



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CINQUIÈME SECTION

AFFAIRE HERRMANN c. ALLEMAGNE

(Requête n° 9300/07)

ARRÊT

STRASBOURG

20 janvier 2011

**CETTE AFFAIRE A ÉTÉ RENVOYÉE DEVANT LA
GRANDE CHAMBRE, QUI A RENDU SON ARRÊT LE
26/06/2012**

Cet arrêt peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Herrmann c. Allemagne,

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant en une chambre composée de :

Peer Lorenzen, *président*,
Renate Jaeger,
Rait Maruste,
Isabelle Berro-Lefèvre,
Mirjana Lazarova Trajkovska,
Zdravka Kalaydjieva,
Ganna Yudkivska, *juges*,

et de Claudia Westerdiek, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 7 décembre 2010,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 9300/07) dirigée contre la République fédérale d'Allemagne et dont un ressortissant de cet Etat, M. Günter Herrmann (« le requérant »), a saisi la Cour le 12 février 2007 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le gouvernement allemand (« le Gouvernement ») a été représenté par son agente, M^{me} A. Wittling-Vogel, du ministère fédéral de la Justice.

3. Le requérant alléguait en particulier que son adhésion automatique à une association de chasse et l'obligation où il se trouvait d'autoriser la chasse sur sa propriété avait emporté violation de ses droits garantis par les articles 9, 11 et 14 de la Convention et par l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

4. Le 18 novembre 2009, le président de la cinquième section a décidé de porter les griefs à la connaissance du Gouvernement et de statuer en même temps sur la recevabilité et le fond de la requête (article 29 § 1 de la Convention).

5. Les parties ont chacune soumis des commentaires écrits sur les observations de l'autre. Des tierces observations ont également été reçues de deux associations – la *Bundesarbeitsgemeinschaft der Jagdgenossenschaften und Eigenjagdbesitzer* (BAGJE), représentée par M^e Reh, avocat, et la *Deutscher Jagdschutz-Verband e. V.*, représentée par M^e Thies, avocat – que le président avait autorisées à intervenir dans la procédure écrite (articles 36 § 2 de la Convention et 44 § 3 du règlement de la Cour).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. Le requérant est né en 1955 et réside à Stutensee.

7. En vertu de la loi fédérale sur la chasse (*Bundesjagdgesetz* – « la loi sur la chasse »), les propriétaires de terrains de chasse d'une surface inférieure à 75 hectares sont membres de droit d'une association de chasse (*Jagdgenossenschaft*), tandis que les propriétaires de terres plus vastes gèrent leur propre district de chasse. Le requérant possède dans le Land de Rhénanie-Palatinat deux fonds d'une superficie de moins de 75 hectares chacun. Il est donc automatiquement membre d'une association de chasse, en l'occurrence celle de la commune de Langsur.

8. Le 14 février 2003, le requérant, qui est opposé à la chasse pour des motifs d'ordre éthique, présenta à l'autorité de la chasse une demande de désaffiliation de cette association. L'autorité rejeta sa demande au motif que son adhésion était prescrite par la loi et qu'il n'existait pas de disposition prévoyant l'annulation d'une adhésion.

9. Le requérant engagea une procédure devant le tribunal administratif de Trêves. Invoquant notamment l'arrêt rendu par la Cour en l'affaire *Chassagnou et autres c. France* ([GC], n^{os} 25088/94, 28331/95 et 28443/95, CEDH 1999-III), il pria le tribunal d'établir qu'il n'était pas membre de l'association de chasse de Langsur.

10. Le 14 janvier 2004, le tribunal administratif débouta le requérant, considérant que la loi sur la chasse ne violait pas les droits de l'intéressé. Concernant l'arrêt *Chassagnou et autres*, il estima que la situation en Allemagne différait de celle de la France. Il observa notamment que les propriétaires allemands de terrains de chasse, du fait de leur adhésion à une association de chasse, étaient en mesure d'influer sur les décisions prises quant aux modalités d'exercice du droit de chasse, qu'ils avaient en outre le droit de percevoir une part des profits découlant de l'exploitation du droit de chasse, et que tous les propriétaires de terrains trop petits pour permettre une bonne gestion du droit de chasse étaient membres d'une association de chasse. Le tribunal considéra également que les associations de chasse ne se bornaient pas à défendre les intérêts des personnes pratiquant la chasse comme un loisir, mais avaient aussi pour fonction d'imposer à ces personnes certaines obligations servant l'intérêt général, comme le devoir de gérer le patrimoine cynégétique afin de préserver la variété et la bonne santé des populations de gibier et d'éviter les dégâts susceptibles d'être causés par les animaux sauvages ; ces associations devaient par ailleurs respecter certains quotas fixés par l'administration pour la chasse au gibier. Le tribunal rappela enfin que ces obligations s'appliquaient de la même manière aux propriétaires de terrains de chasse d'une surface supérieure à

75 hectares, alors même que ces domaines plus vastes n'étaient pas regroupés au sein d'associations de chasse.

11. Le 13 juillet 2004 et le 14 avril 2005 respectivement, la cour administrative d'appel de Rhénanie-Palatinat et la Cour administrative fédérale rejetèrent les recours formés par le requérant pour des motifs identiques à ceux avancés par le tribunal administratif.

12. Le 13 décembre 2006, la Cour constitutionnelle fédérale (décision n° 1 BvR 2084/05) décida de ne pas retenir le recours constitutionnel du requérant. Elle releva d'emblée que les dispositions de la loi sur la chasse ne violaient pas le droit du requérant au respect de ses biens mais définissaient et limitaient l'exercice de ce droit de façon proportionnée, et jugea que les dispositions pertinentes de la loi visaient des buts légitimes, étaient nécessaires et n'imposaient pas une charge excessive aux propriétaires terriens.

13. Pour la haute juridiction, lorsqu'il définit la teneur et les limites du droit de propriété, le législateur doit mettre en balance l'intérêt légitime des propriétaires et l'intérêt général et, en particulier, respecter les principes de proportionnalité et d'égalité de traitement. Selon elle, les restrictions fixées à l'exercice du droit de propriété ne doivent pas empiéter sur la substance du droit protégé et, par ailleurs, la marge d'appréciation accordée au législateur est fonction du contexte : plus l'intérêt de la société est fort, plus la marge d'appréciation est ample.

14. Appliquant ces principes à l'affaire à l'étude, la Cour constitutionnelle fédérale considéra que l'adhésion obligatoire du requérant à une association de chasse ne violait pas son droit de propriété car la substance de ce droit n'était pas touchée. Pour la haute juridiction, la loi sur la chasse visait des buts légitimes et limitait le droit de propriété de façon proportionnée ; par le biais de la notion de « gestion et protection du patrimoine cynégétique » (*Hege*), cette loi avait pour but de préserver le gibier d'une manière adaptée à la vie rurale et aux cultures et à garantir le maintien d'une faune sauvage variée et en bonne santé ; conformément à la loi sur la chasse, la gestion du gibier servait non seulement à prévenir les dégâts causés par les animaux sauvages mais aussi à éviter toute gêne à l'agriculture, à la sylviculture et à la pêche, buts qui servaient l'intérêt général.

15. La Cour constitutionnelle fédérale considéra que l'adhésion obligatoire à une association de chasse constituait une mesure adéquate et nécessaire pour atteindre ces buts. Se référant au paragraphe 79 de l'arrêt *Chassagnou et autres* (précité), elle indiqua que la Cour avait reconnu qu'il était assurément dans l'intérêt général d'éviter une pratique anarchique de la chasse et de favoriser une gestion rationnelle du patrimoine cynégétique. A son avis, l'adhésion obligatoire à une association de chasse était également une mesure proportionnée. En effet, l'impact sur le droit de propriété n'était pas particulièrement notable et ne l'emportait pas sur l'intérêt général que représentait une gestion rationnelle du patrimoine cynégétique. Enfin, la loi

sur la chasse conférait à tout membre d'une association de chasse le droit de participer à la prise de décision et de percevoir une part des profits tirés de la location du droit de chasse.

