

COMMISSION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

Requête N° 28443/95

Joséphine Montion

contre

France

RAPPORT DE LA COMMISSION

TABLE DES MATIERES

Page

I.	INTRODUCTION	
	(par. 1 - 15)	1
A.	La requête	
	(par. 2 - 4)	1
B.	La procédure	
	(par. 5 - 10)	1
C.	Le présent rapport	
	(par. 11 - 15)	2
II.	ETABLISSEMENT DES FAITS	
	(par. 16 - 32)	4
A.	Circonstances particulières de l'affaire	
	(par. 16 - 27)	4
B.	Eléments de droit interne	
	(par. 28 - 32)	6
III.	AVIS DE LA COMMISSION	
	(par. 33 - 134)	13
A.	Griefs déclarés recevables	
	(par. 33)	13
B.	Points en litige	
	(par. 34)	13
C.	Sur la violation de l'article 1 du Protocole N° 1 à la Convention pris isolément	
	(par. 35 - 63)	14
	CONCLUSION	
	(par. 64)	19
D.	Sur la violation de l'article 1 du Protocole N° 1 à la Convention combiné avec l'article 14	
	(par. 65 - 78)	19
	CONCLUSION	
	(par. 79)	21

- E. Sur la violation de l'article 11 de la Convention
pris isolément
(par. 80 - 113) 21

CONCLUSION
(par. 114)..... 27

- F. Sur la violation de l'article 11 de la Convention
combiné avec l'article 14
(par. 115 - 118) 27

CONCLUSION
(par. 119)..... 28

- ii - 28331/95

- G. Sur la violation de l'article 9 de la Convention
(par. 120 - 128) 28

CONCLUSION
(par. 129)..... 30

- H. Récapitulation
(par. 130 - 134)..... 30

OPINION DISSIDENTE DE M. S. TRECHSEL
A LAQUELLE DECLARENT SE RALLIER MM. F. MARTINEZ,
B. MARXER ET I. BEKES 31

OPINION PARTIELLEMENT CONCORDANTE ET PARTIELLEMENT
DISSIDENTE DE M. M.P. PELLONPÄÄ 34

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE DE M. N. BRATZA. 35

OPINION PARTIELLEMENT CONCORDANTE ET PARTIELLEMENT
DISSIDENTE DE M. P. LORENZEN. 36

OPINION PARTIELLEMENT CONCORDANTE ET PARTIELLEMENT
DISSIDENTE DE M. K. HERNDL. 37

OPINION SEPARÉE DE M. J.-C. GEUS, PARTAGÉE PAR
MM. A.S. GÖZÜBÜYÜK, A. WEITZLEL, D. SVÁBY, C. BÎRSAN et
Mme M. HION, A LAQUELLE DECLARENT SE RALLIER MM. M.A. NOWICKI
ET E.A. ALKEMA. 39

ANNEXE : DECISION DE LA COMMISSION SUR
LA RECEVABILITE DE LA REQUETE 41
INTRODUCTION

1. On trouvera ci-après un résumé des faits de la cause, tels qu'ils
ont été exposés par les parties à la Commission européenne des Droits
de l'Homme, ainsi qu'une description de la procédure.

A. La requête

2. La requérante, de nationalité française, est née en 1940 et
réside à Salleboeuf. Cette requête est la seconde de la requérante, qui
maintient la première requête de son époux après son décès en février
1994 (cf requête N° 23411/94 concernant la durée de la procédure ci-
après décrite). Devant la Commission, elle est représentée par M.
Gérard Charollois, administrateur de la société nationale de protection
de la nature.

3. La requête est dirigée contre la France. Le Gouvernement
défendeur est représenté par M. Yves Charpentier, Sous-Directeur des

Droits de l'Homme au Ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent.

4. La requête concerne l'application d'une loi du 10 juillet 1964 relative à l'organisation des associations communales et intercommunales de chasse agréées contraignant la requérante, opposante à la chasse, par le biais d'une adhésion obligatoire à une association de chasse agréée (A.C.C.A.), d'apporter sans aucune contrepartie son terrain à l'association pour que tous les chasseurs de la commune puissent y chasser. La requérante invoque les articles 9, 11 et 14 de la Convention et l'article 1 du Protocole N° 1.

B. La procédure

5. La présente requête a été introduite le 30 juin 1995 et enregistrée le 4 septembre 1995.

6. Le 27 novembre 1995, la Commission a décidé de donner connaissance de la requête au Gouvernement français, en application de l'article 48 par. 2 b) de son Règlement intérieur, et d'inviter les parties à présenter des observations sur sa recevabilité et son bien-fondé.

7. Le Gouvernement a présenté ses observations le 18 mars 1996 et la requérante y a répondu le 2 avril 1996.

8. Le 1er juillet 1996, la Commission a déclaré la requête recevable.

9. Le 10 juillet 1996, la Commission a adressé aux parties le texte de sa décision sur la recevabilité de la requête et les a invitées à lui soumettre les éléments ou observations complémentaires sur le bien-fondé de la requête qu'elles souhaiteraient présenter. Le Gouvernement a présenté ses observations le 8 novembre 1996, après une prorogation du délai imparti, et la requérante a présenté ses observations en réplique le 3 décembre 1996.

10. Après avoir déclaré la requête recevable, la Commission, conformément à l'article 28 par. 1 b) de la Convention, s'est mise à la disposition des parties en vue de parvenir à un règlement amiable de l'affaire. Vu l'attitude adoptée par les parties, la Commission constate qu'il n'existe aucune base permettant d'obtenir un tel règlement.

C. Le présent rapport

11. Le présent rapport a été établi par la Commission, conformément à l'article 31 de la Convention, après délibérations et votes en présence des membres suivants :

M. S. TRECHSEL, Président
Mme G.H. THUNE
Mme J. LIDDY
MM. E. BUSUTTIL
G. JÖRUNDSSON
A.S. GÖZÜBÜYÜK
A. WEITZEL
J.-C. SOYER
F. MARTINEZ
C.L. ROZAKIS
L. LOUCAIDES
J.-C. GEUS
M.P. PELLONPÄÄ
B. MARXER
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO

B. CONFORTI
N. BRATZA
I. BÉKÉS
J. MUCHA
D. SVÁBY
A. PERENIC
C. BÎRSAN
P. LORENZEN
K. HERNDL
E. BIELIUNAS
E.A. ALKEMA
M. VILA AMIGÓ
Mme M. HION
MM. R. NICOLINI
A. ARABADJIEV

12. Le texte du présent rapport a été adopté par la Commission le 4 décembre 1997 et sera transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, en application de l'article 31 par. 2 de la Convention.

13. Ce rapport a pour objet, conformément à l'article 31 de la Convention :

- (i) d'établir les faits, et
- (ii) de formuler un avis sur le point de savoir si les faits constatés révèlent de la part du Gouvernement défendeur une violation des obligations qui lui incombent aux termes de la Convention.

14. La décision de la Commission sur la recevabilité de la requête est jointe au présent rapport.

15. Le texte intégral de l'argumentation des parties ainsi que les pièces soumises à la Commission sont conservés dans les archives de la Commission.

II. ETABLISSEMENT DES FAITS

A. Circonstances particulières de l'affaire

16. Les associations communales de chasse agréées (A.C.C.A.) ont été créées en vertu de la loi du 10 juillet 1964 et du décret du 6 octobre 1966 pris en son application. Selon ces textes, les propriétaires ruraux de la commune sont obligés «d'apporter» leur terrain à cette association, de sorte que tous les chasseurs de la commune peuvent chasser sur cet ensemble de terres sans que les propriétaires puissent s'y opposer.

17. De plus, la loi du 10 juillet 1964 et son décret d'application du 6 octobre 1966 soumettent les propriétaires ruraux à un régime différencié selon la superficie de leur terrain. En effet, au-dessus d'un certain seuil à fixer dans chaque département, les propriétaires peuvent s'opposer à leur adhésion forcée à l'association communale de chasse agréée en demandant que leur terrain soit déclaré «réserve-refuge» ce qui exclut la possibilité pour les autres chasseurs de la commune d'y exercer leur sport. Les petits propriétaires en revanche (moins de vingt hectares) ne disposent pas de cette faculté.

18. C'est dans ce contexte que la requérante et son époux défunt, propriétaires d'un terrain de 16 hectares situé sur la commune de Salleboeuf, dans le département de la Gironde, se trouvèrent, en vertu de la loi relative à l'organisation des associations communales et intercommunales de chasse membres de plein droit de l'association communale de chasse agréée (A.C.C.A.) de Salleboeuf et leur terrain,

de superficie inférieure à 20 hectares, inclus, par l'effet de la loi, dans le territoire de chasse de cette association.

19. En juin 1987, l'époux défunt de la requérante demanda au président de l'association communale de chasse de radier son nom de la liste des membres de plein droit de l'association et au préfet de la Gironde de radier son terrain de la liste des terrains constituant le territoire de chasse de l'association.

20. L'époux défunt de la requérante était en effet membre d'une association de protection de la nature, la société nationale de protection de la nature (SNPN), à laquelle il avait apporté le droit de chasse sur son terrain afin d'y constituer une réserve naturelle dans laquelle toute chasse-loisir serait interdite.

21. A la suite des refus opposés par le président de l'association de chasse le 10 juillet 1987 et par le préfet de la Gironde le 25 juin 1987 puis le 30 juillet 1987, l'époux défunt de la requérante et la SNPN saisirent le 13 août 1987 le tribunal administratif de Bordeaux d'un recours en annulation de ces deux décisions.

22. Ils invoquaient à l'appui de leur requête l'incompatibilité de la loi Verdeille avec les articles 9, 11 et 14 de la Convention, ainsi que l'article 1 du Protocole N° 1.

23. Par jugement du 16 novembre 1989, le tribunal administratif de Bordeaux se déclara incompétent pour connaître des griefs invoqués par l'époux défunt de la requérante contre le président de l'association, personne de droit privé, mais s'estima compétent pour statuer sur les autres moyens soulevés et rejeta le recours au fond.

24. Le tribunal considéra notamment que :

« Si la Convention européenne protège le droit de propriété, cette disposition ne fait pas obstacle à ce que des atteintes y soient portées dans l'intérêt général ; que l'organisation de la chasse, en raison même de la nature de cette activité, du nombre des chasseurs et du phénomène social qu'elle constitue, présente un intérêt général de nature à justifier une atteinte au droit de propriété ; que le propriétaire dont les terrains sont situés dans le territoire de l'A.C.C.A. trouve la contrepartie de la perte du droit d'usage privatif dans l'exercice d'un droit d'usage sur les terrains des autres propriétaires, sans compter les autres prestations assurées par l'association dont il devient membre de droit ; que M. MONTION n'est pas, en outre, fondé à se prévaloir de son propre renoncement à ces contreparties pour prétendre qu'il ne bénéficie pas d'une juste indemnisation de la perte de son droit d'usage (...). »

25. Le tribunal rejeta également le moyen tiré de l'article 9 de la Convention, au motif qu'il n'existait pas de droit de « non-chasse » ainsi que celui tiré de l'article 11 de la Convention en raison de ce que la liberté d'association n'était pas méconnue en l'espèce.

26. L'époux défunt de la requérante et la SNPN interjetèrent appel de ce jugement devant le Conseil d'Etat respectivement les 3 et 11 janvier 1990.

27. Par arrêt du 10 mai 1995, le Conseil d'Etat rejeta le pourvoi en s'exprimant ainsi :

« Considérant que l'article 9 de la Convention dispose que toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience (...) ce droit implique la liberté de changer de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa conviction individuellement ou collectivement en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites

(...);

Considérant qu'aucune disposition de la loi du 10 juillet 1964 ne fait obligation au non-chasseur de pratiquer ou d'approuver la chasse ; que dès lors, et en tout état de cause le requérant n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Bordeaux a jugé que les dispositions de la loi du 10 juillet 1964 n'étaient pas contraires aux dispositions de l'article 9 de la Convention (...);

Considérant que la loi du 10 juillet 1964 a institué des associations communales de chasse agréées par le préfet dans le but d'assurer une meilleure organisation technique de la chasse en France ; qu'en vue de mettre ces organismes à même d'exécuter la mission de service public qui leur est confiée, diverses prérogatives de puissance publique leur ont été conférées ; que dès lors, l'article 11 de la Convention ne saurait être utilement invoqué pour contester la légalité de la décision attaquée ;

Considérant que la circonstance que des terres appartenant au requérant aient été incluses dans le périmètre d'une association communale de chasse agréée et que les titulaires du droit de chasse peuvent venir y pratiquer cette activité n'a pas privé le requérant de sa propriété, mais a seulement apporté des limitations au droit d'usage de celle-ci conformément aux règles générales édictées par la loi, lesquelles ne sont pas disproportionnées par rapport à l'objectif d'intérêt général poursuivi ; que le moyen (tiré de l'article 1er du Protocole N° 1 à la Convention) ne saurait dès lors être accueilli ;

Considérant que la définition par la loi du 10 juillet 1964 de règles différentes selon que les propriétés concernées par ladite loi sont d'une superficie inférieure ou supérieure à 20 hectares correspond à une différence de situation eu égard aux objectifs poursuivis par cette loi et en particulier à la gestion du patrimoine cynégétique ; que ces règles n'instituent aucune des discriminations de nature de celles qui sont visées tant par l'article 14 de la Convention que par l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ».

