



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

TROISIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 25708/03
présentée par Gilbert et Raymonde BAUDINIÈRE
et de la requête n° 25719/03
présentée par René et Denise VAUZELLE
contre la France

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant le 6 décembre 2007 en une chambre composée de :

M. B.M. Zupančič, *président*,

M. J.-P. Costa,

M^{me} E. Fura-Sandström,

M^{me} A. Gyulumyan,

M. E. Myjer,

M. David Thór Björgvinsson,

M^{me} I. Berro-Lefèvre, *juges*,

et de M. S. Quesada, *greffier de section*,

Vu les requêtes susmentionnées introduites le 31 juillet 2003,

Vu la décision de la Cour de joindre les requêtes,

Vu la décision de la Cour de se prévaloir de l'article 29 § 3 de la Convention et d'examiner conjointement la recevabilité et le fond de l'affaire,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par les requérants,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Les requérants, Gilbert et Raymonde Baudinière (requête n° 25708/03 ; les « premiers requérants »), résidant à Pindray, et René et Denise Vauzelle (requête n° 25719/03 ; les « seconds requérants »), résidant l'un à Montmorillon, l'autre à Creutzwald, sont des ressortissants français nés respectivement en 1935, 1933, 1931 et 1925. Ils sont représentés devant la Cour par M^e Claude Comte, avocat à Poitiers. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M^{me} Edwige Belliard, directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

A. Les circonstances de l'affaire

Les faits, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

1) Requête n° 25708/03

Les premiers requérants sont propriétaires de parcelles de terrains situées sur le territoire de la commune de Pindray dans le département de la Vienne. Ces parcelles étaient rattachées à une association de chasse dite l'« association de chasse du terrier de Pindray ». Créée en 1973 et adhérente de la Fédération départementale des chasseurs de la Vienne depuis 1974, cette association a pour but statutaire « l'amélioration de la chasse, la protection et le repeuplement du gibier, l'exercice de la chasse, la destruction des animaux nuisibles, et la protection des récoltes », ses membres faisant apport de leur droit de chasse et de leur droit de détruire les animaux nuisibles sur leurs terrains.

Par un arrêté du 7 septembre 1994, le sous-préfet de Montmorillon rattacha d'office ces parcelles à l'association communale de chasse agréée de Pindray (« l'ACCA »), au motif que leur superficie globale était inférieure à la superficie minimale requise par la loi n° 64-696 du 10 juillet 1964 – dite « loi Verdeille » – pour faire opposition (soit 40 hectares dans le département de la Vienne).

Saisi par les requérants – qui, notamment, invoquaient une violation des articles 9, 10 et 11 de la Convention – le tribunal administratif annula cet arrêté par un jugement du 4 juin 1997, au motif que, contrairement au constat du sous-préfet, la superficie du fonds des requérants dépassait le seuil d'opposition.

L'ACCA interjeta appel devant la cour administrative d'appel de Bordeaux. Il ressort de l'arrêt rendu le 17 juillet 2000 par cette juridiction que, dans leurs observations, les requérants exposaient notamment que, dans son arrêt *Chassagnou et autres c. France* [GC] du 29 avril 1999 (n^{os} 25088/94, 28331/95 et 28443/95, CEDH 1999-III), la Cour avait jugé que la loi Verdeille était contraire à la Convention et que son application

devait en conséquence être écartée, et soutenaient spécifiquement que le rattachement de leur fonds à l'ACCA emporterait violation de leur droit à la liberté d'association et de l'article 11 de la Convention. La cour administrative d'appel annula cependant le jugement déféré ; après avoir constaté que le seuil susmentionné n'était pas atteint et jugé que « la circonstance que [les requérants faisaient] partie d'une autre « association de chasseurs ne saurait avoir pour effet de les soustraire aux obligations résultant de la loi du 10 juillet 1964 », elle souligna en particulier ce qui suit :

« (...) Considérant que si M. et M^{me} Baudinière soutiennent que l'obligation faite par la loi du 10 juillet 1964 aux propriétaires d'unités foncières de moins de 20 hectares d'adhérer à une association communale de chasse agréée porte atteinte à la liberté d'association, l'Etat peut, pour réglementer l'exercice du droit de chasse, limiter ce droit ; 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 l'espèce M. et M^{me} Baudinière n'établissent pas en quoi l'arrêté litigieux, pris sur le fondement de cette loi, porterait une atteinte excessive à leur liberté d'association ; (...) ».