16. La Cour constitutionnelle fédérale considéra en outre qu'il n'y avait pas violation de la liberté de conscience du requérant. S'appuyant sur le paragraphe 114 de l'arrêt *Chassagnou et autres* (précité), elle admit que les convictions du requérant atteignaient un certain degré de force, de cohérence et d'importance et méritaient donc respect dans une société démocratique. C'est pourquoi elle estima que le grief du requérant relevait du droit à la liberté de conscience mais qu'il n'y avait en tout état de cause pas violation de ce droit. Selon elle, le requérant n'était contraint ni de pratiquer lui-même la chasse ni de participer à des chasses ou de soutenir cette pratique ; le fait qu'il doive tolérer la chasse sur ses terres ne résultait pas d'une décision de sa part mais d'une décision légitime du législateur ; le droit d'un individu à la liberté de conscience n'englobait pas le droit d'obtenir que l'ordre juridique tout entier soit soumis à ses propres principes éthiques ; si le système juridique conférait le droit d'exploiter un certain bien à plusieurs personnes, la conscience du propriétaire ne l'emportait pas nécessairement sur les droits constitutionnels des autres titulaires de ce droit ; si les terres du requérant – et celles des autres propriétaires opposés à la chasse – devaient être retirées de l'association de chasse en raison de leurs convictions, l'ensemble du système de propriété foncière et de gestion du patrimoine cynégétique serait mis en péril. La haute juridiction conclut qu'en l'espèce, le droit à la liberté de conscience ne l'emportait pas sur l'intérêt général.

17. La Cour constitutionnelle fédérale considéra par ailleurs que le grief du requérant ne relevait pas du droit à la liberté d'association étant donné que les associations de chasse allemandes étaient à caractère public. Dotées de prérogatives administratives, réglementaires et disciplinaires, ces associations appartenaient d'après elle aux structures de l'Etat, et il ne faisait donc aucun doute que l'association n'était pas qualifiée de « publique » dans le seul but de la soustraire à la portée de l'article 11 de la Convention.

18. La haute juridiction jugea qu'il n'y avait pas non plus violation du droit du requérant à l'égalité de traitement. En effet, la distinction entre les propriétaires de terres de moins de 75 hectares et ceux de domaines de plus de 75 hectares reposait selon elle sur une raison objective. Elle rappela que, contrairement à la situation prévalant en France, examinée par la Cour dans l'arrêt *Chassagnou et autres*, la loi fédérale sur la chasse s'appliquait à la totalité du territoire allemand et s'imposait à tous les propriétaires terriens, et que les propriétaires de domaines de plus de 75 hectares avaient les mêmes obligations en matière de gestion du gibier que ceux adhérant une association de chasse.

19. Enfin, la Cour constitutionnelle fédérale observa que les juridictions administratives avaient pris en compte l'arrêt *Chassagnou et autres* et mis

en lumière les différences existant entre la loi allemande et la loi française en vigueur à l'époque des faits.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

20. L'article 20a de la Loi fondamentale dispose :

« Assumant ainsi également sa responsabilité envers les générations futures, l'Etat protège les fondements naturels de la vie par l'exercice du pouvoir législatif, dans le cadre de l'ordre constitutionnel, et des pouvoirs exécutif et judiciaire, dans les conditions fixées par la loi et le droit. »

L'article 1 § 1 de la loi fédérale sur la chasse (*Bundesjagdgesetz* – « la loi sur la chasse ») dispose que le droit de chasse englobe le droit de gérer et protéger le patrimoine cynégétique sur un territoire particulier, de pratiquer la chasse et de prendre possession du gibier. Le droit de chasse est lié à l'obligation de gérer et protéger le patrimoine cynégétique (*Pflicht zur Hege*).

Aux termes du paragraphe 2 de l'article 1, la gestion du patrimoine cynégétique vise à conserver des populations de gibier variées et en bonne santé à un niveau compatible avec l'entretien des terres et des cultures et à éviter que le gibier ne cause des dégâts.

Le paragraphe 3 de l'article 1 établit une distinction entre le droit de chasse (*Jagdrecht*) et l'exercice du droit de chasse (*Ausübung des Jagdrechts*). Un propriétaire a le droit de chasse sur ses terres. L'exercice de ce droit est réglementé par les dispositions ci-dessous.

L'article 4 de la loi dispose :

« La chasse s'exerce soit dans les districts de chasse privés (article 7) soit dans les districts de chasse communs (article 8). »

L'article 6 (terrains clos, suspension de la chasse) se lit ainsi :

« La chasse est suspendue sur les terrains qui ne font pas partie d'un district de chasse et sur les terrains clos (*befriedete Bezirke*). Un exercice limité du droit de chasse peut y être autorisé. La présente loi ne s'applique pas aux jardins zoologiques. »

L'article 7 dispose notamment que les parcelles d'une surface minimale de 75 hectares pouvant être exploitées par l'agriculture, la sylviculture ou la pêche et appartenant à un seul propriétaire constituent un district de chasse privé.

L'article 8 prévoit que toutes les terres qui ne font pas partie d'un district de chasse privé forment un district de chasse commun si elles représentent au total une surface de 150 hectares au moins.

L'article 9 § 1 est ainsi libellé :

« Les propriétaires de terres appartenant à un district de chasse commun forment une association de chasse. Les propriétaires de terres sur lesquelles la chasse est interdite n'appartiennent pas à une association de chasse. »

L'article 10 se lit ainsi :

« 1) L'association de chasse exploite en général le droit de chasse en le louant, le cas échéant aux seuls membres de l'association (...) »

2) Des chasseurs agréés peuvent être autorisés à pratiquer la chasse pour le compte de l'association de chasse. Avec l'accord de l'autorité compétente, l'association de chasse peut décider de suspendre la chasse (*Ruhen der Jagd*).

3) L'association décide de l'utilisation qui sera faite des profits dégagés par la chasse. Si elle décide de ne pas les distribuer aux propriétaires des terrains de chasse en fonction de la surface qu'ils possèdent, tout propriétaire ayant contesté cette décision pourra réclamer sa part. (...) »

L'article 20 prévoit :

« 1) La chasse est interdite dans les zones où sa pratique aurait pour effet, en raison des circonstances propres à chaque cas, de troubler l'ordre ou la sécurité publics ou de mettre la vie humaine en danger.

2) La pratique de la chasse dans les zones où la nature et la faune sauvage sont protégées et dans les parcs nationaux et réserves naturelles est réglementée par chaque Land. »

L'article 21 se lit ainsi :

« 1) L'abattage du gibier est réglementé de manière à garantir pleinement l'intérêt légitime qu'il y a à protéger l'agriculture, la pêche et la sylviculture des dégâts causés par les animaux sauvages dans le respect des nécessités de la protection de la nature et de la préservation du paysage. A l'intérieur de ces limites, l'abattage du gibier est réglementé pour contribuer au maintien d'effectifs adéquats de toutes les espèces locales de gibier en bonne santé et, en particulier, pour assurer la protection des espèces menacées. »

L'article 7 de la loi sur la chasse du Land de Rhénanie-Palatinat dispose, en ses passages pertinents :

« 1) Une association de chasse est une association de droit public soumise au contrôle de l'Etat, lequel est exercé par l'autorité de la chasse de rang inférieur (...) Une association de chasse doit établir ses propres statuts internes (*Satzung*). Ces statuts doivent être approuvés par l'autorité de contrôle, sauf s'ils sont conformes à un modèle émis par l'autorité de la chasse de rang supérieur, auquel cas ils doivent être notifiés à l'autorité de la chasse de rang inférieur. Si une association de chasse manque à établir ses statuts dans un délai d'un an après l'émission du modèle, l'autorité de contrôle rédige des statuts internes et les publie (...) aux frais de l'association.