B. Eléments de droit interne

28. Code rural : Titre II /CHASSE, dispositions générales

Article L.220-1

« Le Gouvernement exerce la surveillance et la police de la chasse dans l'intérêt général. »

Article L.222-1 (ex art. 365)

« Nul n'a la faculté de chasser sur la propriété d'autrui sans le consentement du propriétaire ou de ses ayants droit ».

Article R.228-1

« Seront punis des peines prévues pour les contraventions de la 5e classe ceux qui auront chassé sur le territoire d'autrui sans le consentement du propriétaire ou du détenteur du droit de chasse. »

Article R.227-5

« Le ministre chargé de la chasse fixe la liste des espèces d'animaux susceptibles d'être classés nuisibles en application

de l'article L.227-8.

Cette liste est établie après avis du Conseil national de la chasse et de la faune sauvage en fonction des dommages que ces animaux peuvent causer aux activités humaines et aux équilibres biologiques. »

Article R.227-6

« Dans chaque département, le préfet détermine les espèces d'animaux nuisibles parmi celles figurant sur la liste prévue à l'article R.227-5, en fonction de la situation locale, et pour l'un des motifs ci-après :

- 1° Dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publique ;
- 2° Pour prévenir les dommages importants aux activités agricoles, forestières et aquacoles ;
- 3° Pour la protection de la flore et de la faune.

L'arrêté du préfet est pris après avis du conseil départemental de la chasse et de la faune sauvage et de la fédération des chasseurs. L'arrêté est pris chaque année. Il est publié avant le 1er décembre et entre en vigueur le premier janvier suivant. »

Article R.227-7 et jurisprudence y afférente

« Le propriétaire, possesseur ou fermier, procède personnellement aux opérations de destruction d'animaux nuisibles, y fait procéder en sa présence ou délègue par écrit le droit d'y procéder.

Le délégant ne peut percevoir de rémunération pour sa délégation. »

« En l'absence de délégation à une A.C.C.A. du droit de destruction conféré par l'article 393 du Code rural au propriétaire, possesseur ou fermier, doit être annulé l'arrêté préfectoral qui autorisait le président de l'A.C.C.A. à effectuer une battue de renards et de sangliers sur le territoire de son association. » (Conseil d'Etat, 21 juin 1985, Launay et autre : Lebon, table, p. 495)

« La destruction des animaux nuisibles n'est pas un acte de chasse, mais un droit inhérent à la propriété ou à la jouissance du sol. » (Paris, 9 juillet 1970, D. 1971.16, note M. B.)

« La destruction des nuisibles n'est pas un acte de chasse. Elle est permise aux propriétaires après cession du droit de chasse à une association. » (Civ. 27 novembre 1979, D.1980, I.R., 205)

29. Code rural : Loi n° 64-696 du 10 juillet 1964 relative à l'organisation des associations communales et intercommunales de chasse agréées

Article L.222-2

« Les associations communales ou intercommunales de chasse agréées ont pour but de favoriser sur leur territoire le développement du gibier et la destruction des animaux nuisibles, la répression du braconnage, l'éducation cynégétique de leurs membres dans le respect des propriétés et des récoltes et, en général, d'assurer une meilleure organisation technique de la chasse pour permettre aux chasseurs un meilleur exercice de ce sport. »

Article L.222-3

« Les associations sont constituées conformément à la loi du

1er juillet 1901. L'agrément leur est donné par les représentants de l'Etat dans les départements. »

Article L.222-4

« Il ne peut y avoir qu'une seule association communale agréée par commune. »

Article L.222-6

« La liste des départements où devront être créées des associations communales de chasse est arrêtée par le ministre chargé de la chasse sur proposition des représentants de l'Etat dans les départements après avis conforme des conseils généraux, les chambres d'agriculture et les fédérations départementales des chasseurs ayant été consultées. »

Article L.222-7

« Dans les départements autres que ceux mentionnés à l'article L.222-6, la liste des communes où sera créée une association communale de chasse sera arrêtée par le représentant de l'Etat dans le département sur demande justifiant l'accord amiable de 60 p. 100 des propriétaires représentant 60 p. 100 de la superficie du territoire de la commune, cet accord étant valable pour une période d'au moins six années.

Dans le calcul de cette proportion ne sont pas compris les territoires déjà aménagés au 1er septembre 1963 supérieurs aux superficies déterminées à l'article L.222-13. »

Article L.222-8

« Dans les communes où doit être créée une association communale de chasse, une enquête, à la diligence du représentant de l'Etat déterminera les terrains soumis à l'action de l'association communale de chasse par apport des propriétaires ou détenteurs de droits de chasse. »

Article L.222-9

« A la demande de l'association communale, ces apports sont réputés réalisés de plein droit pour une période renouvelable de six ans si, dans le délai de trois mois qui suit l'annonce de la constitution de l'association communale par affichage en mairie et par lettre recommandée avec demande d'avis de réception adressée à tout propriétaire ou détenteur de droits de chasse remplissant les conditions prévues à l'article L.222-13, les propriétaires ou détenteurs de droits de chasse n'ont pas fait connaître à la mairie de la commune, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, leur opposition justifiée à l'apport de leur territoire de chasse. »

Article L.222-10

« L'association communale est constituée sur les terrains autres que ceux :

- 1° Situés dans un rayon de 150 mètres autour de toute habitation ;
- 2° Entourés d'une clôture telle que définie par l'article L.224-3 du Code rural ;
- 3° Ayant fait l'objet de l'opposition des propriétaires ou détenteurs de droits de chasse sur des superficies d'un seul tenant supérieures aux superficies minimales mentionnées à l'article L.222-13 ;
- 4° Faisant partie du domaine public de l'Etat, des départements

et des communes, des forêts domaniales ou des emprises de la Société nationale des chemins de fer français. »

Article L.222-13

« Pour être recevable, l'opposition des propriétaires ou détenteurs de droits de chasse mentionnée à l'article L.222-9 doit porter sur des terrains d'un seul tenant et d'une superficie minimale de vingt ha (...).

Des arrêtés pris, par département, dans les conditions prévues à l'article L.222-6 peuvent augmenter les superficies minimales ainsi définies. Les augmentations ne peuvent excéder le double des minima fixés. »

Article L.222-14

« Le propriétaire ou le détenteur de droits de chasse ayant formé opposition est tenu de payer les impôts et taxes pouvant être dues sur les chasses gardées, d'assurer la garderie de son terrain, d'y procéder à la destruction des nuisibles et à la signalisation, en le limitant par des pancartes. Les fédérations de chasseurs sont tenues, sur la demande des propriétaires, d'en assurer le gardiennage. »

Article L.222-15

« L'apport de ses droits de chasse par le propriétaire ou le détenteur de droits de chasse entraîne l'extinction de tous autres droits de chasser, sauf clause contraire passée entre les parties. »

Article L.222-16

« L'apport donne lieu à indemnité, à charge de l'association, si le propriétaire subit une perte de recettes provenant de la privation des revenus antérieurs (...). »

Article L.222-17

« Le propriétaire ou le détenteur de droits de chasse, d'un terrain d'une étendue supérieure aux superficies minimales mentionnées à l'article L.222-13 qui désirerait se retirer de l'association ne pourra le faire qu'à l'expiration de chaque période de six ans, avec un préavis de deux ans (...). »

Article L.222-19

« Les statuts de chaque association doivent prévoir l'admission dans celle-ci des titulaires du permis de chasser visé et validé

- 1° Soit domiciliés dans la commune ou y ayant une résidence (...) pour la quatrième année sans interruption (...);
- 2° Soit propriétaires ou détenteurs de droits de chasse ayant fait apport de leur droits de chasse ainsi que leurs conjoints, ascendants et descendants;
- 3° Soit preneurs d'un bail rural lorsque le propriétaire a fait apport de son droit de chasse.

Ces statuts doivent prévoir également le nombre minimum des adhérents à l'association et l'admission d'un pourcentage minimum de chasseurs ne rentrant dans aucune des catégories ci-dessus.

Le propriétaire non-chasseur est de droit et gratuitement membre de l'association, sans être tenu à l'éventuelle couverture du déficit de l'association. »

Article L.222-20

« La qualité de membre d'une association communale de chasse confère le droit de chasser sur l'ensemble du territoire de chasse de l'association, conformément à son règlement. »

Article L.222-21

« Les associations communales et intercommunales de chasse agréées sont tenues de constituer une ou plusieurs réserves de chasse communales ou intercommunales. La superficie minimale des réserves sera d'un dixième de la superficie totale du territoire de l'association. »

Article L.224-2

« Nul ne peut chasser en dehors des périodes d'ouverture de la chasse fixées par l'autorité administrative (...). »

Article L.224-3

« Toutefois, le propriétaire ou possesseur peut, en tout temps, chasser ou faire chasser le gibier à poil dans ses possessions attenantes à une habitation et entourées d'une clôture continue et constante faisant obstacle à toute communication avec les héritages voisins et empêchant complètement le passage de ce gibier et celui de l'homme(...). »

30. Code rural : Décret n° 66-747 du 6 octobre 1966 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi n° 64-696 du 10 juillet 1964 relative à l'organisation des associations communales et intercommunales de chasse agréées

Article R.222-1

« Le préfet assure la tutelle des associations communales et intercommunales de chasse agréées. Il peut déléguer au directeur départemental de l'agriculture et de la forêt une partie de ses attributions. »

Article R.222-2

« Toutes modifications aux statuts, au règlement intérieur et au règlement de chasse doivent être soumises à l'approbation du préfet. »

Article R.222-3

« En cas de violation de ses statuts ou de son règlement de chasse, de déficit grave et continu, d'atteinte aux propriétés, aux récoltes, aux libertés publiques et, d'une manière générale, de violation des dispositions de la présente section, par une association communale, le préfet peut, par arrêté, décider de mesures provisoires telles que suspension de l'exercice de la chasse sur tout ou partie du territoire, dissolution et remplacement du conseil d'administration par un comité de gestion nommé par arrêté pour un délai maximum d'un an pendant lequel de nouvelles élections devront avoir lieu. »

Article R.222-34

« L'assemblée (générale constitutive de l'association communale de chasse agréée) (...) établit la liste des terrains soumis à l'action de l'association et la liste des membres de ladite association (...). »

Article R.222-35

« L'affichage, dans les huit jours suivant celui de l'assemblée générale, de la liste mentionnée au deuxième alinéa de l'article R.222-34 vaut notification aux propriétaires et détenteurs du droit de chasse intéressés (...). »

Article R.222-62

« Les associations communales de chasse agréées :

Sont régies par des statuts, par un règlement intérieur et par un règlement de chasse (...)
Sont pourvues d'un conseil d'administration de six membres au moins et de neuf membres au plus, leur nombre pouvant être réduit à trois par autorisation du préfet. »

Article R.222-63

« Les statuts de l'association communale doivent comprendre, outre les dispositions prévues par les articles L.222-19 et L.222-20, les dispositions ci-après :
1° L'énoncé de ses objets (...);
2° L'indication de son titre, de son siège social et de son affiliation à la fédération départementale des chasseurs ;
3° L'indication de la durée illimitée de l'association (...);
5° Le nombre minimum d'adhérents nécessaires pour la constitution de l'association (...) »

Article R.222-64

« Le règlement intérieur de l'association détermine les droits et obligations des sociétaires, l'organisation interne de l'association. Le règlement de chasse doit assurer en outre par l'éducation cynégétique des membres de l'association un exercice rationnel du droit de chasse dans le respect des propriétés et des récoltes (...). »

Article R.222-84

« (Une) réserve (de chasse et de faune sauvage) peut également être instituée sur demande du détenteur du droit de chasse. (...). »

31. Code rural : Titre VI / ESPACES NATURELS, Chapitre II : Réserves naturelles

Article L.242-11

« Afin de protéger, sur les propriétés privées, les espèces de la flore et de la faune sauvage présentant un intérêt scientifique et écologique, les propriétaires peuvent demander qu'elles soient agréées comme réserves naturelles volontaires par l'autorité administrative après consultation des collectivités territoriales intéressées. »

Article R.242-27

« La demande d'agrément prévue à l'article L.242-11 est adressée par le propriétaire au préfet accompagnée d'un dossier comprenant notamment les pièces suivantes :

- 1° une lettre justifiant l'objet, les motifs et l'étendue de l'opération ;
- 2° un rapport établi par une personne qualifiée faisant apparaître l'intérêt particulier scientifique et écologique de l'opération ;
- 3° un plan de situation à une échelle suffisante montrant le territoire à classer, avec les plans cadastraux et états

parcellaires correspondants ;
4° l'énumération des actions ou activités estimées préjudiciables à la préservation des espèces présentant un intérêt scientifique et écologique et celle des mesures conservatoires, permanentes ou temporaires, souhaitées par le demandeur ;
5° une note précisant les modalités prévues par le propriétaire pour le gardiennage de la réserve et définissant les travaux d'équipement ou d'aménagement nécessaires pour en assurer la protection ;
6° s'il y a lieu, l'accord ou l'avis des titulaires de droits réels et l'avis des personnes ayant un droit de jouissance ou d'exploitation du sol.»

