Urteilskopf

96 I 552

86. Arrêt du 16 décembre 1970 dans la cause Suard contre Conseil d'Etat du canton de Fribourg.
Regeste (de):
Kantonales Jagdregal. Art. 4 BV.

Voraussetzungen, unter denen die staatsrechtliche Beschwerde ausnahmsweise trotz Fehlens eines aktuellen praktischen Interesses zulässig ist (Bestätigung der Rechtsprechung; Erw. 1).

Beim System der Patentjagd darf die Behörde die Modalitäten der Ausübung des Jagdrechts auch nach der Patenterteilung ändern, ohne Art. 4 BV zu verletzen (Erw. 2).

Regeste (fr):
Régale cantonale de la chasse; art. 4 Cst.

Recours de droit publicexceptionnellement recevablemalgrél'absence d'un intérêt actuel et pratique (confirmation de la jurisprudence; consid. 1).

Dans le régime de la chasse avec permis, l'autorité peut modifier les modalités de l'exercice du droit de chasser après la délivrance du permis, sans violer l'art. 4 Cst. (consid. 2).

Regesto (it):
Regalia cantonale della caccia. Art. 4 CF.

Requisiti perchè il ricorso di diritto pubblico sia eccezionalmente ricevibile nonostante l'assenza di un interesse pratico ed attuale (conferma della giurisprudenza; consid. 1).

Nel sistema della caccia con patente, l'autorità può modificare le modalità dell'esercizio del diritto di caccia anche dopo il rilascio del permesso, senza con ciò violare l'art. 4 CF (consid. 2).

Sachverhalt ab Seite 552

A.- La loi fribourgeoise sur la chasse du 7 février 1951 (LCh) dispose que le droit de chasse est une régale de l'Etat (art. 1er) et que l'exercice de la chasse est subordonné à l'octroi d'un permis personnel (art. 2). L'arrêté du 1er juillet 1969 sur l'exercice de la chasse dans le canton de Fribourg en 1969 et 1970 institue plusieurs catégories de permis; le permis A, dont le prix est de 350 fr. par an, plus des suppléments, donne à son titulaire le droit de chasser en montagne et en plaine; la période de chasse en montagne pour l'année 1970 a été fixée du 24 septembre au 3 octobre; en sus des autres animaux qu'ils peuvent tirer pendant cette période, les titulaires du permis A peuvent tirer au maximum "2 cha mois ou 1 chamois et 1 chevreuil adultes".

En date du 18 août 1970, le Conseil d'Etat a pris un arrêté modifiant celui du 1er juillet 1969 et prévoyant notamment que pendant la période de chasse de 1970, les titulaires du permis A pourront tirer au maximum "1 chamois et 1 chevreuil adultes". Cet arrêté est précédé d'un préambule exposant que l'hiver 1969/70 a été particulièrement néfaste pour le gibier en montagne et que les effectifs de chamois et de chevreuils sont en nette diminution; il se fonde sur un préavis du 15 juillet 1970 de la Commission consultative de la chasse. L'arrêté du Conseil d'Etat a été publié dans la Feuille officielle du canton de Fribourg le 22 août 1970.

B.- Le recourant a été mis le 11 août 1970 au bénéfice d'un permis de chasse A, délivré par la préfecture de la Glâne. Agissant par la voie du recours de droit public, il conclut à l'annulation de l'arrêté du 18 août 1970, affirmant que cet arrêté viole l'art. 4 Cst.

C.- Au nom du Conseil d'Etat, le Procureur général de l'Etat de Fribourg conclut au rejet du recours dans la mesure où celui-ci est recevable.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. L'arrêté du Conseil d'Etat du 18 août 1970 a sorti ses effets jusqu'au 3 octobre 1970, puisque c'est à cette date qu'a pris fin la période pendant laquelle la chasse en montagne était autorisée. Le recourant n'a donc plus d'intérêt actuel et pratique à requérir l'annulation de l'acte attaqué. Cependant, le Tribunal fédéral renonce à faire d'un tel intérêt une condition de recevabilité du recours lorsque cette exigence ferait obstacle au contrôle de la constitutionnalité d'un acte qui peut se reproduire en tout temps et qui échapperait toujours à sa censure (RO 94 I 33, 92 I 29, 91 I 326 consid. 1, 89 I 264, 87 I 244). Ces conditions sont réunies en l'espèce. Il y a lieu d'entrer en matière.