(...)

4) Les actes réclamant l'acquittement de droits (*Umlageforderungen*) doivent être exécutés conformément aux dispositions de la loi sur l'exécution des actes

administratifs. L'exécution est effectuée par le Trésor public de la commune à laquelle l'association est rattachée. (...) »

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1 À LA CONVENTION PRIS SÉPARÉMENT

21. Le requérant se plaint que l'obligation où il se trouve de tolérer l'exercice du droit de chasse sur son fonds emporte violation de son droit au respect des biens tel que garanti par l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, lequel dispose :

« 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 ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

22. Le Gouvernement conteste cette thèse.

A. Recevabilité

23. La Cour note que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention, et ne relève par ailleurs aucun autre motif d'irrecevabilité. Il y a donc lieu de le déclarer recevable.

B. Fond

1. Les arguments du requérant

24. Le requérant soutient que les limitations imposées par la loi sur la chasse à l'utilisation de son fonds sont disproportionnées. Il serait même privé de la possibilité de protéger activement les animaux sauvages sur ses terres, par exemple en soignant les bêtes blessées.

25. Le législateur allemand n'aurait pas ménagé un juste équilibre entre son intérêt à jouir de l'usage de ses biens et l'intérêt général allégué à pratiquer la chasse. Etant le seul propriétaire au sein de l'association de chasse à s'opposer à la chasse, il serait concrètement dans l'impossibilité d'empêcher la location du droit de chasse.

26. Les circonstances de l'espèce ressembleraient à celles des affaires *Chassagnou et autres* (précitée) et *Schneider c. Luxembourg* (n° 2113/04, 10 juillet 2007), précédemment examinées par la Cour. Les buts visés par le législateur allemand seraient très proches de ceux poursuivis en France et au Luxembourg. Dans les arguments qu'il a présentés dans l'affaire *Schneider* (précitée, § 34), le gouvernement luxembourgeois aurait aussi souligné que la loi luxembourgeoise sur la chasse se préoccupait en premier lieu de la sécurité des personnes et des biens, de la gestion rationnelle du patrimoine cynégétique et du maintien de l'équilibre écologique.

27. Le fait qu'il soit habilité à toucher une part des profits tirés de la location du droit de chasse ne compenserait en rien son préjudice, car pareille indemnisation serait incompatible avec ses convictions éthiques. De plus, il n'aurait jamais perçu la moindre somme ; en tout état de cause, eu égard à la taille de son fonds, la somme à laquelle il aurait droit ne dépasserait pas quelques centimes par an.

28. Le concept de gestion et de protection du patrimoine cynégétique (*Hege*) daterait du Troisième Reich et ne viserait pas à protéger le gibier. Des recherches scientifiques récentes auraient démontré que les animaux sauvages étaient capables de s'autoréguler et qu'une chasse excessive augmentait même les effectifs de certaines espèces. Les accidents de la route touchant des animaux sauvages seraient provoqués dans la majorité des cas par la chasse. De plus, l'exercice de la chasse ne respecterait en rien le besoin de protéger les espèces rares et menacées. Plusieurs pays européens dépourvus d'associations de chasse ou ayant même presque totalement interdit la chasse ne connaîtraient pas de dégâts causés par le gibier ni aucun autre des problèmes liés à l'exercice de la chasse.

29. En Allemagne, la chasse serait en réalité exercée comme une activité de loisir. De nombreuses espèces telles que les oiseaux de proie seraient chassées sans aucune nécessité écologique ou économique. L'exercice de la chasse ne saurait être considéré comme ayant un impact positif sur des questions d'intérêt général. La protection éthique des animaux serait garantie par l'article 20a de la Loi fondamentale, alors que l'exercice de la chasse ne serait protégé ni par la Loi fondamentale ni par la Convention.

30. Il serait faux de dire qu'aucune surface en Allemagne n'est soustraite à la chasse. En vertu de l'article 6, première phrase, de la loi sur la chasse, la chasse ne serait pas exercée dans les zones n'appartenant pas à un district de chasse, comme les enclaves situées à l'intérieur d'un district de chasse privé. Par ailleurs, en vertu de l'article 10 de la loi sur la chasse, l'autorité de la chasse pourrait autoriser une suspension de la chasse. Les Länder seraient habilités à créer des zones non soumises au droit de chasse et auraient notamment procédé ainsi avec la création de réserves naturelles où la chasse est interdite ou n'est autorisée que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles. De plus, depuis la réforme du système fédéral intervenue en Allemagne en 2006, les Länder seraient libres de réglementer la chasse de leur propre initiative, voire d'interdire totalement la chasse.

2. Les arguments du Gouvernement

31. Le Gouvernement admet que l'obligation faite au requérant de tolérer la chasse sur ses terres, ce qui va à l'encontre de ses convictions, entraîne une ingérence dans l'exercice par l'intéressé des droits garantis par l'article 1 du Protocole n° 1. Cette ingérence serait toutefois justifiée sous l'angle du paragraphe 2 de cet article car favorable à l'intérêt général et proportionnée aux buts visés.

32. Le Gouvernement souligne que, en droit allemand, la pratique de la chasse n'est pas conçue comme une activité de loisir mais vise globalement à gérer de manière responsable le patrimoine cynégétique, les ressources naturelles et la nature, prenant ainsi en compte les intérêts de l'agriculture et de la sylviculture.

33. Concernant le principe de proportionnalité, le Gouvernement soutient que le système allemand ménage un juste équilibre entre la protection du droit de propriété et l'intérêt général. La loi allemande sur la chasse différerait nettement des lois dans ce domaine en vigueur en France et au Luxembourg, comme cela ressortirait à l'évidence de la notion de *Hege*, qui irait au-delà de la simple gestion de la chasse pour englober de manière générale la protection du patrimoine cynégétique sur les plans tant quantitatif que qualitatif. Le droit de chasse irait de pair avec l'obligation de maintenir un patrimoine cynégétique varié et en bonne santé, tout en en régulant les effectifs afin de prévenir les dégâts que le gibier pourrait causer aux terres agricoles et aux forêts. Il serait particulièrement important de contrôler le nombre d'animaux sauvages dans un pays aussi densément peuplé que l'Allemagne, par exemple pour empêcher la propagation des maladies animales et éviter que le gibier ne provoque des dégâts sur d'autres terres. Il s'ensuit pour le Gouvernement que la chasse ne se borne pas à servir des intérêts écologiques, mais profite aussi à d'autres intérêts généraux et à la protection des domaines des propriétaires terriens.

34. Tout en reconnaissant que le requérant ne dispose d'aucun moyen effectif d'éviter l'apport du droit de chasse sur ses terres à l'association de chasse, le Gouvernement estime que l'obligation de tolérer la chasse ne fait pas peser sur l'intéressé une charge excessive. Premièrement, le requérant percevrait une part des profits tirés de la location du droit de chasse, ce qui ne serait pas le cas en France. Le Gouvernement estime que, même si cette participation aux profits ne satisfait pas le requérant, qui est opposé à la chasse pour des raisons éthiques, cette indemnisation doit être prise en compte pour apprécier la proportionnalité de la mesure. Sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1, le Gouvernement ne partage pas les préoccupations exprimées par la Cour dans l'arrêt *Schneider* (précité, § 49) selon lesquelles des convictions d'ordre éthique ne sauraient être compensées par une rémunération. En effet, cette disposition de la Convention protégerait le droit au respect des biens des limitations extérieures mais ne protégerait en rien les convictions éthiques.