32. Proposition de loi déposée le 7 avril 1989 « tendant à autoriser les propriétaires à se prévaloir d'un droit de non-chasse »

« Tout propriétaire a droit, sur simple déclaration adressée au commissaire de la République, et pour la durée qui lui convient, de faire classer "réserve" le terrain, de quelque superficie qu'il soit, lui appartenant, qu'il soit ou non enclavé dans le domaine d'autrui, s'interdisant en conséquence à lui-même et interdisant à quiconque d'y chasser... » (doc. AN, proposition de loi n° 64, 1988-1989).

III. AVIS DE LA COMMISSION

A. Grievs déclarés recevables

33. La Commission a déclaré recevables les griefs de la requérante portant sur :

- l'obligation qui lui est faite d'apporter son terrain à l'A.C.C.A., sans son consentement,
- le fait que les propriétaires de 20 ha ou plus peuvent échapper à cet apport forcé,
- le fait qu'elle est contre sa volonté membre de droit d'une association communale de chasse agréée,
- le fait que les propriétaires possédant 20 ha ou plus sont dispensés de l'obligation d'adhérer,
- l'obligation qui lui est faite de supporter que l'on chasse sur son terrain, alors qu'elle-même est, pour des raisons de conscience, opposante à la chasse.

B. Points en litige

34. La Commission est donc appelée à examiner :

- si l'obligation faite à la requérante d'apporter son terrain à l'A.C.C.A., sans son consentement et sans indemnité ni contrepartie, constitue une atteinte à son droit au respect de ses biens, tel que reconnu à l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1) à la Convention ;
- si, au regard de l'article 14 de la Convention en liaison avec l'article 1 du Protocole N° 1 (art. 14+P1-1), la requérante a subi une discrimination dans l'exercice et la jouissance du droit au respect de ses biens, en raison du fait que les propriétaires d'un terrain d'une superficie égale ou supérieure à 20 ha peuvent faire opposition à l'intégration de leur propriété dans une A.C.C.A. ;
- si, au regard de l'article 11 (art. 11) de la Convention, il y a atteinte à la liberté d'association de la requérante du fait qu'elle est contre sa volonté membre de droit d'une association communale de chasse agréée, association qu'en vertu de la loi elle n'a pas la

possibilité de quitter ;

- si, au regard de l'article 14 en liaison avec l'article 11 (art. 14+11) de la Convention, la requérante a subi une discrimination dans l'exercice et la jouissance du droit à la liberté d'association, en raison du fait que les propriétaires d'un terrain d'une superficie égale ou supérieure à 20 ha peuvent échapper à l'emprise des A.C.C.A. ;

- si la requérante a subi, au regard de l'article 9 (art. 9) de la Convention, une atteinte à sa liberté de pensée et de conscience du fait qu'elle est obligée de supporter que l'on chasse sur son terrain, alors qu'elle-même est opposante à la chasse.

C. Sur la violation de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1) à la Convention, pris isolément

35. La requérante se plaint d'une atteinte à son droit au respect de ses biens, tel que reconnu à l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1) à la Convention qui 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. »

36. La requérante estime que l'obligation qui lui est faite d'apporter son terrain à l'A.C.C.A., sans son consentement et sans indemnité ni contrepartie, constitue une privation anormale de son droit de propriété et d'usage sur son fonds au profit, non pas d'un quelconque intérêt général justificateur, mais d'un groupe de pression trop bien relayé dans l'appareil d'Etat.

a. Sur la restriction apportée à l'usage de la propriété de la requérante

37. La requérante fait valoir qu'en pratique, elle ne peut pas échapper à l'emprise de l'A.C.C.A. car, si l'article L.222-10 du Code rural permet l'exclusion du territoire de l'A.C.C.A. des terrains entourés d'une clôture conforme aux prévisions de l'article 224-3 du Code rural, c'est-à-dire de nature à empêcher le passage des mammifères et des hommes de constitution normale, un tel aménagement pour un fonds d'une quinzaine d'ha représente une dépense considérable.

38. Le Gouvernement rappelle que la requérante dispose de divers moyens pour se soustraire à l'emprise des A.C.C.A. Ainsi, l'article L.222-10 du Code rural exclut du territoire de l'A.C.C.A. les terrains entourés d'une clôture telle que définie par l'article L.224-3, laissant ainsi à tout propriétaire la faculté d'interdire le passage des chasseurs sur son terrain. En application des articles L.222-10 et L.222-13 du Code rural, sont également exclus les terrains situés dans un rayon de 150 mètres autour de toute habitation, soit environ 7 ha, ainsi que les terrains en opposition qui échappent à l'association grâce à leur taille ou leur équipement spécifique (installations fixes, huttes, gabions). La requérante peut encore se soustraire à l'emprise de l'A.C.C.A. soit en prenant en location ou achetant des terrains ou en se regroupant avec d'autres propriétaires afin de répondre aux conditions requises pour formuler une opposition, soit encore par le biais du classement de son terrain en réserve de chasse, en réserve naturelle (articles L.222-21, R.222-84, L.242-11, R.242-26 et suivants) ou en parc national s'il présente un intérêt particulier pour

la préservation de la faune ou de la flore sauvage. En conséquence, le Gouvernement estime que la requérante n'a pas perdu la possibilité d'empêcher les chasseurs de pénétrer sur sa propriété.

39. Par ailleurs, le Gouvernement estime que l'atteinte portée au droit d'usage des biens est compatible avec les exigences résultant de la jurisprudence des organes de la Convention. Il considère en effet que cette atteinte n'est pas excessive. D'une part, elle ne porte que sur l'un des trois aspects du droit de propriété, l'usus, et non sur le plus sensible, qui, de l'avis même des rédacteurs de la Convention, est l'abusus. D'autre part elle n'est pas sans contrepartie, puisque les membres de l'association bénéficient de services, notamment en matière d'entretien de la propriété et de destruction des nuisibles et peuvent accéder de plein droit à la propriété des autres membres pour y chasser.

b. Sur le but d'intérêt général poursuivi par la réglementation litigieuse

40. La requérante admet, certes, que l'Etat peut réglementer l'usage des biens dans l'intérêt général, mais à moins de cinq kilomètres de sa propriété, les propriétaires des communes voisines, sans distinction de superficie, peuvent interdire la chasse chez eux puisqu'en l'absence d'A.C.C.A. s'applique le droit commun édictant que « nul n'a le droit de chasser sur le fonds d'autrui sans son consentement préalable ». La requérante souligne que pour les 36 600 communes en France métropolitaine il n'existe qu'environ 9 200 A.C.C.A., dont environ 8 700 résultant de l'application du régime obligatoire, contre seulement 500, dites « facultatives », créées après avis d'une majorité de propriétaires fonciers. Partout ailleurs, la liberté de mode de vie et le libre usage des biens quant à la chasse loisir sont admis sans aucune gêne ni pour les chasseurs ni pour leurs opposants. Selon la requérante, cette absence de généralisation prouve l'absence d'intérêt général, les A.C.C.A. gérant simplement la chasse loisir, sans aucune compétence et vocation à protéger la faune autre que le gibier ou à réguler les animaux nuisibles que seuls les propriétaires peuvent détruire.

41. En revanche, la requérante estime qu'en France, le lobby des chasseurs, qui ne représente pourtant que 3 % de la population, impose ses choix et dicte des règlements en violation du droit communautaire et du droit international plus protecteur de la nature. Elle en veut, pour preuve, par exemple, l'autorisation en France, unique en Europe, de la chasse des oiseaux migrateurs durant le mois de février, malgré un arrêt de la Cour de justice des Communautés Européennes, un arrêt du Conseil d'Etat en date du 10 mars 1995 et plus de cent jugements de tous les tribunaux administratifs du pays en application d'une directive communautaire.

42. La requérante souligne, à cet égard, le contexte de débat idéologique qui oppose en France la majorité des citoyens, qui, selon toutes les enquêtes d'opinion, rejettent la chasse braconnière, et les chasseurs, minorité bien structurée, efficace, représentée par un véritable parti politique dénommé « chasse, pêche, nature et traditions ».

43. Par ailleurs, la requérante relève que dans aucun autre Etat européen, la chasse ne s'érige en lobby et en parti politique. Si certaines législations édictent des obligations de regroupement de vastes domaines chassables, aucun pays ne préempte, en revanche, les toutes petites propriétés foncières pour les inclure dans les territoires d'associations de chasseurs. En France (sauf en Alsace et en Moselle), les droits de chasse ne sont pas communalisés au profit d'une collectivité locale qui adjuge ces droits et perçoit une location, ils sont confisqués au profit d'une association, sans contrepartie ni pour la collectivité publique, ni pour les propriétaires. A l'inverse du système français, les contraintes

n'affectent en Suède et en Autriche que les très vastes domaines et pour des chasses très spécifiques, tandis que les petits propriétaires hostiles à la chasse peuvent vivre, chez eux, sans subir l'emprise forcée de groupements de chasseurs extrémistes.

44. Le Gouvernement, quant à lui, estime qu'il serait réducteur d'évaluer seulement le caractère d'intérêt général de la loi Verdeille à l'aune de l'amélioration de l'exercice du sport cynégétique pour le seul intérêt des chasseurs. Le développement de la faune sauvage mais aussi le respect des propriétés et des récoltes tirent bénéfice d'une bonne organisation cynégétique.

45. A cet égard, le Gouvernement relève que la chasse représente une activité très ancrée dans la tradition rurale française. Toutefois, la règle selon laquelle nul ne peut chasser en dehors des terrains dont il est propriétaire était depuis longtemps méconnue dans une très large moitié du pays, chacun chassant où bon lui semblait et nul n'étant responsable de la bonne gestion du capital cynégétique. L'un des principaux objectifs de la loi Verdeille fut donc la réalisation d'une unité de gestion, sans laquelle toute exploitation rationnelle de la chasse, tout en assurant le respect de l'environnement, était devenue impossible.

46. Le Gouvernement se réfère à cet égard à l'article L.200-1 du Code rural introduisant toute la législation de la protection de la nature, dont fait partie intégrante la législation de la chasse et, partant, celle relative aux A.C.C.A. A ces dernières, le législateur assigne comme mission d'assurer le développement du « gibier » au sens de « faune sauvage » (y compris certaines espèces protégées comme l'ours brun) et de constituer une ou plusieurs réserves de chasse d'une superficie minimale de 10% du territoire total de l'association, établies de manière à assurer non seulement le développement de la faune sauvage, mais aussi le respect des propriétés et des récoltes. Dans ce contexte, les A.C.C.A. assurent en outre une fonction éducative par la participation des chasseurs à la gestion de l'association et à l'élaboration de la politique cynégétique ainsi que par l'autodiscipline imposée à tous les membres, chasseurs ou non, par le règlement intérieur et le règlement de chasse, sous peine de sanction. Enfin, ce sont les A.C.C.A. qui s'occupent principalement de faire respecter la réglementation visant à encadrer plus strictement la pratique de la chasse.

47. Le Gouvernement soutient donc que la loi Verdeille poursuit sans conteste un but d'intérêt général qui dépasse le seul intérêt individuel des chasseurs et vise la protection des espèces de gibier ainsi que des équilibres naturels. L'organisation de la chasse ne va pas sans la protection de l'ensemble de la faune sauvage puisque sans cette dernière il n'y a pas de chasse.

48. Par ailleurs, le Gouvernement souligne que le but d'intérêt général de la loi Verdeille fut confirmé à diverses reprises par la Cour de cassation et par le Conseil d'Etat. Selon la Cour de cassation, les dispositions de cette loi sont « relatives aussi bien à la protection de l'environnement et de la faune contre la chasse sauvage, les dégradations de toutes sortes ou une gestion anarchique, qu'à l'organisation et à la réglementation du sport lui-même » (Cass. arrêt n° 496 P, 16 mars 1994, CHASSAGNOU et autres). Pour le Conseil d'Etat, quant à lui, elles « ne sont pas disproportionnées par rapport à l'objectif d'intérêt général poursuivi » (C.E, 10 mai 1995 BEAUVAIS, 10 mai 1995 R.O.C.).

49. A cet égard, le Gouvernement rappelle que les organes de la Convention se sont refusés à contrôler l'appréciation portée par les Etats du caractère d'intérêt général d'une activité (voir Cour eur. D.H., arrêt Marckx c. Belgique du 13 juin 1979, série A n° 31, p. 28, par. 64 et arrêt Mellacher et autres c. Autriche du 19 décembre 1989, série A n° 169, p. 26, par. 45).

