

QPC ANTI-CORRIDA : UNE SAISINE PREVISIBLE, UNE DECISION DISCUTABLE

Olivier Le Bot ¹.

Introduction

Depuis sa mise en place le 1^{er} mars 2010, la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) a connu un engouement immédiat et qui ne s'est pas démenti par la suite. Les justiciables se sont tournés, en masse, vers cette voie de droit, et ce avec un résultat significatif : un tiers d'annulation totale ou partielle pour les QPC ayant passé le filtre du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation².

Au vu des premiers résultats, militants et groupes d'intérêts ont rapidement perçu les potentialités offertes par cette procédure. Entrepreneurs³, syndicats⁴ et associations de tous ordres (familiales⁵, de contribuables, de propriétaires ou encore de protection de l'environnement⁶) se sont saisis de cet instrument pour chercher à faire triompher,

¹ Professeur à l'université d'Aix-Marseille

² AN, J.-L. Warsmann, rapport n° 2838 du 5 oct. 2010, p. 10.

³ V. p. ex. CC, déc. n° 2011-139 QPC du 24 juin 2011, Association pour le droit à l'initiative économique.

⁴ V. p. ex. CC, déc. n° 2010-42 QPC du 7 octobre 2010, CGT-FO et autres ; déc. n° 2010-63/64/65 QPC du 12 novembre 2010, Fédération nationale CFTC de syndicats de la métallurgie ; déc. n° 2010-68 QPC du 19 novembre 2010, Syndicats des médecins d'Aix et région ; déc. n° 2011-122 QPC du 29 avril 2011, Syndicat CGT et autre ; déc. n° 2011-128 QPC du 6 mai 2011, Syndicat Sud AFP.

⁵ V. p. ex. CC, déc. n° 2010-3 QPC du 28 mai 2010, Union des familles en Europe.

⁶ V. p. ex. CC, déc. n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, Association France Nature Environnement ; déc. n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012, Association France Nature Environnement.

sur le plan contentieux, des revendications qu'ils ne parvenaient pas à faire avancer au niveau politique.

Les organisations de défense des animaux ne sont pas restées à l'écart de ce mouvement⁷. Elles ont développé ou suscité des questions incidentes de constitutionnalité avec, en ligne de mire, deux cibles principales : la chasse, d'une part, la corrida, d'autre part.

S'agissant de la corrida, qui nous intéresse ici, on sait que la législation française aménage une exception pénale à l'interdiction des actes de cruauté envers les animaux. La corrida, en tant que sévices ou acte de cruauté envers un animal, tombe en principe sous le coup de la prohibition édictée par l'article 521-1 alinéa 1^{er} du code pénal, qui réprime le fait « d'exercer des sévices graves (...) ou de commettre un acte de cruauté envers un animal domestique, ou apprivoisé, ou tenu en captivité ». Par exception, le septième alinéa de l'article 521-1 du code pénal prévoit que la prohibition qu'il édicte ne s'applique pas aux « courses de taureaux » (ce qui inclut aussi bien les corridas avec ou sans mise à mort que les courses à proprement parler) « lorsqu'une tradition locale ininterrompue peut être établie ».

Il ne faisait guère de doute que la conformité de cette disposition à la Constitution allait inmanquablement se poser. On pouvait penser que la question surgirait à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un arrêté municipal autorisant une corrida, ou encore d'un recours indemnitaire formé par la victime d'une course de taureau ou d'un professionnel du tourisme subissant une moindre fréquentation, et donc un préjudice commercial à raison de l'image négative donnée à sa localité par l'organisation de corridas. Mais c'est dans un autre cadre, plus inattendu, qu'a surgi la question.

⁷ V., dans ce numéro, l'article d'Hélène Pauliat

I. Genèse de la QPC

La convention internationale pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, adoptée dans le cadre de l'UNESCO le 17 octobre 2003, et approuvée par la France en 2006, prévoit que chaque Etat partie dresse l'inventaire du patrimoine culturel immatériel présent sur son territoire. Le patrimoine culturel immatériel est défini par la convention comme les « pratiques, représentations, expressions, connaissances et savoir-faire que les communautés et groupes, et le cas échéant, les individus reconnaissent comme faisant partie de leur patrimoine culturel ». Pour la mise en œuvre de cet engagement international, le ministère de la culture a établi un inventaire du patrimoine culturel en inscrivant, sur la liste nationale, des éléments aussi divers que le fest-noz, la tarte tatin et...la corrida.