35. Deuxièmement, le Gouvernement indique que le système d'associations de chasse en place en Allemagne vaut pour tous les fonds, y compris ceux appartenant à l'Etat, et est cohérent. Il ajoute que, comme les animaux sauvages ne s'arrêtent pas aux limites des districts et se mettent à l'abri dans les zones où la chasse n'est pas pratiquée, l'objectif de la loi sur la chasse ne peut être atteint que si la chasse est exercée sur toutes les terres qui s'y prêtent. Cette règle ne souffrirait que quelques rares exceptions, toutes fondées sur des intérêts généraux prépondérants. Certes, la chasse pourrait être suspendue, au titre de l'article 1 § 1, première option, de la loi sur la chasse, sur les zones ne faisant pas partie d'un district de chasse. Cependant, eu égard au caractère large de la définition des districts de chasse figurant aux articles 7 et 8 de cette loi, seul un petit nombre de surfaces relèveraient de cette disposition. De plus, pareilles surfaces seraient en général englobées dans d'autres districts de chasse. L'autorité de la chasse n'accorderait une suspension de la chasse au titre de l'article 10 § 2, deuxième phrase, de la loi sur la chasse que dans des cas exceptionnels et pour des motifs liés à la gestion et à la protection du patrimoine cynégétique. Même dans les réserves naturelles, l'exercice de la chasse ne serait pas interdit ; en effet, la réglementation de la chasse serait fonction d'objectifs de conservation spécifiques. La réforme du système fédéral n'aurait pas modifié cette situation, étant donné que tous les Länder auraient opté pour le maintien du système de chasse sur l'entièreté du territoire.

36. Le Gouvernement précise que, contrairement à ce que prévoit la loi en vigueur au Luxembourg, l'obligation d'exercer la chasse vaut aussi pour les terres de grande taille. Il ajoute que, même si les propriétaires de fonds de plus de 75 hectares n'adhèrent pas de droit à une association de chasse, ils sont tenus de réguler le patrimoine cynégétique et donc de chasser tout comme les propriétaires de terres appartenant à un district de chasse commun. S'ils ne chassaient pas eux-mêmes, l'autorité de la chasse pourrait les contraindre à le faire ou pratiquer la chasse aux frais du propriétaire.

37. Il serait faux de dire que les Etats européens qui n'ont pas d'association de chasse ne souffrent pas des dégâts causés par le gibier. Le système naturel d'autorégulation des animaux sauvages aurait cessé de fonctionner dans les régions d'Europe centrale densément peuplées et exploitées.

38. Le Gouvernement soutient en outre que la loi allemande sur la chasse impose aux chasseurs l'obligation de respecter les intérêts légitimes des propriétaires des fonds et prévoit que la responsabilité des chasseurs est engagée en cas de dégâts causés par l'exercice de la chasse. Les limitations à la chasse prendraient en compte des considérations éthiques, par exemple avec l'interdiction de certains types de munitions.

39. Il n'y aurait pas de moyen moins strict de parvenir au but recherché : un système fondé sur la participation volontaire ne pourrait déboucher sur une solution valable pour la totalité du territoire. De plus, avec une adhésion obligatoire, aucune personne concernée ne serait exclue du système. Cela

permettrait en outre à l'Etat de contrôler de manière effective la gestion et la protection du patrimoine cynégétique.

40. Le requérant conserverait la faculté de prendre des mesures pour protéger les animaux sauvages sur ses terres. Il serait approprié d'imposer aux chasseurs l'obligation d'attraper, de soigner et, si nécessaire, de tuer les animaux gravement blessés, car seul un chasseur disposerait de la formation nécessaire pour apprécier la situation et prendre les mesures qui s'imposent.

3. *Les arguments des tierces parties*

41. L'association *Deutscher Jagdschutz-Verband e. V.* souligne la grande importance que revêt l'issue de la présente affaire tant pour le système de chasse en général que pour les intérêts des chasseurs. Pour être autorisé à pratiquer la chasse, un individu devrait prouver qu'il a de vastes connaissances dans les domaines liés à la chasse et respecter les plus hautes normes éthiques en matière de protection des animaux et de préservation de la nature. La situation particulière de l'Allemagne, qui est densément peuplée et où les terres sont cultivées de manière intensive, rendrait extrêmement difficile la régulation du gibier.

42. Le principe de la chasse sur l'entièreté du territoire constituerait un élément central de l'obligation de préserver la faune sauvage. Il serait essentiel de chasser sur l'entièreté du territoire non urbanisé, et ce pour pouvoir suivre les migrations du gibier. La chasse sur l'entièreté du territoire serait mise en œuvre de manière cohérente en Allemagne. Les zones exclues des districts de chasse en vertu de l'article 6 § 1 de la loi sur la chasse représenteraient moins de 0,01 % de toutes les propriétés foncières, n'auraient qu'un caractère temporaire, et les autorités de la chasse seraient tenues de les incorporer rapidement dans les districts de chasse voisins. La suspension de la chasse en vertu de l'article 10 § 2 de la loi sur la chasse serait subordonnée à l'accord de l'autorité de la chasse. Concrètement, pareille autorité ne consentirait à une suspension de la chasse que dans des cas très rares et exceptionnels, par exemple en cas de disparition quasi totale de la population de gibier dans une zone donnée à la suite d'une catastrophe, et encore seulement pour une durée limitée. On ne connaîtrait pas actuellement de cas où une telle demande aurait été approuvée par l'autorité supérieure de la chasse du Land de Rhénanie-Palatinat, où se situent les terres du requérant.

43. L'association fait valoir que, si certaines zones étaient interdites de chasse, il se produirait immanquablement de grandes concentrations d'animaux sauvages dans les propriétés où la chasse n'est pas autorisée, ce qui augmenterait considérablement le risque de transmission de maladies du gibier et d'épidémies animales et créerait une situation de stress pour le gibier, et il s'ensuivrait aussi une augmentation des dégâts causés par les animaux sauvages sur les propriétés foncières voisines. Le gibier en fuite et blessé ne pourrait être poursuivi dans ces zones, ce qui rendrait quasiment impossible de pratiquer la chasse de manière effective et de soulager les

animaux en souffrance. Pour résumer, l'association considère qu'il ne serait alors plus possible de réguler correctement le patrimoine cynégétique, ce qui entraînerait une grave rupture de l'équilibre biologique. De surcroît, les chasseurs ne seraient plus prêts à assumer la responsabilité des dégâts causés par le gibier.

44. Quant à l'association *Bundesarbeitsgemeinschaft der Jagdgenossenschaften und Eigenjagdbesitzer*, elle s'associe aux arguments qui précèdent et ajoute qu'il existe un grand risque que certains propriétaires n'invoquent une objection éthique à la chasse comme simple prétexte pour ne pas devenir membres d'une association de chasse alors qu'ils sont mus par des raisons totalement différentes.

4. *Appréciation de la Cour*

45. La Cour relève d'emblée que le Gouvernement ne conteste pas que l'obligation d'autoriser la pratique de la chasse sur ses terres constitue pour le requérant une ingérence dans son droit au respect de ses biens. La Cour partage cette analyse.

46. Il y a donc lieu de déterminer si cette ingérence est conforme au second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1, lequel autorise les Etats à mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général.

47. Selon une jurisprudence bien établie, le second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 doit se lire à la lumière du principe consacré par la première phrase de l'article. En conséquence, une mesure d'ingérence doit ménager un « juste équilibre » entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. Il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. En contrôlant le respect de cette exigence, la Cour reconnaît à l'Etat une grande marge d'appréciation tant pour choisir les modalités de mise en œuvre que pour juger si leurs conséquences se trouvent légitimées, dans l'intérêt général, par le souci d'atteindre l'objectif de la loi en cause (*Chassagnou et autres*, précité, § 75).