50. Le Gouvernement rejette également l'argument de la requérante selon lequel la non application de la loi Verdeille sur la totalité du territoire français serait signe de son absence d'intérêt général supérieur. Il estime en effet que ladite loi est au contraire d'application générale sur l'ensemble du pays, selon des modalités démocratiques, à savoir la création obligatoire d'une A.C.C.A. uniquement après consultation du Conseil Général, de la Chambre d'Agriculture et de la Fédération départementale des chasseurs et une création volontaire dans les autres cas. A ce jour, ces modalités ont abouti à la création d'une A.C.C.A. dans une commune sur quatre.

51. Enfin, le Gouvernement souligne que le système institué en France par la loi Verdeille ne constitue pas un régime juridique exorbitant, totalement dérogoratoire des législations applicables dans la plupart des autres pays d'Europe. Il constate, en effet, que dans les autres législations européennes, le droit de chasse n'est pas systématiquement lié au droit de propriété et que lorsque ce lien existe, le propriétaire n'a pas nécessairement le droit d'user de son droit de chasse librement puisque des lois spécifiques interviennent presque systématiquement pour en organiser l'exercice. Par ailleurs, le Gouvernement relève que l'obligation de supporter des chasseurs sur sa propriété existe, de manière absolue, au Portugal, en Autriche, en Allemagne et en Alsace et qu'elle s'applique de manière relative en Suède et en Italie lorsqu'une zone de chasse est créée.

52. La Commission estime que l'obligation d'apporter son terrain à une A.C.C.A. constitue une ingérence dans le droit de la requérante au respect de ses biens, garanti par l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1). Il n'est pas contesté que cette ingérence a pris la forme d'une réglementation de l'usage des biens, au sens de l'alinéa 2 de cet article puisque la requérante n'a pas été formellement privée de son bien, dont elle conserve la propriété. Elle n'a pas été privée de son droit de chasse sur son fonds, attribut en droit français du droit de propriété. Ce qu'elle a perdu, c'est son droit d'exclure autrui de la chasse et d'affecter son fonds à un autre usage que celui de la chasse.

53. Le Gouvernement conteste certes que la requérante ait véritablement perdu le droit d'exclure autrui de la chasse sur son fonds. Il se réfère à cet égard à la possibilité qu'aurait la requérante de clore sa propriété avec une clôture continue et constante empêchant complètement le passage du gibier et celui de l'homme, conformément à l'article L.224-3 du Code rural, ou de demander le classement de sa propriété en réserve naturelle pour la préservation des espèces présentant un intérêt scientifique ou écologique, conformément à la procédure prévue à l'article R.242-27 du Code rural. La Commission estime que ni l'une ni l'autre des options évoquées par le Gouvernement n'étaient susceptibles en pratique de dispenser la requérante de l'obligation légale d'apporter son fonds aux A.C.C.A., la première en raison de son coût et la deuxième en l'absence, par exemple, d'espèces particulièrement rares à protéger.

54. La présente requête a ceci de particulier, par rapport aux autres affaires de droits de chasse ou de pêche examinées par la Commission (voir, en particulier, N° 11763/85, Banér c. Suède, déc. 9.3.89, D.R. 60, p. 156), qu'elle a été introduite non pas par des chasseurs ou des pêcheurs désireux de se réserver l'exclusivité de la chasse ou de la pêche sur leur fonds mais par une propriétaire totalement opposée par choix de conscience à la pratique même de la chasse et qui, volontairement, ne souhaite tirer aucun avantage ou profit d'un droit de chasse qu'elle refuse d'exercer. Ce qui est contesté en l'espèce par la requérante est la perte de toute possibilité réaliste d'interdire que l'on chasse chez elle et d'affecter son bien à un usage opposé à celui de la pratique de la chasse, telle que l'instauration d'un refuge ou d'une réserve naturelle.

55. Il échet donc d'examiner si, en l'occurrence, l'ingérence

incriminée était conforme à la loi, si elle poursuivait un but d'intérêt général et si, étant proportionnée, elle pouvait être jugée nécessaire.

56. Il n'est pas contesté que l'ingérence en question est conforme à la loi puisqu'elle est expressément prévue par la loi Verdeille de 1964 et son décret d'application de 1966.

57. Quant au but d'intérêt général, le Gouvernement fait état de la nécessité de favoriser une gestion rationnelle de la faune et du patrimoine cynégétique, d'éviter une pratique anarchique de la chasse, d'assurer la destruction des animaux nuisibles et la répression du braconnage. La Commission est d'avis qu'il s'agit là de préoccupations qui, en théorie, sont assurément dans l'intérêt général.

58. La seule question qui se pose est celle de savoir s'il existait un lien raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés - apport forcé des terrains de moins de 20 ha aux A.C.C.A. - et le but visé, autrement dit, si un juste équilibre a été ménagé entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (Cour eur. D.H., arrêt Agosi c. Royaume-Uni du 24 octobre 1986, série A n° 108, p. 18, par. 52).

59. La Commission relèvera tout d'abord qu'aux termes de l'article L.220-1 du Code rural, c'est le Gouvernement lui-même qui exerce la surveillance et la police de la chasse dans l'intérêt général. C'est également l'autorité administrative qui fixe chaque année la liste des espèces d'animaux susceptibles d'être classés nuisibles (article R.227-5 du Code rural), ou les dates d'ouverture de la chasse (article L.224-2) et qui délivre les permis de chasser.

60. La Commission relèvera ensuite que l'obligation d'apporter son fonds à une A.C.C.A., constitue une exception au principe général posé par l'article 544 du Code civil, qui prévoit que la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois. L'apport forcé du droit de chasse, attribut en droit français du droit de propriété, est également dérogatoire au principe posé par l'article L.222-1 du Code rural, selon lequel nul ne saurait chasser sur la propriété d'autrui sans le consentement du propriétaire. La Commission relève également que le fait de passer outre est, aux termes de l'article R.228-1, puni des peines prévues pour les contraventions de la 5ème classe. Il convient enfin de noter qu'en droit interne (article R.227-7), la responsabilité de procéder aux opérations de destruction des animaux nuisibles incombe personnellement au propriétaire et que cette responsabilité ne peut, le cas échéant, qu'être déléguée par écrit, à une A.C.C.A., comme à toute autre personne au choix du propriétaire.

61. La Commission observe en outre que, suite à l'adoption de la loi Verdeille en 1964, qui excluait dès l'origine les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, seuls 29 départements, dont le département de la Gironde, sur les 95 que compte la France métropolitaine, ont été soumis par le Gouvernement au régime de la création obligatoire d'A.C.C.A., que le régime des A.C.C.A. facultatives ne s'applique que dans une commune sur quatre, et que la loi ne vise que les petites propriétés de moins de 20 ha, à l'exclusion tant des grandes propriétés privées que des domaines appartenant à l'Etat.

62. La Commission relève que le Gouvernement a soutenu qu'à l'origine la loi Verdeille avait vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire. Elle considère qu'il est loisible de douter qu'une législation censée réglementer la gestion de la faune, qui ne s'applique, plus de trente ans après son adoption, qu'à un tiers des départements d'un pays ou un quart de ses communes, puisse être

considérée comme poursuivant un but d'intérêt général.

63. Compte tenu de ce qui précède, la Commission estime que l'obligation faite à la requérante d'apporter le droit d'usage de son fonds, en particulier son droit de chasse, à une A.C.C.A., se révèle une ingérence disproportionnée dans son droit de propriété dès lors qu'elle ne prévoit aucune indemnisation des propriétaires non-chasseurs.

CONCLUSION

64. La Commission conclut par 26 voix contre 5, qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1) à la Convention.

D. Sur la violation de l'article 1 du Protocole N° 1, lu en combinaison avec l'article 14 (P1-1+14) de la Convention

65. La requérante soutient que les dispositions de la loi Verdeille créent à son égard deux discriminations, l'une fondée sur la fortune et l'autre sur l'opinion et le mode de vie. Elle invoque l'article 14 (art. 14) de la Convention qui dispose :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

66. La requérante estime être victime d'une première discrimination résultant, dans le système de la loi Verdeille, de la faculté réservée aux propriétaires fonciers possédant un terrain de 20 ha ou plus, ou disposant de moyens suffisants pour réaliser une clôture hermétique et onéreuse, d'échapper à l'emprise des A.C.C.A.

67. Selon elle, une seconde discrimination naît du fait que le chasseur est privilégié puisqu'il bénéficie, en contrepartie de son droit de chasse privatif, du droit de chasse sur un territoire plus grand, alors que le non-chasseur perd, sans contrepartie ni indemnisation, non seulement son droit d'usage mais aussi sa liberté de pensée et de manifester ses convictions en promouvant son éthique sur son fonds. De plus, les groupements de chasseurs reçoivent, en apport forcé, gratuitement, des terrains privés, alors que les associations de préservation de la nature ne peuvent plus recevoir, en apports volontaires, les terrains de leurs propres adhérents.

68. Le Gouvernement rappelle que le principe de non discrimination posé à l'article 14 (art. 14) ne s'oppose pas à ce que des personnes se trouvant dans des situations différentes soient régies par des règles différentes (voir Cour eur. D.H., arrêt Lithgow et autres c. Royaume-Uni du 8 juillet 1986, série A n° 102, p. 66, par. 177). Or, en l'espèce, seules les propriétés de taille importante peuvent faire l'objet d'une gestion cynégétique rationnelle, les terrains plus petits devant pour cela être mis en commun. Aussi les différentes catégories de propriétaires ne constituent-elle pas une catégorie de personnes homogène et la distinction entre eux est objective, justifiant l'existence de différents seuils ouvrant droit à opposition. A cet égard, le Gouvernement ajoute que si le critère de la superficie de 20 ha procède d'une certaine approximation, il n'est pas pour autant arbitraire et en ce qui concerne la définition et la mise en oeuvre de tels critères, la jurisprudence des organes de la Convention laisse en la matière aux Etats une marge d'appréciation importante.

69. Par ailleurs, le Gouvernement estime que les distinctions introduites par le législateur sont conformes aux exigences résultant de la jurisprudence de la Cour (voir arrêt linguistique belge du 23 juillet 1968, série A n° 6, p. 34, par. 10). En effet, elles ont

toutes un motif cynégétique d'intérêt général, la dimension des parcelles prises en considération pour l'inclusion dans le périmètre des associations étant choisie en fonction des exigences d'une exploitation rationnelle de la chasse. Les moyens mis en oeuvre sont également proportionnés au but visé, puisque la distinction entre grandes et petites propriétés se fonde sur des considérations objectives, tirées de l'étude du comportement des animaux et prenant en compte, pour la fixation des seuils ouvrant droit à opposition, les différents types de gibier et les différentes natures des sols.

70. Enfin, le Gouvernement estime que le grief tiré d'une prétendue discrimination fondée sur la fortune au motif que les plus gros propriétaires peuvent s'affranchir des contraintes de la loi de 1964 n'est pas sérieux. L'assertion est au demeurant fausse car certains terrains de moins de 20 ha peuvent avoir une valeur économique et patrimoniale bien supérieure à des landes ou des friches de plus de 20 ha.

71. La Commission a déjà conclu (par. 64 ci-dessus) à une violation de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1). Dans les circonstances de l'espèce, elle estime nécessaire d'examiner aussi le grief de la requérante au regard de l'article 14 combiné avec l'article 1 du Protocole N° 1 (art. 14+P1-1) à la Convention.

72. Conformément à la jurisprudence des organes de la Convention, l'article 14 (art. 14) n'a pas d'existence autonome, mais joue un rôle important de complément des autres dispositions de la Convention et des Protocoles. L'article 14 (art. 14) protège les individus, placés dans des situations analogues, contre toute discrimination dans la jouissance des droits énoncés dans ces autres dispositions. Une mesure qui en soi pourrait être conforme à la disposition normative peut donc cependant violer cette disposition combinée avec l'article 14 (art. 14), si elle est appliquée de manière discriminatoire. De ce point de vue, l'article 14 (art. 14) offre une protection supplémentaire contre le risque d'arbitraire.

73. Les organes de la Convention ont de surcroît constamment affirmé qu'une distinction 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 (voir, parmi d'autres, Cour eur. D.H., arrêt *Darby c. Suède* du 23 octobre 1990, série A n° 187, p. 21, par. 65).

74. En l'espèce le traitement discriminatoire allégué par la requérante pour ce qui est de la mise en oeuvre de la loi Verdeille tient à la différence qui est faite entre ceux possédant 20 ha ou plus, qui peuvent s'opposer à l'apport forcé de leur terrain à une A.C.C.A., et ceux qui, comme la requérante, sont propriétaires de terrains d'une superficie inférieure, qui ne le peuvent pas.

75. La Commission estime que les arguments avancés par le Gouvernement, à savoir la nécessité d'assurer le regroupement des petites parcelles pour favoriser, d'une part un exercice démocratique de la chasse et, d'autre part, une gestion rationnelle des ressources cynégétiques ne sauraient passer pour des justifications « objectives » et « raisonnables », au sens de la jurisprudence rappelée ci-dessus.

76. La Commission n'aperçoit pas, en effet, ce qui serait susceptible de justifier que les grands propriétaires puissent se réserver l'exercice exclusif du droit de chasse sur leur fonds, notamment pour en tirer des revenus, et se verraient dispensés d'en faire apport à la collectivité ou, n'y chassant pas eux-mêmes, puissent interdire aux autres de chasser sur leur fonds, tandis que les petits propriétaires, au contraire, sont mis dans l'obligation d'apporter leurs terrains à une A.C.C.A.