Les requérants se pourvurent en cassation. Se référant expressément à l'arrêt *Chassagnou et autres* précité, ils dénonçaient une violation des articles 9 et 11 de la Convention et 1^{er} du Protocole n° 1, ainsi que de l'article 14 de la Convention combiné avec ces deux dernières dispositions. Ils exposaient en particulier ce qui suit :

« (...) dans la mesure où (...) les terrains des consorts Baudinière avaient déjà été rattachés à l'association de chasse du terrier de Pindray, de sorte que la poursuite des objectifs cynégétiques définis par la loi de 1964 était d'ores et déjà assurée sur les terres des exposants avant la survenance de l'arrêté du 7 septembre 1994, l'atteinte que cette disposition a porté à leur liberté d'association n'était, de toute évidence, aucunement « nécessaire » au sens de l'article 11.

(...) l'adhésion des exposants à l'association de chasse du terrier de Pindray, antérieurement à l'arrêté préfectoral attaqué, témoigne, non pas certes que les exposants avaient des convictions opposées à la pratique de la chasse, mais qu'ils avaient entendu, dans le respect de la loi, faire un usage légitime de leur liberté d'association. Leur choix à cet égard, le présent litige en témoigne, atteignait, pour reprendre les termes employés par la Cour [notamment dans l'arrêt *Chassagnou et autres précité*] (...) « un certain degré de force, de cohérence et d'importance et [méritait] [sic] de ce fait respect dans une société démocratique (...) ».

Le 12 février 2003, le Conseil d'Etat rejeta le pourvoi par un arrêt ainsi motivé :

« (...) Considérant (...) que la circonstance que les requérants aient fait apport précédemment de leurs droits de chasse à une association de chasse déclarée n'est pas en elle-même de nature à faire obstacle à l'application des dispositions relatives à la constitution et à l'emprise des associations communales de chasse agréées (...) dès lors qu'ils peuvent faire usage, en leur nom propre, du droit d'opposition ; que, dès lors, c'est sans erreur de droit que la cour a jugé que la participation à une autre association de chasseurs ne saurait avoir pour effet de soustraire les requérants aux obligations résultant de la loi précitée ; (...) ».

Considérant (...) que si les requérants soutiennent que [l'arrêté contesté] incluant des terres leur appartenant dans l'association communale de chasse agréée de Pindray méconnaît l'article 14 de la Convention (...) et l'article 1 du premier Protocole additionnel à cette Convention, ces moyens, qui n'ont pas été soulevés devant les juges du fond et qui ne sont pas d'ordre public, sont irrecevables ;

Considérant (...) qu'aucune disposition de la loi du 10 juillet 1964 précitée ne fait obligation à quiconque de pratiquer ou d'approuver la chasse ; que dès lors la cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que les dispositions de cette loi, alors insérées dans le code rural, étaient compatibles avec les stipulations de l'article 9 de la Convention (...);

Considérant (...) qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge du fond que les requérants qui ont continûment adhéré à une association consacrée à des activités cynégétiques n'ont pas manifesté d'opposition à la pratique de la chasse ; que, dès lors, ils ne sont pas fondés à se prévaloir d'une méconnaissance à leur égard des stipulations de l'article 11 de la Convention (...); qu'il suit de là que la cour n'a pas commis d'erreur de droit en écartant le moyen tiré de la violation de ces stipulations ; (...).