48. La Cour observe d'emblée que l'objectif des dispositions litigieuses est exposé à l'article 1 § 2 de la loi sur la chasse, lequel prévoit que la gestion du patrimoine cynégétique vise à conserver des populations de gibier variées et en bonne santé à un niveau compatible avec l'entretien des terres et des cultures et à éviter que le gibier ne cause des dégâts. La Cour reconnaît qu'il s'agit là d'objectifs servant intérêt général (*Chassagnou et autres*, précité, § 49, et *Schneider*, précité, § 46).

49. Concernant la proportionnalité de l'ingérence, la Cour prend note de l'importance que la loi pertinente accorde au maintien d'une faune saine conformément aux conditions écologiques et économiques. Même s'il apparaît avéré que la chasse est principalement pratiquée par des individus pendant leur temps libre, l'objectif de la loi sur la chasse ne saurait être

réduit à une autorisation accordée à certains individus de pratiquer une activité de loisir.

50. Pour ce qui est de la nécessité de la mesure en cause, la Cour prend note de l'argument du Gouvernement selon lequel la spécificité de la situation de l'Allemagne – l'une des régions les plus densément peuplées d'Europe centrale – oblige à autoriser la chasse sur l'entièreté du territoire non urbanisé. La Cour observe de plus que la loi allemande s'applique sur tout le territoire national. La situation en Allemagne diffère donc de celle prévalant en France, où seuls 29 des 93 départements concernés sont soumis au régime de l'adhésion obligatoire à une association de chasse (*Chassagnou et autres*, précité, § 84).

51. La Cour note de surcroît que le régime allemand n'exempte aucun propriétaire public ou privé d'un fonds se prêtant *a priori* à la chasse de l'obligation de tolérer cette activité sur son domaine. A cet égard, la situation diffère de celle examinée dans l'affaire dirigée contre le Luxembourg, où les biens de la Couronne étaient exclus de l'obligation d'appartenir à une association de chasse (*Schneider*, précité, §§ 18 et 50). Même si les parcelles d'une surface de 75 hectares au moins ne sont pas regroupées, cela ne dispense pas leurs propriétaires soit d'exercer eux-mêmes la chasse soit de la tolérer sur leurs terres.

52. La Cour observe que le système allemand de chasse sur l'entièreté du territoire est soumis à plusieurs exceptions : en vertu de l'article 6, première phrase, de la loi sur la chasse, la chasse est suspendue sur les terrains qui ne font pas partie d'un district de chasse et sur les terrains clos ; une association de chasse peut décider, avec l'accord de l'autorité de la chasse, de suspendre la chasse (article 10 § 2, deuxième phrase) ; l'article 20 de la loi sur la chasse interdit l'exercice de la chasse dans les zones où sa pratique aurait pour effet de troubler l'ordre ou la sécurité publics ou de mettre la vie humaine en danger ; enfin, une réglementation spéciale s'applique à la chasse dans les zones où la nature et la faune sauvage sont protégées (article 20 § 2).

53. La Cour remarque que la suspension de la chasse sur des terrains clos peut se justifier par le fait que les animaux sauvages ne peuvent y pénétrer. Quant à la suspension de la chasse dans les zones ne faisant pas partie d'un district de chasse, elle observe que cette exception s'applique aux terrains se trouvant à des emplacements d'un type particulier, par exemple des enclaves situées à l'intérieur d'un district de chasse privé. Elle prend note de l'argument des tiers intervenants (paragraphe 41 ci-dessus), que le requérant n'a pas contesté, selon lequel ces mesures de suspension de la chasse n'ont qu'un caractère temporaire et s'appliquent à moins de 0,01 % des propriétés foncières. Elle note aussi qu'une association de chasse ne peut décider librement de suspendre la chasse mais doit obtenir l'accord de l'autorité de la chasse (comparer avec *Schneider*, précité, § 50, pour une description de la situation différente régnant au Luxembourg). D'après les arguments, non contestés, soumis par le Gouvernement, un tel

accord n'est donné que dans des cas rares et exceptionnels, et encore pour une durée limitée. La Cour observe enfin que les exceptions prévues à l'article 20 de la loi sur la chasse visent au maintien de l'ordre et de la sécurité publics (paragraphe 1), et à l'octroi d'une protection spéciale aux réserves naturelles (paragraphe 2).

54. Eu égard à ce qui précède, la Cour estime que les exceptions à la règle de la chasse sur l'entièreté du territoire sont suffisamment motivées par l'intérêt général et les intérêts liés à la chasse et ne remettent donc pas en cause ce principe en tant que tel. A cet égard, les circonstances de l'espèce diffèrent nettement de la situation qu'elle a examinée dans les affaires française et luxembourgeoise, où elle a conclu que les exceptions au principe de la chasse sur l'entièreté du territoire n'étaient pas suffisamment motivées et, selon son analyse, prouvaient qu'il n'était pas indispensable de soumettre l'entièreté du territoire non urbanisé à l'exercice du droit de chasse (*Chassagnou et autres*, précité, § 84, et *Schneider*, précité, § 50).

55. La Cour note enfin que l'article 10 § 3 de la loi sur la chasse donne au requérant le droit de percevoir une partie des profits tirés de la location du droit de chasse correspondant à la taille de sa propriété. Même si la somme à laquelle il peut prétendre à ce titre ne paraît pas substantielle, la Cour estime que ces dispositions empêchent que d'autres individus tirent financièrement profit de l'usage des terres du requérant. Enfin, elle note que le requérant a le droit de demander une indemnisation des dégâts pouvant être causés par l'exercice de la chasse sur ses terres.

56. Eu égard à l'ample marge d'appréciation dont jouissent les Etats contractants dans le domaine considéré, qui leur permet de prendre en compte les conditions particulières prévalant dans leur pays, les considérations qui précèdent suffisent à la Cour pour conclure que le Gouvernement a ménagé un juste équilibre entre les intérêts concurrents en jeu. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1 À LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION

57. Le requérant soutient que les dispositions de la loi sur la chasse constituent une double discrimination à son égard, l'une fondée sur la propriété et l'autre sur ses convictions éthiques. Il invoque l'article 1 du Protocole n° 1 combiné avec l'article 14 de la Convention, lequel dispose :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) 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. »

58. Le Gouvernement conteste cette thèse.

A. Recevabilité

59. La Cour juge que ce grief est lié à celui qui a été précédemment examiné et qu'il y a donc lieu de le déclarer recevable.

B. Fond

1. *Les arguments du requérant*

60. Le requérant soutient que la loi sur la chasse privilégie les chasseurs puisque, à partir de leur droit de chasse privé, on leur a accordé celui de chasser sur un grand territoire alors que les non-chasseurs ont perdu, sans aucune compensation ou considération, non seulement leur droit d'usage mais aussi leur liberté de penser et celle de manifester leurs convictions en mettant leurs valeurs éthiques en pratique sur leurs propres terres. De plus, les dispositions applicables seraient discriminatoires envers les petits propriétaires étant donné que les domaines de plus de 75 hectares ne feraient pas partie des districts des associations de chasse.