Cette inscription a été révélée par une dépêche de l'AFP, puis confirmée par le ministre en réponse aux questions parlementaires que l'annonce a suscitées.

Les associations « Comité radicalement anti-corrida Europe » (plus connu sous le sigle CRAC) et « Droits des animaux » ont formé un recours pour excès de pouvoir contre cette mesure devant le tribunal administratif de Paris. Elles ont saisi l'opportunité de ce recours pour soulever, sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution, la contrariété aux « droits et libertés que la Constitution garantit » du septième alinéa de l'article 521-1 du code pénal. Le tribunal administratif, estimant que les conditions posées par la l'ordonnance organique n° 58-1067 du 7 novembre 1958 étaient cumulativement satisfaites (disposition applicable au litige, disposition n'ayant pas été déclarée conforme à la Constitution, caractère sérieux de la question posée), a renvoyé la question de constitutionnalité au Conseil d'Etat.

Une difficulté pouvait se poser relativement à l'exigence de l'applicabilité au litige de la disposition litigieuse. Une loi autorisant, à titre d'exception, la corrida (ou plutôt écartant à son égard, dans les cas qu'elle énonce, une prohibition plus générale) peut-elle être regardée comme applicable à un litige relatif à l'inscription de la corrida au patrimoine culturel immatériel ? Depuis l'origine, la jurisprudence est orientée vers une appréciation large de cette condition. La Cour de cassation exige seulement que l'inconstitutionnalité alléguée ait une incidence sur le litige principal⁸. Le Conseil d'Etat retient pour sa part la notion de disposition non dénuée de rapport avec le litige⁹. Dans la lignée de cette jurisprudence, le Conseil d'Etat a considéré « que l'article 521-1 du code pénal, en permettant, par dérogation à l'incrimination qu'il institue, le maintien de pratiques tauromachiques traditionnelles sur plusieurs parties du territoire national, soulève une question non dénuée de rapport avec les termes du litige et doit, par suite, être regardé comme étant applicable au litige dont est saisi le tribunal administratif de Paris au sens et pour l'application de l'article 23-4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 ». L'article 521-1 al. 7 du code pénal rend possible l'inscription de la corrida au patrimoine culturel immatériel – à défaut de quoi cette inscription serait illégale car elle reviendrait à inclure dans ce patrimoine un agissement ayant le caractère d'un délit. Elle doit donc être regardée comme applicable au recours contestant cette inscription.

Les deux autres conditions étant également considérées comme satisfaites, le Conseil d'Etat a transmis la question au Conseil constitutionnel¹⁰.

⁸ Civ. 1^{ère}, 14 septembre 2010, n° 10-13.616.

⁹ CE 2 février 2012, Le Pen, req. n° 355137, inédit au recueil Lebon.

¹⁰ CE 20 juin 2012, Association Comité radicalement anti-corrida Europe, req. n° 357798, inédit au recueil Lebon.

En ce qui concerne la procédure devant le Conseil constitutionnel, deux éléments sont à relever.

En premier lieu, une demande de récusation a été présentée à l'encontre de Nicolas Sarkozy, membre de droit du Conseil constitutionnel en sa qualité d'ancien Président de la République (art. 56 al. 2 de la Constitution). Nicolas Sarkozy n'ayant participé de près ou de loin, ni à l'élaboration ni à l'adoption de la disposition incriminée (le vote du texte remonte à 1951), cette demande n'a pu être inspirée que par l'attachement de l'intéressé, qui est de notoriété publique, à la corrida. Sans prendre position sur le bien-fondé de la demande, le Conseil a informé les associations requérantes que Monsieur Sarkozy ne participerait pas à la décision du Conseil constitutionnel.

En deuxième lieu, les pro-corridas sont intervenus à l'instance constitutionnelle par l'intermédiaire de deux associations : l'« Observatoire national des cultures taurines » d'une part, l'« Union des villes taurines de France » d'autre part.

L'audience publique, d'une durée de 35 minutes, s'est tenue le 11 septembre 2012. Après avoir mis l'affaire en délibéré, le Conseil a rendu sa décision le 21 septembre 2012¹¹. La décision, relativement brève, ne comporte que six considérants. Cela s'explique aisément puisque les associations requérantes ne faisaient valoir qu'un seul moyen, tiré de la violation du principe d'égalité. Le Conseil a déclaré le moyen infondé après l'avoir examiné en deux branches distinctes. Il considère que l'exception pénale instituée est justifiée, et que le législateur n'a pas failli à son obligation de définir avec clarté et précision son champ d'application.