77. En effet, s'il peut paraître dans l'intérêt des chasseurs propriétaires de petites parcelles de se regrouper pour pouvoir disposer d'un territoire de chasse plus grand, il n'y a aucune raison objective et raisonnable de contraindre, par la voie de l'apport forcé, ceux qui ne le souhaitent pas, en se fondant uniquement sur le critère de la surface des terrains, qui comme l'a relevé le Gouvernement, procède d'une certaine approximation.

78. Par ailleurs, l'exploitation rationnelle des ressources cynégétiques dans une commune donnée est tout aussi indispensable sur les grandes propriétés que sur les petites et la Commission estime que la différence de traitement dans le droit des propriétaires d'user de leur fonds comme ils l'entendent ne saurait se justifier, là aussi, uniquement par la superficie des propriétés. La différence de traitement opérée entre les grands et les petits propriétaires quant à leur droit de faire usage de leur bien est donc en l'espèce discriminatoire.

CONCLUSION

79. La Commission conclut, par 24 voix contre 7, à la violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole N° 1 (art. 14+P1-1) à la Convention.

E. Sur la violation de l'article 11 (art. 11) de la Convention pris isolément

80. La requérante estime avoir subi une atteinte à sa liberté d'association du fait que, selon les dispositions du Code rural précitées, elle est contre sa volonté membre de droit d'une association communale de chasse agréée, association qu'en vertu de la loi elle n'a pas la possibilité de quitter. Elle invoque l'article 11 (art. 11) de la Convention qui 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. »

a. Sur la qualité d'« association » des A.C.C.A. au sens de l'article 11 (art. 11) de la Convention

81. La requérante soutient qu'une association de chasse, fût-elle agréée, demeure un groupement de pur droit privé, la loi Verdeille elle-même visant expressément la loi du 1er juillet 1901 sur les associations. Les A.C.C.A. sont présidées par un chasseur, élu par les chasseurs. Elles fonctionnent en totale liberté sans contrôle administratif et ne sont dotées d'aucune prérogative de puissance publique exorbitante du droit commun, la technique de l'agrément ne suffisant pas à transformer une association de droit privé en établissement public administratif. Selon la requérante, les A.C.C.A. ne peuvent en aucun cas être comparées aux ordres professionnels qui, eux, concourent directement à des services publics essentiels tels que ceux de la justice ou de la santé et assurent le respect d'une déontologie professionnelle acceptée par les membres d'une profession qui ont fait au moins implicitement un choix statutaire.

82. Le Gouvernement, en revanche, estime que les A.C.C.A. ne constituent pas d'(art. 11) es associations au sens de l'article 11 (art. 11) de la Convention. Il se réfère à la jurisprudence des organes de la Convention concernant l'affiliation obligatoire à un ordre professionnel (Cour eur. D.H., arrêt Le Compte, Van Leuven et De Meyere du 23 juin 1981, série A n° 43) ainsi qu'à la jurisprudence de la Cour selon laquelle les associations de droit public échappent à l'empire de l'article 11 (art. 11) (Cour eur. D.H., arrêt Sigurdur Sigurjónsson c. Islande du 30 juin 1993, série A n° 264). Tel est le cas, selon le Gouvernement, des associations investies d'une mission de service public, qui ne sont libres ni de leur objectif ni de leur organisation ni de leur méthode.

83. Le Gouvernement rappelle qu'en l'espèce, la création d'une A.C.C.A. est soumise à l'agrément du préfet (article L.222-3 du Code rural) et qu'une telle association n'est libre ni de son statut ni de son règlement intérieur, dont l'essentiel est imposé par les articles R.222-62 et suivants du Code rural. En outre, le préfet possède un pouvoir de contrôle et de sanction de l'A.C.C.A. (article R.222-1), auquel s'ajoutent un pouvoir d'approbation préalable de toutes modifications de textes ainsi qu'un pouvoir disciplinaire.

84. En conséquence, le Gouvernement estime que les A.C.C.A., même si elles sont constituées conformément à la loi du 1er juillet 1901, sont des structures para-administratives dont les organes de fonctionnement interne s'apparentent certes à la forme associative, mais que leur statut se distingue nettement de celui des associations ordinaires, puisqu'elles sont soumises à un régime juridique mixte associant des éléments de droit privé et de droit public.

85. Enfin, le Gouvernement précise que le Conseil d'Etat, appelé à se prononcer sur la qualification des A.C.C.A., a considéré que le législateur avait entendu instituer « un service public dont la gestion est confiée, sous le contrôle de l'administration, à des organismes de droit privé, qui prennent des décisions unilatérales présentant le caractère d'acte administratif » (C.E., 30 novembre 1977, Association des Chasseurs de Noyant de Touraine).

86. La Commission estime qu'en l'espèce il n'est pas nécessaire d'examiner la question de savoir si les A.C.C.A. sont des associations de droit public ou de droit privé au sens du droit français. Il suffit de relever qu'elles ne sont en tout cas pas comparables à des ordres professionnels où l'obligation d'adhésion découle du choix préalable des individus d'exercer une profession donnée. En outre il ne saurait être soutenu que les associations communales de chasse agréées jouissent en vertu de la loi Verdeille de prérogatives exorbitantes du droit commun, tant administratives que normatives ou disciplinaires ou qu'elles utilisent des procédés de la puissance publique, à l'instar des ordres professionnels.

87. Enfin, s'il est vrai que les A.C.C.A. doivent leur existence à la loi Verdeille de 1964 et qu'il appartient au représentant de l'Etat d'arrêter la liste des départements où des A.C.C.A. doivent être créées, il n'en demeure pas moins que les A.C.C.A. sont composées de chasseurs ou de propriétaires ou détenteurs de droits de chasse, donc de particuliers. De même, la tutelle exercée par le préfet sur le fonctionnement de ces associations ne suffit pas pour affirmer que ces associations demeurent intégrées aux structures de l'Etat ou que des représentants de celui-ci y siègent (Cour eur D.H., arrêt Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique du 23 juin 1981, série A n° 43, p. 26, par. 64).

88. En l'occurrence, la situation dénoncée par la requérante procède directement de la loi Verdeille de 1964, qui oblige toute personne, pourvu qu'elle soit propriétaire d'une superficie de moins de 20 ha, d'adhérer à une A.C.C.A., lorsqu'une telle association est créée. Il n'est pas contesté en l'espèce que la requérante, opposante à la

chasse, est, en application de cette loi, obligée de s'affilier à une association dont elle réprouve viscéralement les buts et la politique, qu'elle n'a aucun moyen légal de quitter les A.C.C.A. en question et qu'elle s'expose à des sanctions lorsqu'elle manifeste son opposition à cette adhésion obligatoire (voir N° 25088/94, Chassagnou et al c. France, Rapp. Comm du 30.10.97, par. 19-20).

89. La Commission rappelle que la protection des opinions personnelles compte parmi les objectifs de la liberté d'association garantie à l'article 11 (art. 11) de la Convention, qui sous-entend, contrairement à ce que soutient le gouvernement défendeur, un droit d'association négatif (Cour eur D.H., arrêt Sigurdur A. Sigurjónsson c. Islande précité, p. 17, par. 37). Partant, la Commission estime que l'obligation d'adhérer aux A.C.C.A. en question et l'impossibilité de se soustraire à cette adhésion constituent une ingérence dans le droit de la requérante à la liberté d'association telle que la consacre le paragraphe 1 de l'article 11 (art. 11) de la Convention. La question de savoir si cette adhésion obligatoire poursuit ou non un but d'intérêt général relève de l'examen de la justification de l'ingérence et doit être examinée à la lumière du paragraphe 2 de l'article 11 (art. 11-2) de la Convention.

b. Sur le point de savoir si l'ingérence se justifiait au regard du paragraphe 2 de l'article 11 (art. 11-2)

90. La requérante rappelle que la liberté de ne pas adhérer a été consacrée par la Cour dans son arrêt Sigurjónsson c. Islande précité. Or, elle estime que la France prétend obliger des personnes hostiles par choix de conscience à la pratique de la chasse loisir, de devenir membres d'associations de chasseurs. De plus, elle souligne que son refus d'adhésion ne se fonde pas sur des considérations d'intérêt égoïste, économique ou mercantile car elle renonce à toute exploitation de son droit de chasse privée.

91. La requérante considère, en outre, que même en l'absence de cotisation, l'adhésion à laquelle elle est contrainte n'est pas gratuite, dès lors qu'il y a apport forcé des droits de chasse sur les fonds. De plus, la qualité de membre de droit ne confère aucune prérogative aux non-chasseurs, qui ne peuvent se faire entendre et faire évoluer une A.C.C.A. dans ses pratiques.

92. La requérante soutient encore que la liberté d'association est également violée en son aspect positif. En effet, elle est membre de mouvements associatifs de protection de la nature et d'opposition éthique à la chasse mais l'affiliation à une A.C.C.A. lui interdit de donner un sens effectif à ces adhésions, puisqu'elle ne peut apporter son fonds à des associations de protection de la nature pour y créer des réserves naturelles.

93. Enfin, la requérante réaffirme l'absence de tout intérêt général objectif, puisque les A.C.C.A. ne sont pas des groupements de gestion de la faune mais des groupements d'organisation d'un pur loisir. La répartition des A.C.C.A. sur le territoire ne résulte d'aucune considération technique mais de pressions locales du lobby des chasseurs.

94. En conséquence, la requérante estime n'avoir fait aucun choix justifiant son affiliation à une association de chasseurs et, selon elle, son affiliation obligatoire n'est pas davantage justifiée ni par un service public qu'organiseraient les associations en question, ni par des privilèges exorbitants du droit commun qui permettraient de les assimiler aux ordres professionnels. Elle ajoute que ces groupements sont partisans, militants, vindicatifs et qu'en pratique, ils procèdent à des lâchers massifs de faisans d'élevage, de lièvres importés, de perdrix et de canards colverts pour alimenter la chasse. Si une telle activité était considérée d'intérêt général supérieur justifiant des atteintes à la liberté de ne pas s'affilier à des groupements, les

Etats pourraient justifier de telles atteintes dans tous les domaines sans exception.

95. Le Gouvernement, quant à lui, estime que la conséquence de l'appartenance des A.C.C.A. aux associations de la loi de 1901 est que les principes du droit des associations leur sont applicables. Ainsi les associés peuvent librement décider de l'organisation et du fonctionnement de leur association et rien n'empêche le propriétaire non-chasseur, qui dispose comme tous les membres d'une voix lors des votes en Assemblée générale, de participer concrètement à la vie de l'association.

96. En ce qui concerne la liberté négative d'association, le Gouvernement estime que l'atteinte qui lui est faite est motivée par la protection des droits et libertés d'autrui. La loi a pour but l'exercice démocratique de la chasse et la Commission a déjà affirmé, dans l'affaire Banér c. Suède (N° 11763/89, déc. 9.3.89, précitée), que la justification avancée par la législation suédoise pour porter atteinte au droit de pêche exclusif des propriétaires de lacs, à savoir la démocratisation du droit de pêche, est avalisée au nom d'une sorte de présomption irréfutable profitant aux institutions démocratiques dans le cadre de la régulation des droits des propriétaires : celles-ci sont réputées les mieux placées pour opérer une juste balance entre les intérêts privés et publics.

97. Le Gouvernement soutient en outre que la loi laisse la possibilité aux propriétaires opposés à la chasse de se soustraire à l'obligation d'adhésion en faisant application de l'article L.222-10 du Code rural relatif à la clôture.

98. Le Gouvernement considère, enfin, que la requérante ne peut sérieusement se prévaloir d'une mesure de coercition à son égard, d'autant moins qu'elle n'est pas obligée d'être membre actif de l'A.C.C.A. mais qu'elle est seulement membre de droit à titre gratuit. La situation des non-chasseurs est l'inverse de celle qui a donné lieu à la décision de la Cour dans l'affaire Sigurjónsson précitée puisque l'adhésion de droit à l'A.C.C.A. est la conséquence de l'apport du terrain et non son préalable obligatoire alors que l'adhésion à l'association dans cette affaire était le préalable obligatoire pour pouvoir exercer une profession.

99. Le Gouvernement ne conteste pas que l'adhésion à une association de chasse heurte les convictions personnelles de la requérante mais considère que cette dernière conserve toute latitude d'action pour constituer des associations ayant pour objet la défense de ses intérêts car, si l'apport du terrain est contraignant, il reste indépendant de la vie associative, car aucune contrainte, aucune coercition ne sont exercées sur les non-chasseurs pour les obliger à participer à l'A.C.C.A.

100. La Commission relève en premier lieu qu'il n'est pas contesté que l'ingérence litigieuse est prévue par la loi, à savoir la loi du 10 juillet 1964, dite loi Verdeille, et son décret d'application du 6 octobre 1966.