Le Gouvernement indique que les premiers requérants ont, le 15 mai 2006, demandé le retrait de leur propriété du périmètre de l'ACCA afin d'en avoir la jouissance « en territoire de chasse privée ». La superficie du fond dépassant désormais le seuil d'opposition de 40 hectares, le préfet de la Vienne a fait droit à cette demande – avec effet au 2 juin 2007 – par un arrêté du 16 août 2006.

2) *Requête n° 25719/03*

Les seconds requérants sont également propriétaires de terres dans la commune de Pindray. D'un seul tenant et données à bail à un même fermier, ces terres sont devenues leur propriété par dévolution successorale à raison de 25 hectares environ pour l'un et 28 hectares environ pour l'autre. Elles étaient rattachées à une association de chasse dite l'« association de chasse du terrier de Poirat », adhérente de la Fédération départementale des chasseurs, et dont le but statutaire était « le développement du gibier, sa protection, son repeuplement, son élevage, la destruction des nuisibles, la répression du braconnage et l'exploitation rationnelle de la chasse sur les territoires où l'association possèdera le droit de chasse soit par apports des sociétaires, soit par cessions, échanges ou locations ». Leur père, ancien propriétaire, avait adhéré à cette association en 1992 au moment de sa constitution.

Par deux arrêtés distincts du 7 septembre 1994, le sous-préfet de Montmorillon rattacha d'office les terrains des requérants à l'association communale de chasse agréée de Pindray (« l'ACCA »), au motif que, prises isolément, les propriétés de chacun n'atteignaient pas le minimum requis pour faire opposition.

Par un jugement du 4 juin 1997, le tribunal administratif de Poitiers rejeta la demande des requérants – qui, notamment, invoquaient une

violation des articles 9, 10 et 11 de la Convention – tendant à l’annulation des deux arrêtés susmentionnés.

Les requérants interjetèrent appel devant la cour administrative d’appel de Poitiers. Il ressort de l’arrêt rendu le 17 juillet 2000 par cette juridiction que, dans leurs observations, les requérants exposaient notamment que, par son arrêt *Chassagnou et autres* (précité), la Cour avait jugé que la loi Verdeille était contraire à la Convention et que son application devait en conséquence être écartée, et soutenaient spécifiquement que le rattachement de leur fonds à l’ACCA emporterait violation de leurs droits à la liberté de conscience et d’association tels que garantis par les articles 9 et 11 de la Convention. La cour administrative d’appel confirma cependant le jugement déféré ; après avoir constaté que le seuil d’opposition n’était pas atteint et jugé que « la circonstance que [les requérants faisaient] partie d’une autre « association de chasseurs ne saurait avoir pour effet de les soustraire aux obligations résultant de la loi du 10 juillet 1964 », elle souligna en particulier ce qui suit :

« (...) Considérant que, ainsi que l’ont indiqué les premiers juges, 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, c’est à bon droit que les dispositions de la loi du 10 juillet 1964 ont été considérées par le tribunal administratif comme non contraires aux dispositions de l’article 9 [de la Convention] ; (...)

Considérant que si M. et M^{me} Vauzelle soutiennent que l’obligation faite par la loi du 10 juillet 1964 aux propriétaires d’unités foncières de moins de 20 hectares d’adhérer à une association communale de chasse agréée porte atteinte à la liberté d’association, l’Etat peut, pour réglementer l’exercice du droit de chasse, limiter ce droit ; 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 l’espèce les consorts Vauzelle n’établissent pas en quoi les arrêtés litigieux, pris sur le fondement de cette loi, porteraient une atteinte excessive à leur liberté d’association ; (...).

Les requérants se pourvurent en cassation. Se référant expressément à l’arrêt *Chassagnou et autres* précité, ils dénonçaient une violation des articles 9 et 11 de la Convention et 1^{er} du Protocole n° 1, ainsi que de l’article 14 de la Convention combiné avec ces deux dernières dispositions. Ils exposaient en particulier ce qui suit :

« (...) en l’espèce, il ressort des pièces du dossier que les consorts Vauzelle ont toujours été, par éthique, opposés à la chasse. L’adhésion à l’association de chasse du Poirat avait été le fait de leur père, auquel ils avaient succédé. Et, en toute hypothèse, les termes de leur recours gracieux du 23 septembre 1994 ne laissent subsister aucune équivoque quant à la volonté des exposants de quitter cette association, en raison de leur aversion à l’égard de la pratique de la chasse. Et les décisions préfectorales présentement litigieuses, si elles n’obligent pas les consorts Vauzelle à pratiquer ou à approuver la chasse, les empêchent néanmoins d’exercer efficacement, sur leurs propres terres, leur liberté de conscience sur cette question.