2. Le recourant soutient qu'il était au bénéfice d'une concession de droit public, qui fondait "un droit privatif, subjectif et acquis" de son titulaire, et que ce droit, résultant de l'arrêté du Conseil d'Etat du 1er juillet 1969, ne pouvait être supprimé ni restreint. L'arrêté du 18 août 1970 institue selon lui une rétroactivité qui ne lui est pas opposable; il doit être annulé comme arbitraire. a) Aux termes de l'art. 1er LCho, les cantons fixent les

conditions à remplir pour obtenir le droit de chasser et le régime de la chasse (affermage ou permis). Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral a distingué entre les deux modalités prévues pour l'exercice par les cantons de la régale de la pêche; il a caractérisé l'affermage comme étant une concession, et le permis comme une autorisation de police qui donne à son titulaire le droit de pêcher dans les limites de l'autorisation qui lui est conférée (RO 90 II 422 s.). Cette même distinction vaut pour l'exercice de la régale de la chasse. Il est vrai que certains auteurs considèrent le permis de chasse ou de pêche comme une concession (FAVRE, Droit constitutionnel suisse, p. 372; KAEGI, Das schweizerische Jagdrecht, p. 66; VEGEZZI, I diritti di pesca, p. 61). Cependant, quelle que soit la terminologie que l'on adopte, force est bien de constater que par l'affermage l'Etat accorde un privilège à certains individus, leur conférant le droit exclusif de chasser ou de pêcher, ce privilège étant consenti sur la base d'un acte administratif revêtant généralement la forme d'un contrat d'affermage et comportant

les conditions auxquelles l'exercice du droit est lié. En revanche, l'obtention d'un permis ne peut être refusée aux individus qui remplissent les conditions personnelles voulues; les titulaires de permis ne jouissent donc pas d'un privilège qui leur aurait été concédé par l'Etat, privilège qu'ils pourraient exercer de préférence à d'autres particuliers, qui ne le pourraient, bien qu'ils remplissent toutes les conditions personnelles nécessaires à cet effet. Dans le cas de la délivrance d'un permis, les conditions de l'exercice du droit de chasse ou de pêche ne sont pas fixées dans un acte individuel, mais bien dans des dispositions légales ou réglementaires s'appliquant à tous les titulaires de permis. Le canton de Fribourg a érigé le droit de chasser en une régale d'Etat et a adopté le régime du permis (art. 1er LCh); toute personne ne se trouvant pas dans un des cas d'exclusion de l'art. 5 LCh peut obtenir un permis et par là le droit de chasser. C'est dès lors en vain que le recourant invoque les arrêts de Graffenried c. Fribourg (RO 63 II 46) et Kantonalzürcherischer Verband der Wasserfahrer c. Zurich (RO 88 I 18): dans les deux cas, il s'agissait de la pêche dans des cours d'eau affermés. C'est en vain aussi qu'il se plaint de la violation d'un "droit acquis" et qu'il relève que le concessionnaire peut s'opposer avec succès à la révocation totale ou partielle de la concession; il n'est pas au bénéfice d'une concession, mais d'une