101. En second lieu, la Commission relève que le seul but légitime avancé par le Gouvernement pour justifier la nécessité d'une ingérence est celui de la protection des droits et libertés d'autrui. Il avance à cet égard que la loi Verdeille a pour but l'exercice démocratique de la chasse, qui ne serait pas possible sans le regroupement des petites parcelles.

102. La Commission estime que, si la chasse est une activité ancienne pratiquée depuis des millénaires, il n'en demeure pas moins qu'avec le développement de l'agriculture, l'urbanisation et l'évolution des modes de vie, elle ne vise aujourd'hui, pour l'essentiel, qu'à procurer plaisir et détente à ceux qui la pratiquent dans le respect des

traditions. Toutefois, l'organisation et la réglementation d'une activité de loisir peut relever d'une responsabilité de l'Etat, notamment au titre de son obligation de veiller, au nom de la collectivité, à la sécurité des biens et des personnes, de sorte que la Commission estime que la législation incriminée poursuivait un « but légitime », au sens du paragraphe 2 de l'article 11 (art. 11-2) de la Convention.

103. La Commission relève en effet que la loi Verdeille représente une exception au principe général posé par l'article L.222-1 du Code rural français, selon lequel nul n'a la faculté de chasser sur la propriété d'autrui sans le consentement du propriétaire et que le but déclaré de cette loi est, au vu des termes figurant dans l'article L.222-2 dudit Code, « en général, d'assurer une meilleure organisation technique de la chasse pour permettre aux chasseurs un meilleur exercice de ce sport ».

104. Quoi qu'il en soit, même si l'amélioration de l'organisation technique de la chasse au bénéfice des chasseurs peut être considérée comme un but légitime au sens du paragraphe 2 de l'article 11 (art. 11-2), encore convient-il d'examiner si l'ingérence incriminée dans le droit à la liberté d'association de la requérante est proportionnelle au but visé. A cet égard, la Commission estime que la question qui se pose est celle de savoir s'il est nécessaire, dans une société démocratique, d'obliger des particuliers qui s'opposent à la pratique de la chasse d'adhérer à une association de chasseurs.

105. Le Gouvernement soutient, il est vrai, que la requérante n'est pas à proprement parler obligée d'adhérer à une A.C.C.A., la seule obligation pesant sur elle étant l'apport de son terrain. De même, selon le Gouvernement, il n'y aurait pas adhésion obligatoire puisque, en vertu de l'article L.222-19 du Code rural, le propriétaire non-chasseur est « seulement » membre de droit de l'association, ne paie pas de cotisation et n'est pas tenu à la couverture éventuelle du déficit.

106. La Commission estime que la distinction que le Gouvernement tente d'introduire entre l'obligation d'apporter un terrain dont on est propriétaire et l'obligation d'adhérer contre son gré, en tant que personne physique, à une association, est en l'occurrence artificielle. Il convient de relever que le législateur français a choisi de prévoir l'apport forcé de terrains par le biais d'une adhésion obligatoire à une association chargée de la gestion des terrains ainsi mis en commun. C'est justement, au regard du droit à la liberté d'association reconnue à l'article 11 (art. 11) de la Convention, le recours à la technique juridique de l'association qui pose problème en l'espèce, la question de l'apport forcé des terrains relevant du droit au respect des biens garanti à l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1) (voir supra).

107. Il importe donc peu, à partir du moment où le propriétaire concerné s'oppose, pour des raisons relevant d'un choix de conscience, aux buts poursuivis par ce type d'association, de savoir si la loi a entendu prévoir l'apport forcé de terrains plutôt que l'obligation d'association des propriétaires, compte tenu du fait que, par définition, les terrains ainsi communalisés appartiennent à quelqu'un. En outre le fait que les propriétaires concernés ne soient pas obligés d'être des membres actifs de l'association, mais n'y sont admis en quelque sorte que pour la forme, du seul fait de leur qualité de propriétaires, n'enlève rien au caractère contraignant de leur adhésion.

108. Pour évaluer la nécessité d'une mesure donnée, la Commission rappelle que plusieurs principes doivent être observés. Le vocable « nécessaire » n'a pas dans ce contexte la souplesse de termes tels qu'« utile » ou « opportun ». En outre, dans une société démocratique, tolérance et esprit d'ouverture exigent un équilibre qui assure aux minorités un juste traitement et qui évite tout abus d'une position

dominante (arrêt Sigurdur A. Sigurjónsson précité, Rapp. Comm, p. 27, par. 27).

109. En l'espèce, pour apprécier si l'ingérence incriminée était ou non « nécessaire » à la poursuite du but légitime poursuivi, à savoir l'exercice démocratique de la chasse, la Commission prendra en considération les éléments suivants. Elle observe tout d'abord que la loi exclut expressément de son champ d'application, aux termes de l'article L.222-10 du Code rural, tous les terrains faisant partie du domaine public de l'Etat, des départements et des communes, des forêts domaniales ou des emprises des chemins de fer. En d'autres termes, la nécessité de mettre en commun des terrains pour l'exercice de la chasse ne s'impose qu'à un nombre restreint de propriétaires privés, à l'exclusion des grands propriétaires, qu'ils soient publics ou privés, et cela sans que les opinions des propriétaires ne soient prises en considération de quelque manière que ce soit.

110. La Commission observe ensuite que la création obligatoire d'A.C.C.A. n'est intervenue que dans 29 départements sur les 95 que compte la France métropolitaine et que seulement 500 communes, sur les 36 600 communes que compte la France, ont choisi le régime des associations facultatives. Enfin, la Commission relève que tout propriétaire possédant plus de 20 ha ou disposant d'une propriété totalement close est également exclu du champ d'application de la loi.

111. Au vu de ce qui précède, la Commission n'aperçoit aucun élément susceptible de justifier, au regard de la nécessité de protéger les droits et libertés d'autrui pour l'exercice démocratique de la chasse, qu'une telle obligation d'adhésion aux A.C.C.A. pèse uniquement sur les propriétaires dans une commune sur quatre en France. Elle n'aperçoit pas davantage pourquoi il serait nécessaire de ne mettre en commun que les petites propriétés tandis que les grandes, tant publiques que privées, seraient mises à l'abri d'un exercice « démocratique » de la chasse.

112. A cet égard, la présente affaire se distingue fondamentalement de la requête N° 11763/85, Banér c. Suède, où la législation incriminée donnait à tous le droit de pêcher à la ligne dans les eaux aussi bien privées que publiques et étendait à l'ensemble du territoire un droit déjà en usage dans de vastes zones de pêche. La Commission rappelle également que dans cette affaire, elle avait considéré que la perte du seul droit de pêcher à la ligne sur sa propre propriété, devait être considérée comme une ingérence relativement mineure (N° 11763/85, déc. 9.3.89, D.R. 60, p. 158 et 159). Il en va autrement en l'espèce dans la mesure où la propriétaire concernée, opposante éthique à la chasse, est obligée de supporter sur son fonds la présence d'hommes en armes et de chiens de chasse, avec les dangers que cela représente.

113. La Commission réaffirme que la protection des opinions personnelles compte parmi les objectifs de la liberté d'association consacrée par l'article 11 (art. 11) de la Convention car un individu ne jouit pas de cette liberté si les possibilités de choix ou d'action qui lui restent se révèlent inexistantes ou réduites au point de n'offrir aucune utilité (Cour eur. D.H, arrêt Young, James et Webster c. Royaume-Uni du 13 août 1981, série A n° 44, p. 23, par. 56). 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 porte donc atteinte à la substance même du droit à la liberté d'association. Partant, la Commission estime que l'obligation d'adhésion aux A.C.C.A. pesant sur la requérante va au delà de ce qui est nécessaire pour assurer un juste équilibre entre des intérêts contradictoires et ne saurait être considérée comme proportionnée au but poursuivi.

CONCLUSION

114. La Commission conclut, par 24 voix contre 7, qu'il y a eu violation de l'article 11 (art. 11) de la Convention.

F. Sur la violation de l'article 11 combiné avec l'article 14 (art. 11+14) de la Convention

115. La requérante estime, pour les motifs déjà invoqués en relation avec la violation alléguée de l'article 1 du Protocole N° 1 combiné avec l'article 14 (P1-1+14) de la Convention, être victime d'une discrimination fondée, d'une part, sur la fortune, puisque les grands propriétaires peuvent échapper à toute restriction de leur droit à la liberté d'association, et, d'autre part, sur sa qualité de non-chasseur, l'atteinte à sa liberté d'association opérée par la loi Verdeille profitant exclusivement aux chasseurs à son détriment.

116. Le Gouvernement rejette cette argumentation (voir par. 68 à 70 du présent Rapport).

117. La Commission estime que l'examen du grief tiré de l'article 14 (art. 14) est en substance analogue à celui qui a été mené ci-dessus au regard de l'article 11 (art. 11) de la Convention et elle ne voit aucune raison de s'écarter de sa conclusion précédente. Elle se bornera à relever que l'article L.222-13 du Code rural institue bien une différence de traitement entre des personnes se trouvant dans une situation comparable, à savoir les propriétaires ou détenteurs de droits de chasse puisque ceux qui possèdent 20 ha ou plus d'un seul tenant peuvent faire opposition à l'inclusion de leur terrain dans le périmètre d'action de l'A.C.C.A. tandis que ceux qui, comme la requérante, possèdent moins de 20 ha, n'ont pas cette possibilité.

118. La Commission estime que le gouvernement défendeur n'a avancé aucune justification objective et raisonnable de cette différence de traitement qui oblige les petits propriétaires à être membres de droit des A.C.C.A et à leur apporter leurs biens, et permet aux grands propriétaires d'échapper à cette affiliation obligatoire, qu'ils exercent leur droit de chasse exclusif sur leur propriété ou qu'ils préfèrent, en raison de leurs convictions, affecter celle-ci à l'instauration d'un refuge ou d'une réserve naturelle. D'une part, la Commission note que dans la première de ces hypothèses, il ne s'explique pas que les propriétés de 20 ha échappent à l'emprise des A.C.C.A, si celles-ci n'ont pour but, comme l'allègue le Gouvernement, que d'assurer la bonne gestion du capital cynégétique, l'exploitation rationnelle de la chasse dans le respect de l'environnement ainsi que le développement de la faune et, plus encore, de faire respecter la réglementation relative à la pratique de la chasse. D'autre part, la Commission observe que, dans la seconde hypothèse, la distinction opérée entre petits et grands propriétaires est dépourvue de toute justification pertinente.

CONCLUSION

119. La Commission conclut, par 22 contre 9, qu'il y a eu violation de l'article 14, combiné avec l'article 11 (art. 14+11) de la Convention.

G. Sur la violation de l'article 9 (art. 9) de la Convention

120. La requérante se plaint de la violation de sa liberté de pensée et de conscience et invoque l'article 9 (art. 9) de la Convention qui 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. »

121. La requérante estime que le droit garanti par l'article 9 (art. 9) ne saurait se réduire au droit de se clore au fond de sa maison sans pouvoir exprimer et matérialiser extérieurement ses options morales. Aussi, le fait d'être obligée de supporter que l'on chasse sur son terrain, alors qu'elle-même est opposante à la chasse, constitue, selon elle, une violation de sa liberté de pensée.

122. A cet égard, la requérante souligne que des débats philosophiques autour de la question de la relation de l'homme à l'animal sont actuellement observés à l'échelle mondiale et que l'Etat français doit respecter la liberté de conscience des citoyens face à ce débat. Selon elle, la liberté de manifester, chez soi, des convictions morales ne peut souffrir des atténuations que si un intérêt général supérieur l'exige, intérêt tenant à la sauvegarde de la sécurité publique ou à la défense des droits fondamentaux d'autrui. Or tel n'est pas le cas en l'espèce, les A.C.C.A. n'exerçant aucune mission de service public qui, d'ailleurs, ne nécessiterait le recours à cette technique juridique que sur un quart du territoire français. En revanche, ce qui est en cause, c'est la manifestation d'une pensée et d'un choix éthique que le lobby de la chasse française vise à nier.

123. Le Gouvernement ne conteste pas que des scènes de chasse soient pour certains adeptes de la non-chasse un spectacle insupportable qui choque au plus profond leur conception écologique. Cependant il estime que la liberté de pensée de la requérante n'est nullement remise en cause par la loi Verdeille, qui n'a ni pour objet, ni pour effet d'influer sur la nature de ses convictions en matière de chasse. Il est d'avis, en outre, que la loi en question ne heurte pas la liberté de manifestation des convictions.

124. A cet égard, le Gouvernement considère que la requérante invoque en fait un droit de « non manifestation » dont l'existence n'est, selon lui, pas certaine et qui, portant sur le droit de ne pas chasser et de ne pas participer à l'organisation de la chasse, revient à contester au plan philosophique le principe même du droit de chasse posé en droit français depuis le décret du 18-29 avril 1790 et dont on ne peut se plaindre efficacement sur le fondement de la Convention. En effet, l'exercice d'une liberté accordée à tous, ainsi que l'application d'une législation qui, par sa généralité, a des effets neutres au regard de tous, ne saurait constituer une violation de la liberté de conscience.