61. Cette différence de traitement serait disproportionnée et ne servirait pas l'intérêt général. Le requérant explique que, s'il est certes vrai que les propriétaires de domaines de plus de 75 hectares peuvent se voir contraints de réguler les quantités de certaines espèces de gibier, ils ont toute liberté pour choisir les espèces qu'ils souhaitent chasser et celles qu'ils ne veulent pas chasser, ce qui vaut pour un grand nombre d'espèces. En Allemagne, beaucoup d'espèces de gibier seraient chassées sans la moindre nécessité économique ou écologique. Ces propriétaires pourraient aussi atteindre leur quota de chasse d'une façon qui soit compatible avec leurs convictions éthiques, par exemple en évitant de chasser pendant les périodes de reproduction et en choisissant leur mode de chasse. Ils pourraient même décider de suspendre la chasse et d'attaquer en justice toute décision leur ordonnant d'exercer la chasse.

62. De surcroît, les propriétaires de districts de chasse privés ne seraient pas obligés de tolérer la pose d'installations de chasse ou la présence d'étrangers sur leurs terres. Les propriétaires terriens seraient privés de la possibilité d'observer les animaux sauvages et d'en prendre soin dans leur habitat naturel. D'après le requérant, il s'ensuit que l'apport du droit de chasse va au-delà de ce qui est nécessaire pour prévenir les dégâts que peuvent causer les animaux sauvages.

63. Le requérant considère que l'existence de réserves naturelles démontre que la chasse sur l'entièreté du territoire n'est pas nécessaire pour protéger et gérer le patrimoine cynégétique et pour empêcher que les animaux sauvages ne provoquent des dégâts. Enfin, il indique que les propriétaires d'enclaves, qui relèvent du champ d'application de l'article 6, première phrase, première option, de la loi sur la chasse, ne sont pas obligés

de tolérer la chasse sur leurs terres. Il en découlerait également une violation manifeste de l'article 14 de la Convention.

2. Les arguments du Gouvernement

64. Le Gouvernement soutient que le requérant n'a pas été traité différemment de tout autre propriétaire terrien pour ce qui est du respect de ses droits garantis par l'article 1 du Protocole n° 1, étant donné que les propriétaires de domaines de plus de 75 hectares sont eux aussi obligés de tolérer la chasse sur leurs terres et que, même s'ils détiennent le droit d'exercer la chasse, ils ne sont pas autorisés à interdire la chasse sur leurs terres. Les propriétaires de terrains de chasse privés seraient obligés soit de chasser eux-mêmes soit de tolérer la chasse. La question de savoir si le propriétaire d'un district de chasse privé dispose d'une certaine latitude quant au choix de la méthode de chasse serait sans rapport avec le grief formulé par le requérant.

65. Pour autant que le requérant se plaint d'une discrimination envers les personnes opposées à la chasse par rapport aux chasseurs, le Gouvernement soutient qu'en Allemagne, contrairement à ce qui se passe en France, l'appartenance à une association de chasse ne confère pas le droit de chasser sur la totalité du district de chasse.

66. De plus, le propriétaire d'un grand domaine ne serait pas libre de choisir les espèces de gibier à chasser, car la loi allemande contiendrait des dispositions strictes quant aux périodes de chasse et aux espèces de gibier à chasser. En vertu de l'article 21 de la loi sur la chasse, l'abattage du gibier serait réglementé de manière à assurer le maintien d'effectifs adéquats de toutes les espèces de gibier en bonne santé et à préserver les intérêts légitimes de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche. La chasse ne pourrait donc être pratiquée de manière arbitraire, mais devrait être planifiée et exercée de façon durable.

67. L'érection d'installations de chasse telles que des miradors servirait à pratiquer la chasse de manière sûre tout en protégeant les animaux. Le propriétaire d'un district de chasse privé ayant loué son droit de chasse devrait tolérer la pose de telles installations tout comme le propriétaire d'un domaine plus petit. Enfin, le Gouvernement soutient que, à supposer qu'il y ait une inégalité de traitement, elle se justifierait pour les motifs énoncés à propos du grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1.

3. *Appréciation de la Cour*

68. La Cour rappelle qu'une différence de traitement est discriminatoire si elle « manque de justification objective et raisonnable », c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un « but légitime » ou s'il n'existe pas de « rapport raisonnable de proportionnalité » entre les moyens employés et le but visé. Par ailleurs, les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement (voir, entre autres, *Chassagnou et autres*, précité, § 91).

69. Pour en venir aux circonstances de l'espèce, la Cour observe que, en vertu de la loi allemande sur la chasse, le droit de chasse des propriétaires de terres de moins de 75 hectares est automatiquement transféré à une association de chasse qui décide de la location de ce droit, tandis que les propriétaires de domaines plus grands peuvent choisir d'exercer eux-mêmes le droit de chasse ou de le louer. Cependant, au contraire de la situation décrite dans les arrêts *Chassagnou et autres* et *Schneider* (précités, §§ 92 et 50 respectivement), les propriétaires de grands domaines ne sont pas autorisés à suspendre totalement la chasse, mais doivent s'acquitter des mêmes obligations en matière de gestion du patrimoine cynégétique que les associations de chasse.

70. La Cour considère qu'il existe une différence de traitement entre les propriétaires de petits domaines et ceux de grands domaines pour autant que ces derniers conservent la liberté de choisir la manière dont ils s'acquittent de l'obligation que la loi sur la chasse fait peser sur eux, alors que les premiers n'ont que le droit de participer aux décisions prises par l'association de chasse. La Cour estime cependant que cette différence de traitement est suffisamment justifiée par les motifs invoqués par le Gouvernement sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1, notamment la nécessité de regrouper les parcelles de petite taille afin de permettre la chasse sur l'entièreté du territoire et ainsi de veiller à une gestion effective du patrimoine cynégétique. Pour ce qui est du traitement des propriétaires de terres qui n'appartiennent pas à un district de chasse et ne sont donc pas soumises à la chasse (article 6 § 1, première phrase, de la loi), la Cour, eu égard aux conclusions qu'elle a tirées sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1 (paragraphe 52 ci-dessus), considère que cette exception au régime d'adhésion obligatoire à une association de chasse est faite pour tenir compte des parcelles présentant une configuration spécifique et justifie une différence de traitement.

Il s'ensuit qu'il n'y a pas eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 11 DE LA CONVENTION PRIS SÉPARÉMENT

71. Le requérant se plaint en outre que son adhésion obligatoire à une association de chasse emporte violation de son droit garanti par l'article 11 de la Convention, lequel dispose :

« 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'Etat. »

1. Les arguments du Gouvernement

72. Pour le Gouvernement, le grief du requérant ne relève pas du champ d'application du droit à la liberté d'association étant donné que les associations de chasse ont en Allemagne un caractère public. Aux termes de l'article 7 § 1 de la loi sur la chasse du Land de Rhénanie-Palatinat, les associations de chasse, par le biais du contrôle de l'Etat, seraient plus étroitement intégrées aux structures de l'Etat que les associations françaises ou luxembourgeoises. L'autorité de la chasse serait dotée de larges pouvoirs de contrôle tels que ceux de s'opposer aux décisions prises, d'ordonner à une association de s'acquitter de ses prérogatives légales et, le cas échéant, de nommer un administrateur. L'autorité de contrôle aurait de plus le droit de consulter tous les dossiers et de procéder à des examens complémentaires. Dans certaines circonstances, les organes de la commune pourraient même diriger une association de chasse.

73. Contrairement à ce qui se passe en France et au Luxembourg, les associations de chasse exerceraient des prérogatives de droit public. Elles pourraient rédiger leurs propres statuts internes et réclamer l'acquittement de droits par la voie d'actes administratifs dont l'exécution est régie par le droit public.

2. *Les arguments du requérant*

74. Le requérant soutient que les associations de chasse relèvent de l'article 11 de la Convention, précisant qu'elles se composent de particuliers qui se réunissent à intervalles réguliers pour décider de la location du droit de chasse. Il ajoute que, si les Etats contractants pouvaient à leur guise qualifier une association de publique ou de para-administrative afin de la faire sortir du champ d'application de l'article 11, ils disposeraient d'une telle latitude que cela risquerait de conduire à des résultats incompatibles avec l'objet et le but de la Convention, qui consiste à protéger des droits non pas théoriques ou illusoires mais concrets et effectifs.