¹¹ CC, déc. n° 2012-271 QPC du 21 septembre 2012, Association Comité radicalement anti-corrida Europe et autre.

II. Une exception pénale regardée comme justifiée

Selon une formule constante, rappelée au considérant n° 4 de la décision 271 QPC, « 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 »¹².

Il en résulte que deux considérations peuvent autoriser le législateur à introduire des différences de traitement : d'une part la différence de situation dans laquelle se trouve les intéressés, d'autre part l'existence d'un motif d'intérêt général.

A. L'absence de justification par la différence de situation

Il apparaît clairement que le Conseil a écarté le premier motif de justification. Il évoque expressément, au considérant n° 5 de sa décision, « la différence de traitement instaurée par le législateur entre *agissements de même nature* accomplis dans des zones géographiques différentes ».

L'expression « agissements de même nature » ne renvoie pas ici à la corrida – selon qu'elle soit pratiquée ici ou là. Elle renvoie aux sévices et actes de cruauté envers les animaux – selon qu'ils soient exercés en général ou dans le cas spécifique visé par le 7^{ème} alinéa (c'est-à-dire celui de la corrida, dans un territoire de tradition tauromachique). Elle signifie que les agissements réalisés dans le cadre de la corrida

¹² V. dans le même sens, et parmi une jurisprudence abondante : CC, déc. n° 2009-578 DC du 18 mars 2009, cons. 19 ; déc. n° 2010-3 QPC du 28 mai 2010, cons. 3

sont regardés comme étant de même nature que les sévices et actes de cruauté accomplis dans un cadre différent.

Pour le Conseil, il n'existe donc pas de différence objective entre celui qui commet l'acte incriminé dans telle situation et celui qui le commet dans une autre situation. L'acte incriminé est le même ; seul diffère le lieu d'exercice de celui-ci.

Ce faisant, le Conseil constitutionnel s'inscrit dans la logique de l'article 521-1 du code pénal. Cet article n'interdit pas la corrida dans son premier alinéa pour l'autoriser à titre d'exception dans le septième alinéa. Il interdit les sévices et actes de cruauté de manière générale, et aménage une exception pour ces mêmes actes dans un cas particulier. Il conçoit ainsi la corrida comme une forme particulière (et autorisée) de sévices ou actes de cruauté.

Le Conseil a suivi cette démarche en regardant la corrida comme étant « de même nature » que les sévices et actes de cruauté. Il en résulte que la différence de traitement instituée en sa faveur ne pouvait reposer sur le premier motif, tiré d'une différence objective de situation. C'est sur le second motif, tiré de l'intérêt général, que le Conseil s'est fondé pour valider la différenciation contestée.

B. La justification par l'intérêt général

1. La tradition, fondement de l'exception pénale pour le législateur

La disposition litigieuse trouve son origine dans la loi n° 51-461 du 24 avril 1951, dite loi « Ramanory-Sourbet », qui apporte une exception à la pénalisation des mauvais traitements envers les animaux votée un siècle plus tôt (loi « Gramont » du 2 juillet 1850).

Dès son adoption, l'application de la loi Gramont s'est heurtée à une opposition des régions de tradition tauromachique. Les corridas s'y étaient en effet perpétuées malgré la prohibition législative des mauvais traitements, et ce avec le soutien de la jurisprudence des tribunaux locaux¹³. Par manque de courage, le législateur de 1951 a cédé devant cet état de fait. Au lieu d'imposer à ces territoires l'application de la loi, il a introduit une dépenalisation de la corrida à leur égard. La difficulté de faire appliquer une loi a conduit le législateur à renoncer à son application. Il a créé, en matière de course de taureaux, une dérogation à l'incrimination des sévices graves envers les animaux « lorsqu'une tradition ininterrompue peut être invoquée »¹⁴.

Le septième alinéa de l'actuel article 521-1 du code pénal trouve donc son origine dans la prise en compte d'une tradition, afin de mettre un terme à une opposition locale au principe législatif de répression des courses de taureaux. L'objet de la loi qui instaure la différence de traitement réside donc dans la volonté de préserver certaines pratiques traditionnelles. Le Conseil constitutionnel l'exprime en ces termes au considérant n° 5 de sa décision : « en procédant à une exonération restreinte de la responsabilité pénale, le législateur a entendu que les dispositions du premier alinéa de l'article 521-1 du code pénal ne puissent pas conduire à remettre en cause certaines pratiques traditionnelles » (lesquelles, souligne-t-il, « ne portent atteinte à aucun droit constitutionnellement garanti »).