125. En outre, le Gouvernement souligne qu'en France, jamais les partisans de la non-chasse n'ont été privés de l'occasion de développer une propagande destinée à rallier à leur thèse, par les voies démocratiques, d'autres partisans.

126. Enfin, selon le Gouvernement, la requérante ne saurait invoquer une quelconque obligation contraire à ses convictions. En effet, l'article L.222-10 du Code rural exclut de plein droit du champ d'action de l'association de chasse agréée les terrains entourés d'une clôture telle que définie par l'article L.224-3 du Code rural, c'est-à-dire une « clôture continue et constante faisant obstacle à toute communication avec les héritages voisins ». Or en application de l'article 647 du Code civil, le droit de se clore est une prérogative essentielle du propriétaire qui dérive de l'exclusivité du droit de propriété proclamé par l'article 544 du même Code. Quant à l'obligation d'autoriser le passage des chasseurs sur sa propriété, celle-ci ne saurait être considérée comme une obligation de participer matériellement à l'activité qu'elle réprouve. La Commission a

d'ailleurs estimé qu'une telle obligation était, « de par sa généralité, neutre d'un point de vue philosophique » (N° 10358/83, déc. 15.12.83, D.R. 37, p. 142, s'agissant d'une contribution fiscale).

127. En tout état de cause, le Gouvernement estime que la restriction imposée, qui résulte de la loi et correspond à un objectif d'intérêt général, est justifiée au regard des critères posés à l'alinéa 2 de l'article 9 (art. 9) de la Convention.

128. La Commission estime qu'au vu de la conclusion à laquelle elle est parvenue en ce qui concerne la violation de l'article 1 du Protocole N° 1 et de l'article 11 (P&-1, 11) de la Convention, il ne s'impose pas de procéder à un examen séparé de l'affaire sous l'angle de l'article 9 (art. 9) de la Convention.

CONCLUSION

129. La Commission conclut, par 24 voix contre 7, qu'il n'y a pas lieu d'examiner aussi l'affaire sous l'angle de l'article 9 (art. 9) de la Convention.

H. Récapitulation

130. La Commission conclut, par 26 voix contre 5, qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1) à la Convention (par. 64) ;

131. La Commission conclut, par 24 voix contre 7, qu'il y a eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole N° 1 (art. 14+P1-1) (par. 79) ;

132. La Commission conclut, par 24 voix contre 7, qu'il y a eu violation de l'article 11 (art. 11) de la Convention (par. 114) ;

133. La Commission conclut, par 22 voix contre 9, qu'il y a eu violation de l'article 14 combiné avec l'article 11 (art. 14+11) de la Convention (par. 119) ;

134. La Commission conclut, par 24 voix contre 7, qu'il n'y a pas lieu d'examiner aussi l'affaire sous l'angle de l'article 9 (art. 9) de la Convention (par. 129).

M. DE SALVIA
Secrétaire
de la Commission

S. TRECHSEL
Président
de la Commission(Or. français)

OPINION DISSIDENTE DE M. S. TRECHSEL A LAQUELLE DECLARENT SE RALLIER MM. F. MARTINEZ, B. MARXER ET I. BEKES

1. Je regrette d'être arrivé, dans la présente affaire, à des conclusions fondamentalement différentes de celles de la grande majorité de mes collègues. En effet, mon raisonnement est le suivant:

2. Le point de départ est marqué par une analyse de la chasse. La majorité accepte le point de vue de la requérante selon lequel la chasse "ne vise aujourd'hui, pour l'essentiel, qu'à procurer plaisir et détente à ceux qui la pratiquent dans le respect des traditions". J'accepte que la chasse peut procurer du plaisir au chasseur, mais je ne pense pas que sa raison d'être se limite à cela. Je dois peut-être préciser que je pense en premier lieu à la chasse aux cervidés. Cette

chasse, à mon avis, sert aussi l'intérêt public. Elle doit être réglementée de sorte que la population du gibier maintienne un certain équilibre qui profite d'une part à la survie saine des espèces en question, d'autre part à l'agriculture, en limitant le dommage aux cultures. Au droit de chasser doit correspondre un devoir de soins, notamment lorsqu'un hiver est particulièrement dur. La chasse est donc aussi au service de l'équilibre écologique. Finalement, elle peut constituer une activité à but lucratif.

3. Ce point de départ acquis, je prends en compte les réalités de la chasse. Le gibier a besoin, selon l'espèce, d'un espace vital d'une certaine taille. Normalement cet espace dépassera les limites des propriétés privées. Notamment dans les régions rurales qui n'ont pas profité d'un remembrement des terres, le respect de la propriété ne serait pas compatible avec la pratique de la chasse - comment savoir sur le terrain de quel propriétaire un chevreuil se trouve au moment du tir ?

4. Ma troisième réflexion porte sur le fait que le règlement légal de la chasse varie d'un pays à l'autre. Il y a, en ce domaine, une variété impressionnante de solutions possibles. Je ne m'aventurerai pas à une analyse de droit comparé, mais je ne pense pas que l'hypothèse d'une grande variété de systèmes puisse être sérieusement mise en doute. Il s'ensuit, à mon avis, que les Hautes Parties Contractantes doivent jouir d'une marge d'appréciation relativement large dans le choix du système qu'ils adoptent en la matière ainsi que du détail de la réglementation.

5. La majorité attache de l'importance au fait que la loi Verdeille ne s'applique qu'à 29 départements, que seulement 500 sur les 36600 communes que compte la France ont choisi le régime des A.C.C.A. Je ne suis pas impressionné par ce fait. Il me paraît tout à fait normal, d'abord, que dans certains départements (par ex. dans les zones urbaines telles que Paris ou dans la région des Alpes) le problème ne se pose pas. La répartition des propriétés peut être un des critères à prendre en considération. Je rappelle surtout le jugement de la Cour dans l'affaire Handyside (Cour Eur. D.H., arrêt du 7 décembre 1976, série A n° 24, p 26, par. 54) où il a été considéré que même pour la répression du "petit livre rouge des écoliers" la marge d'appréciation laissée aux Etats pouvait justifier des solutions différentes pour différentes zones géographiques du Royaume Uni. Je ne vois aucun argument dans le dossier qui permettrait de conclure que les différences de département en département et de commune en commune ne sauraient être justifiées comme restant à l'intérieur du cadre relativement large de la marge d'appréciation laissée aux Etats en matière de chasse.

6. J'aborde maintenant le grief tiré de la violation alléguée de l'article 1 du Protocole N° 1 à la Convention. Je n'hésite pas à admettre que l'obligation faite à la requérante de tolérer l'exercice de la chasse sur son terrain constitue une ingérence dans son droit au respect de la propriété. A mon avis, il s'agit d'une réglementation de l'usage des biens. Je ne pense pas, cependant, que l'ingérence est particulièrement grave. Il n'a pas été allégué qu'elle porte entrave à l'usage proprement dit par la requérante (choix de l'affectation comme pâturage, culture du blé, du maïs etc.). En outre, elle se limite dans le temps aux périodes d'ouverture de la chasse. Ayant accepté que la chasse sert un intérêt public, je conclus que l'ingérence dont se plaint la requérante ne saurait être considérée comme disproportionnée. Je tiens à souligner que si la requérante se plaint de l'absence d'une indemnité ou d'une contrepartie, elle n'a cependant aucunement spécifié en quoi, mis à part l'outrage moral qui l'anime, elle aurait subi quelque dommage que ce soit. Il n'y a donc eu, à mon avis, aucune violation du droit au respect des biens de la requérante, au sens de l'article 1 du Protocole N° 1.

7. La requérante se considère ensuite victime d'une discrimination

du fait que les propriétaires de terrains d'une superficie supérieure à 20 hectares ne sont pas obligés de tolérer l'accès à leurs terres aux fins de la chasse. Or, j'accepte que cette distinction repose sur des considérations raisonnables. L'idée sous-jacente à cette règle est qu'un terrain d'une telle surface peut constituer un habitat autonome pour le gibier et se prêter aussi à former une unité autonome de chasse. Sans doute sera-t-il possible de discuter la question de savoir si une autre limite ne devrait pas être préférée, 19, 21, 25, 30 hectares, qu'en sais-je? Or, il s'agit là d'une question très éloignée de ce que la Commission est appelée à contrôler. Dans l'effort d'harmoniser équité et sécurité du droit, la fixation par le législateur de limites clairement définies ne prête pas à critique. Les législations nationales connaissent de nombreux exemples de cette technique - à titre d'exemple je me réfère à la limite d'âge du consentement aux rapports sexuels. Je conclus donc que la requérante n'est pas victime de discrimination.

8. Pour ce qui est de la liberté d'association, mes prémices m'amènent à assimiler les A.C.C.A. aux associations d'intérêt public telles que, par exemple, les associations d'étudiants (N° 6094/73, association X c. Suède, D.R. 9, p. 11, par. 63) où la Commission a considéré qu'une telle association d'étudiants faisait partie intégrante de l'université et constituait un moyen formel d'organiser la participation des étudiants à la gestion de celle-ci. Pour moi, les A.C.C.A. constituent un moyen formel d'organiser la chasse dans une commune et elles ont également une structure démocratique. De toute façon, à supposer même qu'il y ait ingérence, l'intérêt public justifie l'intégration de la requérante aux A.C.C.A. au même titre que je considère justifiée la réglementation de l'usage de son terrain. Les mêmes arguments valent également pour ce qui est de la discrimination alléguée.

9. Reste l'article 9, la liberté de pensée, de conscience et de religion. Je n'ai pas de doute que la requérante est violemment opposée à la chasse. Nul ne l'empêche d'avoir cette opinion et de l'exprimer. Cette opinion ne constitue cependant pas, à mon avis, une religion ou une conviction au sens de l'article 9 de la Convention. Le terme de conviction, tel qu'il a été interprété par la Cour dans l'arrêt Campbell et Cosans c. Royaume-Uni du 15 février 1982 (série A n° 48, p. 16, par. 36), « s'applique à des vues atteignant un certain degré de force, de sérieux, de cohérence et d'importance ». Il se distingue nettement de la notion d'opinion et est beaucoup plus étroit. Le contexte de l'article 9 démontre que la « conviction » au sens de cet article doit être susceptible de « manifestation ». Or, la simple opposition à la chasse, à mon avis, ne s'y prête pas. Il n'y a donc pas eu de violation de l'article 9 non plus. (Or. français)

OPINION PARTIELLEMENT CONCORDANTE ET PARTIELLEMENT DISSIDENTE DE M. M.P. PELLONPÄÄ

Bien que je sois parvenu à la même conclusion que la majorité de la Commission quant à la violation de l'article 1 du Protocole N° 1, pris en combinaison avec l'article 14 de la Convention, je ne partage pas l'opinion de la majorité en ce qui concerne l'article 1 du Protocole N° 1 pris isolément.

L'obligation de la requérante « d'apporter » son terrain à des A.C.C.A. afin que tous les chasseurs de la commune puissent y chasser sans que la propriétaire soit en mesure de s'y opposer, n'est pas nécessairement à considérer comme une charge exorbitante. A cet égard, je note que les effets de l'obligation en question ne sont pas tels qu'on puisse les assimiler à une privation de propriété et que la majeure partie de l'année, la requérante peut user de ses biens d'une manière tout à fait normale. Vu que cette réglementation de l'usage des biens peut être considérée comme poursuivant un but conforme à

l'intérêt général, elle n'est pas en soi contraire à l'article 1 du Protocole N° 1.

Ce qui m'a amené à conclure à une violation est la nature discriminatoire de la réglementation en question. La Commission a identifié des éléments discriminatoires (paragraphe 65 et 74 à 81 du Rapport) parmi lesquels je mets l'accent essentiellement sur la discrimination faite entre les propriétaires de moins de 20 ha et les autres. Bien que je puisse accepter qu'il y ait des raisons objectives de regrouper les petites parcelles, la distinction faite entre les petits et grands propriétaires est à mon avis disproportionnée. Je note à cet égard, d'une part, que les grands propriétaires, s'ils sont chasseurs, ont la possibilité de se réserver le droit de chasse exclusif sur leur fonds, tandis que les petits propriétaires ne le peuvent pas, puisqu'ils sont obligés d'apporter leur terrain à une A.C.C.A. D'autre part, je relève que si les grands propriétaires ne sont pas eux-mêmes chasseurs, ils ont également la possibilité, non seulement de ne pas chasser chez eux, mais aussi d'exclure autrui de la chasse sur leur fonds, possibilité qui est déniée aux petits propriétaires. C'est pourquoi je suis arrivé à la conclusion qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole N° 1, pris en combinaison avec l'article 14 de la Convention.