(...) dans la mesure où (...) les terrains des consorts Vauzelle avaient déjà été rattachés à l’association de chasse du Poirat, de sorte que la poursuite des objectifs

cynégétiques définis par la loi de 1964 était d'ores et déjà assurée sur les terres des exposants avant la survenance de l'arrêté du 7 septembre 1994, l'atteinte que cette disposition a portée à leur liberté d'association n'était, de toute évidence, aucunement « nécessaire » au sens dudit l'article 11. (...) ».

Le 12 février 2003, la Conseil d'Etat rejeta le pourvoi par un arrêt ainsi motivé :

« (...) Considérant (...) que la circonstance que les requérants aient fait apport précédemment de leur droit de chasse à une association de chasse déclarée n'est pas en elle-même de nature à faire obstacle à l'application des dispositions relatives à la constitution et à l'emprise des associations communales de chasse agréées (...) dès lors qu'ils peuvent faire usage, en leur nom propre, du droit d'opposition ; que, par suite, c'est sans erreur de droit et en motivant suffisamment son arrêt que la cour a jugé que la participation à une autre association de chasseurs ne saurait avoir pour effet de soustraire les requérants aux obligations résultant de la loi précitée ; (...)

Considérant (...) que si les requérants soutiennent que les deux arrêtés contestés incluant des terres leur appartenant dans l'association communale de chasse agréée de Pindray méconnaissent l'article 14 de la Convention (...) et l'article 1 du premier Protocole additionnel à cette Convention, ces moyens, qui n'ont pas été soulevés devant les juges du fond et qui ne sont pas d'ordre public, sont irrecevables ;

Considérant (...) qu'aucune disposition de la loi du 10 juillet 1964 précitée ne fait obligation à quiconque de pratiquer ou d'approuver la chasse ; que dès lors la cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que les dispositions de cette loi, alors insérées dans le code rural, étaient compatibles avec les stipulations de l'article 9 de la Convention (...);

Considérant (...) qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge du fond que bien loin de manifester une opposition à la pratique de la chasse, les requérants ont continûment adhéré à une association consacrée à des activités cynégétiques ; que, dès lors, ils ne sont pas fondés à se prévaloir d'une méconnaissance à leur égard des stipulations de l'article 11 de la Convention (...); qu'il suit de là que la cour n'a pas commis d'erreur de droit en écartant le moyen tiré de la violation de ces stipulations ; (...). ».

B. Le droit interne pertinent

En France, le droit de chasse appartient en principe aux propriétaires fonciers sur leurs terres : aux termes de l'article L. 422-1 du code de l'environnement (ancien article L. 222-1 du code rural), « nul n'a la faculté de chasser sur la propriété d'autrui sans le consentement du propriétaire ou de ses ayants droit ».

Le législateur a cependant jugé nécessaire de procéder dans certains cas au « regroupement » des territoires de chasse. Tel est l'objet de la loi n° 64-696 du 10 juillet 1964, dite « loi Verdeille », qui, applicable dans les départements métropolitains autres que le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et la Moselle, crée les associations communales et intercommunales de chasse agréées (« ACCA » et « AICA » ; voir l'arrêt *Chassagnou et autres* précité, « le droit interne pertinent », §§ 35 et suivants).