autorisation de police. Il n'y a pas lieu d'examiner dans quelle mesure et à quelles conditions une telle autorisation pourrait être révoquée, puisqu'il n'y a pas eu révocation en la présente espèce. Mais il est évident que la réglementation qui régit l'exercice du droit résultant de l'autorisation peut être modifiée en cours de validité du permis; la situation n'est pas sensiblement différente de celle qui se présente pour le titulaire d'un permis de conduire ou de circulation, dans le domaine de la circulation routière; il ne peut se plaindre d'une modification de la réglementation applicable à l'exercice de son droit (FLEINER, Institutionen, 8e éd., p. 406 et 412). b) Le recourant affirme que la modification de l'arrêté du Conseil d'Etat sur l'exercice de la chasse en 1969 et 1970 est contraire au principe de la non-rétroactivité résultant de la jurisprudence et de la doctrine suisses. Mais l'arrêté du Conseil d'Etat n'institue pas une véritable rétroactivité; il s'agit en réalité d'une rétroactivité impropre, c'est-à-dire d'un cas dans lequel une nouvelle norme exerce ses effets ex nunc et pro futuro sur un état de choses qui a pris naissance dans le passé et se prolonge après le changement de la situation juridique (JAAC 26, p. 46, 49; GRISEL, Droit administratif suisse p. 189). Or, le principe de la non-rétroactivité ne s'applique pas comme tel aux cas de rétroactivité impropre (GRISEL, loc.cit.). Il n'est donc pas nécessaire d'examiner ici si les conditions auxquelles le Tribunal fédéral autorise exceptionnellement la rétroactivité (RO 94 I 5) sont réunies. c) De toute façon, l'arrêté du 18 août 1970 n'a pu être la cause d'un préjudice sensible pour les titulaires de permis A. Au lieu de pouvoir tirer en montagne pendant la saison de chasse 1970 2 chamois ou 1 chamois et 1 chevreuil, ils n'ont pu tirer que 1 chamois et 1 chevreuil, soit le même nombre de bêtes; à ces bêtes s'ajoutent les autres animaux énumérés par l'arrêté (marmottes, lièvres, carnassiers, tétras) et le gibier qu'ils pouvaient tirer en plaine. Seul l'individu qui ne s'intéresserait qu'à la chasse au chamois serait désavantagé. Le recourant ne prétend pas être dans ce cas. Au reste, même s'il l'était et même si l'on voulait admettre que l'octroi du permis donnait le droit de tuer les bêtes mentionnées dans l'arrêté de 1969, il ne pourrait s'agir d'un droit absolu. Toute la réglementation de la chasse vise à la protection du gibier. Lorsque celui-ci est menacé, il va de soi qu'il doit être protégé, au besoin par une limitation du droit de chasser. Tout chasseur raisonnable s'incline devant

cette évidence. En l'espèce, la décision du Conseil d'Etat a été prise sur la base d'un préavis donné à l'unanimité, le 15 juillet 1970, par la Commission consultative de la chasse, dans laquelle l'association des chasseurs fri-

bourgeois est représentée, et elle l'a été dans l'intérêt public, en vue, dit le Conseil d'Etat, "de sauvegarder le gibier en général et le gibier de chasse en particulier" à la suite des hécatombes de gibier résultant de la rigueur de l'hiver 1969-1970. Cet intérêt public coïncide avec celui des chasseurs, en les prémunissant contre la raréfaction du gibier. L'arrêté attaqué est ainsi fondé sur des raisons objectives et se justifie par des motifs pertinents que le recourant ne conteste pas du reste. On pourrait tout au plus envisager que l'Etat autorise, en pareille occurrence, le titulaire à renoncer à son permis contre restitution de la taxe, voire qu'il réduise le coût du permis (cf. RO 90 II 423). Le recourant ne prétend pas avoir présenté une demande dans ce sens. d) Il convient de relever enfin que le recourant, comme les autres chasseurs, avait eu connaissance au moment de la délivrance du permis des conditions nouvelles qui devaient figurer dans le règlement amendé. En effet, le Service cantonal de la chasse et de la pêche avait, en date du 24 juillet 1970, adressé aux préfets un avis les invitant à informer les chasseurs demandant le permis A de la modification de l'arrêté cantonal, cette modification devant faire l'objet d'un arrêté du Conseil d'Etat pris après la période des vacances. Le recourant reconnaît expressément avoir eu connaissance de cet avis lors de la délivrance du permis. Il ne saurait dès lors prétendre avoir été atteint d'une façon imprévue dans un des droits qu'il prétend tirer de l'octroi du permis de chasse. Il déclare n'avoir pas attaché d'importance à la modification annoncée, car il pensait que le gouvernement cantonal y avait renoncé, notamment parce qu'il ne pouvait pas modifier l'arrêté. Or, ce n'est pas la première fois qu'une telle modification est apportée dans les mêmes conditions au régime de la chasse: le 21 juillet 1964, l'arrêté sur l'exercice de la chasse en 1963 et 1964 a été modifié dans un sens analogue à celui qui résulte de l'arrêté de 1970.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
Rejette le recours.