En ce qui concerne l'article 11 de la Convention, je partage l'opinion de la majorité de la Commission. Vu le raisonnement figurant aux paragraphes 109 à 111 du Rapport, je suis d'avis qu'aucune question séparée ne se pose sous l'angle de l'article 14. (Or. français)

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE DE M. N. BRATZA

J'ai voté avec la majorité de la Commission et j'approuve donc toutes les conclusions auxquelles elle est parvenue, sauf en ce qui concerne le grief soulevé sous l'angle de l'article 14 combiné avec l'article 11 de la Convention, où je suis d'avis qu'il ne se posait aucun problème nécessitant un examen séparé au regard de l'article 14 de la Convention. (Or. français)

OPINION PARTIELLEMENT CONCORDANTE ET PARTIELLEMENT DISSIDENTE DE M. P. LORENZEN

J'ai voté avec la majorité pour une violation de l'article 1 du Protocole N° 1 et de l'article 11 de la Convention. Vu les raisonnements figurant aux paragraphes 61 et 62, et 109 à 111, je suis d'avis qu'aucune question séparée ne se pose sous l'angle de l'article 14.

(Or. français)

OPINION PARTIELLEMENT CONCORDANTE ET PARTIELLEMENT DISSIDENTE DE M. K. HERNDL

Je tiens à expliquer les raisons qui m'ont amené à voter avec la majorité pour une violation de l'article 1 du Protocole N° 1 (tant pris isolément qu'en combinaison avec l'article 14) et à émettre, en revanche, un vote négatif en ce qui concerne la violation de l'article 11 (pris isolément) telle que l'a constaté la majorité au paragraphe 114 du Rapport.

1. Violation de l'article 1 du Protocole N° 1

A cet égard, je me rallie entièrement à la position exprimée par M. Ress dans l'opinion partiellement concordante et partiellement dissidente qu'il a rédigée dans l'affaire N° 25088/94, Chassagnou et

autres contre la France (Rapport du 30 octobre 1997, p. 36 et 37) qui concerne exactement les mêmes problèmes. Dans cette opinion, M. Ress relève, à juste titre, que les indemnisations prévues par la loi pour une telle ingérence ne couvrent que les pertes résultant de la privation des revenus antérieurs (qui, dans le cas d'espèce, n'existaient pas) sans prendre en considération la perte des revenus possibles s'il n'y avait pas eu collectivisation. Au lieu de tenter de déterminer la véritable valeur du droit de chasser sur la base de critères objectifs, la loi se limite à un renvoi à la situation qui existait dans le passé. Dans ce contexte, il ne faut pas oublier que dans le cas de la requérante, il n'existait aucun revenu antérieur, la requérante ne pratiquant pas et ne voulant pas pratiquer la chasse.

2. Non-violation de l'article 11 pris isolément

Le constat de la majorité selon lequel il serait incompatible avec la Convention de contraindre un individu à une adhésion (contraire à ses propres convictions) à une association et qu'une telle obligation irait au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer un juste équilibre entre des intérêts contradictoires et ne saurait donc être considérée comme proportionnée au but poursuivi (par. 113), revient à dénier aux Etats la possibilité de créer, de par la loi, une obligation d'adhésion à une association, et cela même si ce serait dans l'intérêt général. Il peut pourtant exister des cas où l'intérêt public exige que l'exercice d'un droit se fasse en pratique par l'entremise d'une association.

La chasse en est un exemple typique. Il serait erroné et ne correspondrait pas à la réalité des choses de regarder la chasse exclusivement comme une activité sportive exercée par certains particuliers pour leur propre plaisir. En fait, la chasse - j'en reviens au raisonnement de M. Ress - est une activité qui va au-delà du loisir et du sport, une activité nécessaire pour l'équilibre écologique, dont l'exercice nécessite en pratique une certaine superficie de terrain. C'est là que les associations prévues par la loi Verdeille entrent en jeu. De telles associations représentent quasiment le seul moyen d'assurer que la chasse soit exercée dans des conditions correspondant aux besoins de l'écologie et du maintien de la faune et donc à l'intérêt général.

Il faut aussi noter que la Cour, dans l'affaire Sigurjonsson, après avoir affirmé le principe que l'article 11 consacre un droit d'association négatif, n'a nullement exclu la possibilité qu'une éventuelle limitation ou restriction de l'exercice de ce droit négatif puisse être justifiée aux termes de l'article 11 par. 2, si elle était nécessaire et proportionnée. Tel est à mon avis le cas des associations de chasse, qui existent dans beaucoup d'Etat parties à la Convention. On ne saurait donc pas considérer, comme le fait la majorité, que l'obligation pour certains propriétaires de territoires de dimension limitée d'adhérer à une association de chasse soit disproportionnée au but poursuivi, à savoir celui de régler les modalités de l'exercice de la chasse en respectant l'intérêt public.

3. Violation de l'article 11 en combinaison avec l'article 14

D'un autre côté, il m'est difficile d'accepter comme non discriminatoires les critères que la loi française établit pour définir la notion de « superficie suffisante », qui constituerait une « chasse valable », et n'entraînant pas de ce fait l'obligation d'adhésion à une association de chasse. Dans le cas de la requérante, la superficie minimale était de moins de 20 ha. Il convient de se demander sur la base de quels critères la loi a fixé ce seuil pour les chasses valables. Il suffit de se référer au Rapport Bricout (Ass. Nat., J.O. Doc n° 770, p. 5 et s.) pour réaliser que c'est avant tout un souci de « souplesse » qui a prévalu dans la rédaction de la loi. Cette « souplesse » me paraît être très proche de la discrimination. Le Rapport Bricout présente en fait une multitude de définitions de la

« superficie suffisante » et confirme la suivante : « les superficies ont été fixées (...) à 20 ha en principe, elles sont réduites à trois ha pour les marais non asséchés et à un ha pour les étangs, s'ils sont isolés, mais portées à 100 ha pour les terrains situés en montagne (...). » En plus, il est prévu que ces minima peuvent être augmentés (au maximum doublé) par acte administratif, à savoir arrêté du ministre de l'agriculture, pris sur proposition du préfet.

Compte tenu de ce qui précède, j'estime que le traitement de la requérante quant à ses droits sous l'angle de l'article 11 n'était pas conforme aux exigences de l'article 14 de la Convention.

4. Remarques finales

Il me semble que dans cette affaire, l'on est en présence d'un conflit entre deux philosophies opposées. D'une part, le principe qui veut réserver le droit de chasse aux seuls propriétaires, d'autre part, le principe qui veut instaurer la liberté de la chasse en tous lieux et au bénéfice de tout citoyen sans conditions. Il y a là les éléments d'une vieille querelle au sein de la société française, querelle qui remonte au temps de la révolution de 1789, le premier principe ayant été défendu par Mirabeau, le second par Robespierre. Depuis cette époque, le législateur français a essayé de réconcilier ces deux tendances et la loi Verdeille représente, à mon avis, un effort de bonne foi à cet égard. C'est pourquoi il est regrettable que la requérante ait parsemé ses observations de commentaires d'ordre plutôt idéologique et polémique. L'importance juridique de l'affaire ne méritait ni la polémique ni l'insistance sur une seule position quasi-idéologique qui ne veut pas reconnaître que dans le monde tel qu'il se présente aujourd'hui d'importants aspects de protection de l'environnement et de la faune ainsi que la nécessité de combattre les dégradations de toutes sortes militent, en ce domaine, en faveur d'un règlement strict et objectif, incluant, si nécessaire, des obligations additionnelles imposées aux propriétaires de certains terrains, telles que, entre autres, l'obligation de faire partie d'une association. (Or. français)

OPINION SEPARÉE DE M. J.C. GEUS, PARTAGÉE
PAR MM. A.S. GÖZÜBÜYÜK, A. WEITZEL, D. SVÁBY, C. BİRSAN et Mme M.
HION, À LAQUELLE DECLARENT SE RALLIER MM. M.A. NOWICKI ET E.A. ALKEMA

1. Je me suis résigné à considérer qu'il ne s'imposait pas de procéder à un examen séparé du grief sous l'angle de l'article 9 de la Convention. Toutefois, à la réflexion, j'estime que le rapport de la Commission eût gagné en cohérence si la requête avait également été envisagée quant à cet aspect.

2. L'article 9 de la Convention protège avant tout le domaine des convictions personnelles, ce qu'on appelle parfois le for intérieur. De plus, par la référence à la liberté de manifester ses convictions, individuellement ou collectivement, en public ou en privé, il protège également des actes intimement liés à la manifestation des convictions en question (N° 10358/83, déc. 15.12.83, D.R. 37, p. 142).

3. Le mot « convictions » n'est pas synonyme des termes « opinions » ou « idées », tels que les emploie l'article 10 de la Convention qui garantit la liberté d'expression ; il s'applique à des vues atteignant un certain degré de force, de cohérence et d'importance et méritant, de ce fait, respect dans une société démocratique (Cour eur. D.H., arrêt Campbell et Cosans c. Royaume-Uni du 25 février 1982, série A n° 48, p. 16, par. 36, concernant l'opposition au châtiment corporel dans les écoles).

4. En ce qui me concerne, il ne fait aucun doute que l'opposition à la chasse professée par la requérante fait partie intégrante de sa conception des rapports entre l'homme et la nature et qu'il s'agit là de « convictions » au sens de l'article 9 de la Convention, tel

qu'interprété ci-dessus.

5. Le souci d'assurer la protection des espèces animales menacées, celui de sauvegarder pour les générations futures un espace naturel viable pour l'ensemble des espèces, de maintenir un équilibre dans les écosystèmes ou de réduire la pollution d'origine humaine sont des préoccupations dites « écologistes », qui sont à l'heure actuelle très répandues dans la population de tous les Etats contractants, au point que des partis politiques écologistes ont été fondés pour relayer et défendre les positions exprimées par les individus à cet égard. J'observe d'ailleurs que les chasseurs, au moins en France, ont également créé un parti politique appelé « Chasse, pêche, nature et tradition ».

6. Je remarque cependant que, dans de nombreux pays européens, la chasse ne suscite guère de controverses passionnées. La raison me paraît en être que, dans la plupart des cas, la liberté de chasser n'entrave pas la liberté des non-chasseurs de jouir paisiblement de leurs biens et de les affecter comme bon leur semble. En accordant aux chasseurs des prérogatives attentatoires aux droits et libertés des non-chasseurs, la loi Verdeille a eu pour effet, me semble-t-il, de transformer ce qui pourrait n'être qu'une simple opinion en conviction profonde, même s'agissant de la chasse des espèces qui ne sont nullement menacées de disparition.

7. Le Gouvernement soutient, il est vrai, que la liberté de la requérante de manifester ses convictions n'a subi aucune restriction, puisqu'elle n'est aucunement empêchée d'adhérer aux associations de protection de la nature de son choix. Cet argument ne me convainc pas. De même que le droit à la liberté d'association reconnu par l'article 11 de la Convention implique le droit négatif de ne pas être obligé de s'associer, de même le droit de manifester ses convictions comporte-t-il le droit de ne pas être obligé de supporter chez soi des manifestations de convictions totalement opposées à celles que l'on professe. En effet, s'il est vrai que la liberté de pensée et de conscience concerne essentiellement la vie intime de l'individu, elle n'aurait aucun sens si, même dans le domaine de la vie privée, l'individu se trouvait obligé par la loi de supporter, sur le fonds privatif où il réside, l'intrusion de personnes, manifestant, par leur présence et leurs actes, des convictions diamétralement opposées aux siennes.

8. Certes, pour protéger le domaine personnel, l'article 9 ne garantit pas toujours le droit de se comporter dans le domaine public d'une manière dictée par cette conviction. La Commission a ainsi estimé que l'obligation pour un pacifiste de s'acquitter de certains impôts, dont une partie serait affectée aux dépenses militaires, était une obligation d'ordre général et neutre du point de vue de la liberté de conscience (voir déc. 15.12.83, précitée). Il en va autrement en l'espèce car la requérante ne revendique pas le droit de manifester en public ses convictions, pas plus qu'elle ne dénie aux adeptes de la chasse le droit de chasser, mais souhaite simplement que l'on ne chasse pas chez elle.

9. Il n'est pas de société démocratique, au sens de l'article 9 comme de l'article 10 de la Convention, sans pluralisme, tolérance et esprit d'ouverture et la liberté de conscience comme la liberté d'expression sont les conditions primordiales du progrès de la société et de l'épanouissement de chacun (mutatis mutandis, Cour eur. D.H., arrêt Handyside c Royaume-Uni du 7 décembre 1976, série A n° 24, p. 23, par. 49). A cet égard, je suis d'avis que les convictions écologiques de la requérante sont tout aussi respectables que celles des chasseurs et que les autorités étatiques ont une obligation positive de prendre les mesures nécessaires pour ne pas favoriser la manifestation des convictions par un groupe au détriment de l'autre.

10. En l'espèce, l'application de la loi Verdeille a pour conséquence

de favoriser les chasseurs au détriment des opposants à la chasse car, en obligeant les non-chasseurs d'adhérer à une A.C.C.A. et à lui apporter leurs terrains, la loi donne aux chasseurs la possibilité de pratiquer la chasse non seulement sur leurs propres terrains mais également sur les terrains appartenant à autrui tandis que les opposants à la chasse se voient privés de la possibilité d'apporter leurs terrains aux associations de protection de la nature dont ils sont membres.

11. En conclusion, j'estime que l'ingérence dans la liberté de pensée et de conscience de la requérante n'était pas nécessaire, dans une société démocratique, à la protection des droits et libertés d'autrui.