Régies par le droit commun des associations (loi du 1^{er} juillet 1901) ainsi que par les dispositions spéciales de la loi Verdeille et des textes réglementaires pris en son application (anciens articles L. 222-2 et suivants et R. 222-1 et suivants du code rural ; articles L. 422-1 et suivants et R. 422-1 et suivants du code de l'environnement), les ACCA regroupent les territoires de chasse à l'échelle communale. L'agrément est délivré par le préfet après vérification par celui-ci de l'accomplissement des formalités requises et de la conformité des statuts et du règlement intérieur aux prescriptions légales (anciens articles L. 222-3 et R. 222-39 du code rural). Le préfet assure la tutelle des ACCA ; toute modification aux statuts, au règlement intérieur et au règlement de chasse doit être soumise à son approbation (anciens articles R. 222-1 et R. 222-2 du code rural). Par ailleurs, en cas notamment de violation par une ACCA de ses statuts ou de son règlement de chasse, d'atteinte aux propriétés, aux récoltes, aux libertés publiques ou, d'une manière générale, de violation des dispositions réglementaires pertinentes (anciens articles R. 222-1 et suivants du code rural), le préfet peut prendre des mesures provisoires telles que la suspension de l'exercice de la chasse sur tout ou partie du territoire de l'association et la dissolution de son conseil d'administration (ancien article R. 222-3 du code rural devenu, modifié, l'article R. 422-3 du code de l'environnement).

Les ACCA ont pour but légal (selon les textes applicables à l'époque des faits de l'espèce) 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 1^{er} de la loi Verdeille ; ancien article L. 222-2 du code rural).

L'institution d'ACCA n'est obligatoire que dans certains départements, dont la liste est arrêtée par le ministre chargé de la chasse sur proposition des représentants de l'Etat dans lesdits départements et après avis conforme des conseils généraux et consultation des chambres d'agriculture et des fédérations départementales des chasseurs (ancien article L. 222-6 du code rural) ; vingt-neuf des quatre-vingt-treize départements métropolitains autres que le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et la Moselle sont concernés. Dans les autres de ces quatre-vingt-treize départements, le représentant de l'Etat arrête la liste des communes où sera créée une ACCA ; l'arrêté est pris à la demande de quiconque justifie de l'accord amiable pour une période d'au moins six années, de 60 % des propriétaires représentant 60 % de la superficie du territoire de la commune (ancien article L. 222-7 du code rural).

Les propriétaires dont le fonds est inclus dans le périmètre d'une ACCA sont de droit membres de celle-ci (ancien article L. 222-19 du code rural) ; ils perdent leur droit de chasse exclusif sur leur fonds mais ont, en leur

qualité de membre, le droit de chasser sur l'ensemble du territoire de chasse de celle-ci conformément à son règlement (anciens articles L. 222-15 et L. 222-20 du code rural).

Aux termes de l'ancien article L. 222-10 du code rural,

« 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 [« continue et constante faisant obstacle à toute communication avec les héritages voisins et empêchant complètement le passage [du gibier à poil] et celui de l'homme »] ;

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. »

La loi n° 2000-698 du 26 juillet 2000 (publiée au Journal Officiel le 27 juillet 2000) a ajouté l'alinéa suivant à cet article (devenu ensuite l'article L. 422-10 du code de l'environnement) :

« 5° Ayant fait l'objet de l'opposition de propriétaires, de l'unanimité des copropriétaires indivis qui, au nom de convictions personnelles opposées à la pratique de la chasse, interdisent, y compris pour eux-mêmes, l'exercice de la chasse sur leurs biens, sans préjudice des conséquences liées à la responsabilité du propriétaire, notamment pour les dégâts qui pourraient être causés par le gibier provenant de ses fonds. (...) ».

Dans sa version modifiée par cette dernière loi, l'ancien article L. 222-17 du code rural (devenu l'article L. 422-18 du code de l'environnement) est ainsi libellé :

« L'opposition formulée en application du 3° ou du 5° de l'article L. 422-10 prend effet à l'expiration de la période de cinq ans en cours, sous réserve d'avoir été notifiée six mois avant le terme de cette période. A défaut, elle prend effet à l'expiration de la période suivante. La personne qui la formule la notifie au préfet.