¹³ V. P. Tifine, « A propos des rapports entre l'usage, la coutume et la loi. La "tradition locale ininterrompue" dans les textes et la jurisprudence consacrés aux corridas », RFDA 2002, p. 496.

¹⁴ L'adjectif « locale » a été ajouté par un décret du 7 septembre 1959.

2. La tradition, fondement de l'exception pénale admis par le Conseil constitutionnel

La justification tirée de la tradition, implicitement considérée comme une variante de l'intérêt général, est regardée par le Conseil constitutionnel comme pertinente pour valider l'exception pénale contestée.

Il affirme, au considérant n° 5 de sa décision, « que l'exclusion de responsabilité pénale instituée par les dispositions contestées n'est applicable que dans les parties du territoire national où l'existence d'une telle tradition ininterrompue est établie et pour les seuls actes qui relèvent de cette tradition ». Par suite, indique-t-il, « la différence de traitement instaurée par le législateur entre agissements de même nature accomplis dans des zones géographiques différentes est en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit » (qui, rappelons-le, consiste à préserver la tradition tauromachique dans les territoires concernés).

3. Interrogations sur le bien-fondé de la solution

Le raisonnement retenu par le Conseil pour admettre un fondement à l'exception pénale instituée soulève deux interrogations.

Première question : la tradition peut-elle constituer, par elle-même, un motif d'intérêt général ? Une telle idée, à l'évidence, ne va pas de soi. En effet, elle signifierait que l'attachement d'un territoire à son passé peut légitimer qu'il soit soustrait à l'application d'une règle générale, serai-ce une règle pénale. Une telle balkanisation du droit prête évidemment le flan à la critique au regard du principe de l'indivisibilité de la République.

Une seconde question se pose à la lecture de la décision du Conseil constitutionnel : la dérogation admise en l'espèce satisfait-elle à l'exigence de proportionnalité ?

De manière expresse, le juge administratif exerce un contrôle de proportionnalité entre la différence de traitement et les motifs susceptibles de la justifier, tant lorsque la différence de traitement est justifiée par une différence objective de situation¹⁵ que lorsqu'elle l'est par un motif d'intérêt général¹⁶. La même exigence apparaît en filigrane, et de plus en plus nettement dans la jurisprudence constitutionnelle¹⁷. Elle exprime l'idée qu'à une infime différence de situation ou à un faible motif d'intérêt général ne peut pas correspondre une différence radicale de situation.

Qu'en est-il en l'espèce ?

Certes, le champ d'application de la dérogation instituée est circonscrit à la fois matériellement et géographiquement. L'exclusion de responsabilité pénale n'est applicable que dans les parties du territoire où l'existence d'une tradition ininterrompue est établie et pour les seuls actes (courses de taureaux et combats de coqs) qui relèvent de cette tradition (cons. 5 de la décision).

Pour autant, la dérogation introduite par le législateur ne repose pas sur un motif d'ordre public, sur des impératifs de santé publique ou toute autre considération impérieuse d'intérêt général. Elle procède seulement d'un attachement du territoire à son passé, à ce qui a toujours été ainsi. Elle aboutit pourtant, ni plus ni moins, à la dépénalisation d'un délit dans les territoires concernés.

¹⁵ CE, Ass., 28 juin 2002, Villemain, req. n° 220361, Lebon.

¹⁶ CE, Ass., 11 avril 2012, GISTI, req. n° 322326, Lebon.

¹⁷ CC, déc. n° 87-232 DC du 7 janv. 1988, cons. 42 ; déc. n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005, cons. 15, jugeant que la procédure de regroupement familial « ne méconnaît pas le principe d'égalité, dès lors qu'elle fixe à cet égard des règles adéquates et proportionnées ».

Il y a véritablement matière à appréciation pour jauger la proportionnalité de la dérogation apportée par rapport au motif qui la sous-tend. Un acte regardé comme gravement antisocial de manière générale, comme contraire aux valeurs fondamentales de la société, et à ce titre qualifié de délit, se retrouve autorisé dans certaines parties du territoire, non pas pour le salut public ou la sauvegarde d'intérêts éminents mais au seul nom de la tradition. Une incrimination qui trouve sa place, dans le code pénal, dans la catégorie des délits, à côté du vol, de l'escroquerie ou de la mise en danger d'autrui, disparaît subitement de cette catégorie à raison, simplement, de particularismes locaux (et, historiquement, d'une opposition d'un territoire à son application). Un acte regardé comme délictuel devient acceptable, au seul motif qu'il relève dans les territoires concernés d'une tradition.