75. Le requérant conteste que les associations de chasse jouissent de quelconques prérogatives de droit public. Elles n'emploieraient pas de fonctionnaires capables de prendre des mesures relevant de la sphère du droit public. Le contrôle exercé par l'Etat ne serait pas suffisant pour leur conférer un caractère de droit public. Il précise que les associations privées sont elles aussi habilitées à rédiger leurs propres statuts internes et que toutes les associations privées sont soumises au contrôle de l'Etat en vertu de la loi sur les associations. De plus, en vertu de la loi sur la chasse, les Länder seraient autorisés à donner aux associations de chasse le statut d'association privée.

3. *Appréciation de la Cour*

76. La Cour rappelle que la notion d'« association » est à interpréter de manière autonome : la qualification donnée par l'Etat contractant ne constitue qu'un simple point de départ (*Schneider*, précité, § 70). Dans la jurisprudence de la Cour, les critères pour déterminer si une association doit être considérée comme privée ou publique sont les suivants : fondation par des particuliers ou par le législateur, intégration ou non aux structures de l'Etat, existence ou non de prérogatives administratives, normatives et disciplinaires, et poursuite d'un but d'intérêt général ou pas (voir, *mutatis mutandis*, *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique*, 23 juin 1981, § 64, série A n° 43).

77. Pour en venir aux circonstances de l'espèce, la Cour note d'emblée que, dans le Land de Rhénanie-Palatinat, les associations de chasse sont établies par la loi sous la forme d'associations de droit public. Elles sont soumises au contrôle de l'autorité de la chasse et leurs statuts internes doivent être approuvés par cette autorité. De plus, les associations de chasse sont habilitées à réclamer l'acquittement de droits par la voie d'actes administratifs qui sont exécutés par le Trésor public.

78. Eu égard à ces éléments, la Cour considère que les associations de chasse sont soumises à un contrôle de l'Etat qui va manifestement au-delà du contrôle normalement exercé sur des associations privées. En outre, non seulement ces associations sont obligées d'établir leurs statuts internes mais elles ont aussi le droit de réclamer l'acquittement de droits par la voie

d'actes administratifs qui sont exécutés par les autorités de l'Etat. C'est pourquoi la Cour juge que les associations de chasse sont suffisamment intégrées aux structures de l'Etat pour pouvoir être qualifiées d'institutions de droit public. Par ailleurs, elles visent un but – gérer l'exercice du droit de chasse et veiller ainsi à la gestion et à la protection du patrimoine cynégétique – qui sert l'intérêt général. Rien n'indique que le législateur ait classé les associations de chasse parmi les associations « publiques » ou « para-administratives » dans le seul but de les soustraire à l'empire de l'article 11 de la Convention (voir, *a contrario*, *Chassagnou et autres*, précité, § 100).

79. Dans ces conditions, la Cour conclut que les associations de chasse, telles qu'elles sont établies en vertu de la loi sur la chasse du Land de Rhénanie-Palatinat, doivent être considérées comme des institutions de droit public. Il s'ensuit que l'article 11 de la Convention n'est pas applicable à la présente espèce. En conséquence, le grief tiré de cet article est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 et doit donc être rejeté conformément à l'article 35 § 4 de la Convention.

IV. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 11 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 14

80. Le requérant se plaint d'une discrimination à raison de l'obligation où il se trouve d'adhérer à une association de chasse.

81. La Cour rappelle sa jurisprudence constante d'après laquelle l'article 14 de la Convention complète les autres clauses normatives de la Convention et de ses Protocoles. Il n'a pas d'existence indépendante, puisqu'il vaut uniquement pour « la jouissance des droits et libertés » qu'elles garantissent. Certes, il peut entrer en jeu même sans un manquement à leurs exigences et, dans cette mesure, il possède une portée autonome, mais il ne saurait trouver à s'appliquer si les faits du litige ne tombent pas sous l'empire de l'une au moins desdites clauses (voir, parmi beaucoup d'autres, *Haas c. Pays-Bas*, n° 36983/97, § 41, CEDH 2004-I).

82. La Cour vient de conclure que l'article 11 était inapplicable en l'espèce. Il s'ensuit que l'article 14 ne peut être invoqué et que le grief tiré de ces deux articles combinés doit être rejeté pour incompatibilité *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention.

V. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION

83. Pour finir, le requérant se plaint que l'obligation de tolérer la chasse sur ses terres emporte violation de son droit à la liberté de pensée et de conscience garanti par l'article 9 de la Convention, lequel dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions 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 publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

A. Recevabilité

84. La Cour note que ce grief est lié à celui exprimé sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1 et doit donc lui aussi être déclaré recevable.

B. Fond

85. Le requérant soutient que ses convictions d'opposant à la chasse atteignent un degré de force, de cohérence et d'importance tel qu'elles tombent dans le champ d'application de l'article 9 de la Convention. L'adhésion obligatoire à une association de chasse l'aurait privé de la possibilité d'agir conformément à ses convictions, qui le portent par exemple à soigner un animal blessé se trouvant sur ses terres, et ne se justifierait par aucune des raisons énoncées au paragraphe 2 de l'article 9.

86. D'après le Gouvernement, le requérant ne saurait invoquer l'article 9 de la Convention car un individu ne peut se prévaloir des droits garantis par cette disposition s'il est obligé de tolérer des actions commises par des tiers dans l'intérêt général. Quoi qu'il en soit, toute ingérence éventuelle dans l'exercice par le requérant des droits consacrés par l'article 9 devrait être considérée comme justifiée pour les raisons qui ont déjà été exposées plus haut.

87. La Cour ne juge pas nécessaire de déterminer si le grief du requérant relève de l'article 9 de la Convention car, à supposer qu'il y ait eu ingérence dans les droits du requérant, celle-ci serait justifiée sous l'angle du paragraphe 2 de l'article 9 car nécessaire dans une société démocratique à la sécurité publique, à la protection de la santé publique et à la protection des droits et libertés d'autrui, comme expliqué précédemment (paragraphe 48-55 ci-dessus). Il s'ensuit qu'il n'y a pas eu violation dans le chef du requérant des droits garantis par l'article 9 de la Convention.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Déclare*, à l'unanimité, recevables les griefs tirés de l'article 1 du Protocole n° 1 pris isolément et combiné avec l'article 14 et de l'article 9 de la Convention ;
2. *Déclare*, à la majorité, la requête irrecevable pour le surplus ;
3. *Dit*, par quatre voix contre trois, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention ;
4. *Dit*, par quatre voix contre trois, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 combiné avec l'article 14 de la Convention ;
5. *Dit*, par six voix contre une, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 9 de la Convention.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 20 janvier 2011, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Claudia Westerdiek
Greffière

Peer Lorenzen
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes :

- opinion dissidente commune aux juges Lorenzen, Berro-Lefèvre et Kalaydjieva ;
- opinion dissidente de la juge Kalaydjieva.

P.L.
C.W.

OPINION DISSIDENTE COMMUNE AUX JUGES LORENZEN, BERRO-LEFÈVRE ET KALAYDJIEVA

A notre grand regret, nous ne partageons pas l'avis de la majorité selon lequel il n'y a pas eu, dans cette affaire, violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

Dans son raisonnement pour arriver à une telle conclusion, l'arrêt de la chambre multiplie les arguments pour convaincre qu'il existe bien des dissimilitudes avec les situations ayant donné lieu antérieurement aux arrêts *Chassagnou et autres c. France* ([GC], n°s 25088/94, 28331/95 et 28443/95, CEDH 1999-III) et *Schneider c. Luxembourg* (n° 2113/04, 10 juillet 2007), lesquels ont conclu à la violation de ce même article.