L'association peut, dans ce cas, lui réclamer une indemnité fixée par le tribunal compétent et correspondant à la valeur des améliorations apportées par celle-ci. »

C. La résolution du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, relative à l'exécution de l'arrêt Chassagnou et autres

Le 25 avril 2005, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la résolution suivante (ResDH(2005)26) :

« Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales telle qu'amendée par le Protocole n° 11 (ci-après dénommée «la Convention»),

Vu l'arrêt définitif de la Cour européenne des Droits de l'Homme rendu le 29 avril 1999 dans l'affaire *Chassagnou et autres* et transmis à la même date au Comité des Ministres en vertu de l'article 46 de la Convention ; (...)

Vu les Règles adoptées par le Comité des Ministres relatives à l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures prises à la suite de l'arrêt du 29 avril 1999, eu égard à l'obligation qu'a la France de s'y conformer selon l'article 46, paragraphe 1, de la Convention ;

Considérant que lors de l'examen de cette affaire par le Comité des Ministres, le gouvernement de l'Etat défendeur a donné à celui-ci des informations sur les mesures d'ordre individuel et général prises, notamment la modification de la loi n° 64-696 du 10 juillet 1964 (dite Loi Verdeille) incriminée par la Cour dans son arrêt dans le sens d'une objection de conscience cynégétique, permettant ainsi d'éviter de nouvelles violations similaires à celles constatées par la Cour à l'égard d'opposants à la chasse (voir l'annexe à la présente Résolution) ;

S'étant assuré que le 10 décembre 1999, après l'expiration du délai imparti, le gouvernement de l'Etat défendeur avait versé aux parties requérantes les sommes prévues dans l'arrêt du 29 avril 1999, y compris les intérêts de retard dus, soit 954,59 francs français pour chacun des requérants ;

Déclare, après avoir examiné les informations fournies par le Gouvernement de la France, qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans la présente affaire.

Annexe à la Résolution ResDH(2005)26

Informations fournies par le Gouvernement de la France lors de l'examen de l'affaire *Chassagnou et autres* par le Comité des Ministres.

(...) afin de donner plein effet à l'arrêt de la Cour, la loi n° 64-696 du 10 juillet 1964 (dite Loi Verdeille) incriminée par la Cour a été modifiée par la création d'une possibilité d'objection de conscience cynégétique au profit des opposants à la chasse. La loi n° 2000-698 relative à la chasse, introduisant cet amendement, a été adoptée le 26 juillet 2000 et publiée au Journal Officiel le 27 juillet 2000. En vertu de l'article 14 de cette loi (actuel article L. 422-10 du Code de l'Environnement) : [transcription de l'article L. 422-10 5° dudit code] ».

GRIEFS

1. Invoquant l'article 11 de la Convention, les requérants dénoncent une violation de leur droit à la liberté d'association résultant du fait qu'ils ont été contraints à adhérer à une association communale de chasse agréée alors qu'ils faisaient déjà partie d'une association ayant un même objet cynégétique.

2. Invoquant l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 11, les requérants exposent que, rattachés d'office à une telle association au motif que la superficie de leurs terres est inférieure à quarante hectares, ils sont victimes d'une discrimination fondée sur leur « état de fortune ».

EN DROIT

1. Les requérants se plaignent du fait qu'ils ont été contraints à adhérer à une ACCA alors qu'ils faisaient déjà partie d'une association cynégétique ; selon eux, « indépendamment des motifs d'ordre public, (...) la liberté d'association, qui comporte le choix d'adhérer à toute association de son choix, ne saurait souffrir d'une quelconque limitation en fonction d'un prétendu caractère de non excessivité ». Ils dénoncent une violation de l'article 11 de la Convention, aux termes duquel :

« 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. »