Si l'on suit la logique qui sous-tend cette jurisprudence, il suffit que l'opposition locale à une incrimination donnée soit suffisamment forte pour que le législateur puisse valablement dispenser ce territoire d'une soumission à la loi commune (sous réserve que cette dispense ne porte atteinte à des droits constitutionnellement garantis).

Il y a vraiment matière à discussion sur la pertinence d'une telle logique, et sur l'appréciation de la proportionnalité de la dérogation qui en résulte.

III. Sur la clarté de la loi pénale

Le Conseil s'est également prononcé sur le respect de l'obligation pour le législateur « de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire » (cons. 4). La définition du champ d'application de l'exception pénale à travers la notion de « tradition locale ininterrompue » satisfait-elle à cette exigence constitutionnelle ?

Le Conseil affirme que « s'il appartient aux juridictions compétentes d'apprécier les situations de fait répondant à la tradition locale ininterrompue, cette notion, qui ne

revêt pas un caractère équivoque, est suffisamment précise pour garantir contre le risque d'arbitraire » (cons. 5).

Une telle affirmation n'est guère discutable. S'il est vrai que l'appréciation de cette notion est une question de fait, et s'il est tout aussi vrai qu'elle a pu faire l'objet d'une approche extensive de la part des tribunaux judiciaires¹⁸, prononcer une sanction pour ces seuls motifs aboutirait à restreindre et même à nier le pouvoir d'interprétation des lois qui appartient au juge ordinaire.

Le Conseil a donc conclu à l'absence de méconnaissance de l'exigence de clarté et de précision de la loi pénale. Ce moyen n'étant pas examinée de façon autonome (comme dans le contentieux *a priori*¹⁹) mais en relation avec la méconnaissance d'un droit ou d'une liberté (en l'occurrence le principe d'égalité), il a été écarté en lien avec le moyen tiré de la violation de ce principe.

IV. La délivrance d'un brevet de constitutionnalité

Conformément à la pratique habituelle, la décision se termine par un « considérant-balai » indiquant que la disposition contestée « ne méconnaît aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit » (cons. 6). Le Conseil constitutionnel fait savoir, par cette formule, qu'il a apprécié la conformité de l'article 521-1 al. 7 du code pénal à l'ensemble de ces droits et libertés sans déceler la moindre inconstitutionnalité.

Il en résulte que cette disposition se voit délivrer un brevet de constitutionnalité. Elle ne pourra donc pas faire l'objet d'une nouvelle QPC à l'avenir. Seul un changement de

¹⁸ V. P. Deumier, « La tradition taumachique, source sentimentale du droit (ou de l'importance d'être constant) », RTDciv 2007, p. 57.

¹⁹ V. p. ex. CC, déc. n° 2009-590 DC du 22 octobre 2009, cons. 29.

circonstance permettrait de poser de nouveau la même question, mais on ne voit guère quelle évolution d'ordre factuel ou juridique serait susceptible de présenter ce caractère.

V. Conclusion

En définitive, il est possible de retenir de la décision 271 QPC deux enseignements principaux.

Le premier est d'ordre contentieux : la voie du contentieux constitutionnel est désormais fermée pour une censure de l'article 521-1 al. 7 du code pénal. La constitutionnalité de l'exception pénale concernant la corrida n'apparaît plus discutable. C'est par une autre voie, qu'elle soit législative ou supranationale que cette disposition pourra, le cas échéant, être remise en cause.

Le second enseignement concerne le droit de fond. En droit animalier constitutionnel, la corrida est regardée par la jurisprudence comme un sévices ou un acte de cruauté envers un animal. En présentant l'exception pénale du septième alinéa comme une dérogation à l'interdiction des sévices et des actes de cruauté énoncée dans l'alinéa premier, le législateur regardait nécessairement la corrida comme relevant matériellement de tels actes. Le Conseil confirme cette approche en l'élevant à un niveau constitutionnel. A tout entendre, la corrida représente, pour le Conseil constitutionnel, un acte de même nature que les sévices et actes de cruauté envers les animaux.