En ce qui nous concerne, nous avons des difficultés à différencier ces trois affaires.

Sous l'angle de l'article 1 du Protocole n°1, la seule question qui se pose est celle de savoir si la mesure adoptée est « nécessaire pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général », étant entendu qu'il doit bien sûr exister une proportionnalité raisonnable entre la mesure et l'objectif qu'elle poursuit.

Que ce soit dans les affaires française, luxembourgeoise ou allemande, la législation incriminée visait plusieurs objectifs, dont celui de favoriser une gestion rationnelle du patrimoine cynégétique et le respect de l'équilibre écologique.

Il faut alors se demander si l'atteinte à la propriété résultant de la législation en cause est nécessaire pour réglementer la chasse conformément à l'intérêt général et si elle est proportionnée aux objectifs visés.

Sur cette question, nous sommes bien obligés de constater que la réponse est déjà donnée par les affaires française et luxembourgeoise, quels que soient les tempéraments qui ont été mis en avant par le gouvernement allemand, relayé d'ailleurs par la majorité de la chambre.

Ainsi, tout comme dans ces affaires, les possibilités effectives pour le requérant d'aboutir à un non-exercice du droit de chasse sur son terrain étaient quasi nulles.

Rappelons également que dans l'arrêt *Schneider*, rendu à l'unanimité, dont les faits et le contexte sont les plus proches du cas d'espèce, la chambre a estimé que l'existence d'une indemnisation en faveur des propriétaires concernés ne constituait pas une légitimation suffisante de l'adhésion forcée, dès lors que le mobile d'une personnes s'opposant par éthique à la chasse ne pouvait être utilement mis en balance avec une rémunération perçue annuellement en contrepartie du droit d'usage perdu, ne fût-ce qu'en raison de la nature essentiellement inconciliable d'une indemnisation avec le mobile subjectif invoqué (*Schneider*, précité, § 49). Un raisonnement identique est donc applicable ici.

Pareillement, nous ne sommes pas convaincus par l'analyse de la chambre, exposée aux paragraphes 52 à 54 de l'arrêt, aux termes de laquelle il existerait une différence de justification entre les exceptions à l'apport forcé des terrains prévues par la législation allemande et celles en vigueur en France et au Luxembourg. Là encore, indépendamment des motifs avancés, la seule conclusion qui doit s'imposer est que ces exceptions démontrent qu'il n'est pas indispensable de soumettre l'entièreté du territoire non urbanisé à l'exercice du droit de chasse.

Le système mis en place en Allemagne, visant à réglementer la chasse en assurant une meilleure protection du patrimoine cynégétique, aboutit, comme dans les deux précédentes affaires, à l'impossibilité pour le requérant de s'opposer à l'exercice sur son terrain du droit de chasse par des tiers.

La conclusion qui avait alors été retenue par les arrêts *Chassagnou et autres* et *Schneider* était la suivante : « nonobstant les buts légitimes recherchés (...) le système de l'apport forcé (...) aboutit à placer les requérants dans une situation qui rompt le juste équilibre devant régner entre la sauvegarde du droit de propriété et les exigences de l'intérêt général : obliger les petits propriétaires à faire apport de leur droit de chasse sur leurs terrains pour que des tiers en fassent un usage totalement contraire à leurs convictions se révèle une charge démesurée qui ne se justifie pas sous l'angle du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 » (*Chassagnou et autres*, précité, § 85, et *Schneider*, précité, § 51).

Nous ne voyons pas comment arriver à une conclusion différente dans l'affaire *Herrmann*. Un constat de violation de l'article 1 du Protocole n° 1 devait donc également s'imposer.

En conséquence, eu égard à ce constat, nous estimons aussi qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément s'il y a eu violation de l'article 14 (combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1).

OPINION DISSIDENTE DE LA JUGE KALAYDJIEVA

(Traduction)

Je suis l'auteur avec les juges Lorenzen et Berro-Lefèvre d'une opinion dissidente commune où nous exprimons notre incompréhension devant le constat de non-violation de l'article 1 du Protocole n° 1 rendu en l'espèce alors que, dans des circonstances similaires, la Cour a conclu à la violation de cette disposition dans les arrêts *Chassagnou et autres c. France* ([GC], n°s 25088/94, 28331/95 et 28443/95, CEDH 1999-III) et *Schneider c. Luxembourg* (n° 2113/04, 10 juillet 2007). A mon avis, les raisons de notre désaccord valent également pour la conclusion de la majorité relative à l'applicabilité de l'article 11 de la Convention à la présente espèce.

Ayant admis que dans la présente affaire « les associations de chasse [telle celle à laquelle le requérant a été obligé d'adhérer] sont suffisamment intégrées aux structures de l'Etat pour pouvoir être qualifiées d'institutions de droit public » (paragraphe 78 de l'arrêt), la majorité est parvenue à la conclusion que l'article 11 ne s'applique pas en l'espèce. Les objections similaires élevées par le gouvernement défendeur dans l'affaire *Chassagnou et autres* n'ont pas empêché la Grande Chambre de conclure que la tutelle exercée par le préfet sur le fonctionnement de ces associations ne suffisait pas pour affirmer qu'elles demeuraient intégrées aux structures de l'Etat, et qu'il ne saurait être soutenu que les associations jouissaient de prérogatives exorbitantes du droit commun, tant administratives que normatives ou disciplinaires ou qu'elles utilisaient des procédés de la puissance publique, à l'instar des ordres professionnels (*Chassagnou et autres*, précité, § 101). La Cour a également conclu dans cet arrêt que « contraindre de par la loi un individu à une adhésion profondément contraire à ses propres convictions et l'obliger, du fait de cette adhésion, à apporter le terrain dont il est propriétaire pour que l'association en question réalise des objectifs qu'il désapprouve va au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer un juste équilibre entre des intérêts contradictoires et ne saurait être considéré comme proportionné au but poursuivi » (*ibidem*, § 117). Cette conclusion a été confirmée récemment, en 2007, dans l'arrêt *Schneider* (précité).

Je ne vois aucune raison de conclure autrement dans l'affaire à l'étude.

Je me demande également si – en admettant qu'elle soit correcte –, la conclusion que ces associations ont un caractère public est aussi de nature à fonder l'avis de la majorité selon lequel il n'est « pas nécessaire de déterminer si le grief du requérant [selon lequel son adhésion obligatoire à une association de chasse l'a privé de la possibilité d'agir en accord avec ses convictions] relève de l'article 9 de la Convention car, à supposer qu'il y ait eu ingérence dans les droits du requérant, celle-ci serait justifiée sous l'angle du paragraphe 2 de l'article 9 car nécessaire dans une société

démocratique à la sécurité publique, à la protection de la santé publique et à la protection des droits et libertés d'autrui » (paragraphe 87 de l'arrêt).

En particulier, je me demande si l'adhésion obligatoire à des institutions de droit public n'aggrave pas la contrainte que subit un individu forcé de tolérer des activités contraires à ses opinions. Le droit d'avoir des convictions, bien qu'évoqué dans l'avis de la Commission dans les affaires *Chassagnou et autres* et *Schneider*, n'a fait l'objet d'aucune conclusion de la part de la Cour et du Comité des Ministres dans ces affaires. Il est regrettable que les brèves raisons mentionnées par la majorité dans sa conclusion en l'espèce n'apportent pas une réponse suffisamment détaillée à la question de l'applicabilité de l'article 9 et à celle du respect des droits garantis par cet article dans l'affaire en cause.