Le Gouvernement considère qu'il n'y a pas eu violation de l'article 11 en l'espèce. Il souligne en premier lieu que l'arrêt *Chassagnou et autres* (précité) ne met pas en cause l'économie générale de la loi Verdeille dès lors qu'il retient qu'elle poursuit un but légitime conforme à l'intérêt général (l'organisation rigoureuse et cohérente de la chasse et la gestion équilibrée du patrimoine cynégétique). Par ailleurs, la conclusion de violation de l'article 11 à laquelle parvient la Cour dans cette affaire reposerait sur le constat que l'obligation faite aux requérants d'adhérer à une ACCA alors qu'ils étaient opposants éthiques à la chasse heurtait les convictions de ces derniers. Or en l'espèce, les requérants ne seraient pas des opposants éthiques à la chasse : manifeste quant aux premiers requérants, cela ressortirait, quant aux seconds requérants, du fait qu'ils ont renouvelé leur adhésion à l'association de chasse du Poirat après le décès de leur père et qu'ils n'ont pas ultérieurement demandé leur retrait pour un tel motif sur le fondement de la loi du 26 juillet 2000. Selon le Gouvernement, au vu de l'absence d'opposition éthique des requérants et du droit de retrait dont ils auraient disposé dans une telle hypothèse, l'on ne saurait conclure à la violation de l'article 11 sur le fondement de la jurisprudence *Chassagnou et autres*.

Le Gouvernement ajoute qu'il était « nécessaire dans une société démocratique » d'inclure les terrains des requérants dans le périmètre d'une ACCA et d'affilier d'office les intéressés à celle-ci, alors même que ces derniers étaient déjà membres d'une association de chasse à laquelle ils avaient apporté le droit de chasse lié auxdits terrains. Il rappelle à cet égard que les ACCA ont été créées en 1964 par la loi Verdeille, dans le but de

donner un cadre véritablement démocratique à l'activité cynégétique et de répondre à la raréfaction du gibier ; elles visent ainsi au regroupement des terrains les moins grands, afin de constituer des entités cynégétiques viables et gérables et de permettre l'exercice de la chasse au plus grand nombre (en sont membres de droit en sus des propriétaires fonciers concernés, tous les chasseurs résidant dans la commune ; elles accueillent en outre obligatoirement un certain nombre de chasseurs non résidants), sur le territoire le plus vaste possible, et dans le respect des équilibres agro-sylvo-cynégétiques et les meilleures conditions de sécurité (sur ce tout dernier point, il soutient que « la juxtaposition sur le terrain de parcelles de tailles restreintes ne peut qu'accroître les risques d'accident », eu égard à la portée importante des armes de chasse). En vue de permettre la réalisation de cette « mission d'intérêt général », la loi mettrait diverses obligations à la charge des ACCA, dont le respect serait contrôlé par le préfet. Formées quant à elles par la libre volonté de leurs membres qui définissent comme ils l'entendent les règles qu'ils s'imposent, les associations de chasse « indépendantes » ne présenteraient pas de telles garanties de gestion démocratique et équilibrée de la chasse sur leurs territoires, d'autant moins qu'elles ne seraient ouvertes qu'aux propriétaires fonciers et régiraient des territoires généralement plus restreints que ceux des ACCA.

Les requérants, rejettent la thèse du Gouvernement selon laquelle il ressort de l'arrêt *Chassagnou et autres* que l'obligation d'adhérer à une ACCA n'emporte violation de l'article 11 que dans la mesure où elle est imposée à des opposants éthiques à la chasse (ce qu'ils ne prétendent pas être). Ils ajoutent que l'on ne saurait voir dans les objectifs mis en avant par le Gouvernement – la sauvegarde du gibier et la sécurité – des motifs d'intérêt général susceptibles de justifier l'atteinte à leurs droits résultant de leur affiliation obligatoire à une ACCA. Ils estiment en effet que l'on ne peut parler de but d'intérêt général alors que l'institution d'ACCA n'est obligatoire que dans vingt-neuf des quatre-vingt-treize départements que compte la France métropolitaine, que de telles associations n'ont été constituées volontairement que dans 851 communes d'autres départements, et que les gros propriétaires échappent à ce système. S'agissant spécifiquement de la sécurité, les requérants considèrent que rien ne démontre que les accidents de chasse seraient moins fréquents dans les communes où des ACCA sont constituées.

