président :

Signé : M. Rémy Schwartz

La rapporteure :

Signé : Mme Leïla Derouich

La secrétaire :

Signé : Mme Marie-Adeline Allain

ECLI:FR:CECHR:2025:493887.20250718