Les requérants soulignent avec force qu'ils étaient déjà membres d'une association de chasse, inscrite à la fédération départementale des chasseurs. Selon eux, il n'est pas admissible, au regard de la liberté d'association, que des propriétaires chasseurs membres d'une association cynégétique ayant un objet identique à celui des ACCA, se voient obligés de quitter cette association à laquelle ils avaient librement adhéré et de rejoindre une ACCA. En conclusion, ils soulignent que « si l'on peut concevoir qu'un remembrement des territoires de chasse, moyennant des seuils de superficie,

soit souhaitable, un tel objectif peut parfaitement se concevoir dans le respect du droit de propriété et de la liberté d'association, en laissant la liberté du choix du groupement, l'adhésion à une ACCA ne pouvant être qu'un subsidiaire, la sauvegarde de l'écosystème s'imposant à tous, petits et gros propriétaires, indépendamment de la seule considération des seuls intérêts égoïstes des chasseurs ».

La Cour rappelle que, comme elle l'a jugé dans l'affaire *Chassagnou et autres* (arrêt précité, § 103) auquel se réfèrent pertinemment les parties, l'obligation d'adhérer à une ACCA imposée par la loi Verdeille aux requérants est une restriction dans l'exercice de leur droit à la liberté d'association « négative », c'est-à-dire à la liberté de chacun de ne pas adhérer à telle ou telle association ou de s'en retirer.

Pareille restriction enfreint l'article 11, sauf si elle est « prévue par la loi », dirigée vers un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2 et « nécessaire, dans une société démocratique », pour les atteindre.

La première de ces conditions est sans conteste remplie en l'espèce (voir l'arrêt *Chassagnou et autres*, § 105). S'agissant de la deuxième, la Cour retient que le regroupement des parcelles de surface réduite dans le périmètre d'ACCA et l'adhésion obligatoire des propriétaires concernés à ces dernières, s'inscrivent dans le cadre de « l'organisation et [de] la réglementation d'une activité de loisir » dans l'optique d'offrir au plus grand nombre l'accès au loisir cynégétique et d'assurer la sécurité des biens et des personnes (arrêt *Chassagnou et autres*, § 108) ; elle relève tout particulièrement à cet égard qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi Verdeille, les ACCA ont pour but de favoriser sur leur territoire, notamment, « 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 ». Elle admet en conséquence que la restriction litigieuse vise « à la protection des droits et libertés d'autrui » au sens du second paragraphe de l'article 11 (voir l'arrêt *Chassagnou et autres*, §§ 106-108 et 113).

Quant à la troisième condition, la Cour, tout d'abord, réaffirme que le vocable « nécessaire » n'a pas la souplesse de termes tels qu'« utile » ou « opportun » (voir par exemple l'arrêt *Chassagnou et autres*, § 112). Les exceptions visées à l'article 11 exigeant en conséquence une interprétation stricte, seules des raisons convaincantes et impératives peuvent justifier des restrictions à la liberté d'association (voir, par exemple, l'arrêt *Sidiropoulos et autres c. Grèce* du 10 juillet 1998, *Recueil* 1998-IV, § 40). Néanmoins, pour juger de la « nécessité » « dans une société démocratique » d'une restriction, les Etats contractants disposent d'une certaine marge d'appréciation. Etroite dans les domaines où l'exercice du droit à la liberté d'association est par essence lié à celui du droit à la liberté d'opinion ou d'expression (tel celui de l'activité politique ; voir, parmi d'autres, l'arrêt *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde c. France*

du 7 juin 2007, n° 71251/01, ECHR 2007-..., § 46), cette marge d'appréciation est *a priori* plus ample lorsque l'exercice de ce droit s'inscrit dans le cadre d'une activité qui – telle la chasse – relève des loisirs.

La Cour rappelle ensuite, d'une part, qu'une restriction au droit que consacre l'article 11 doit être proportionnée au but légitime poursuivi (arrêt *Chassagnou et autres*, § 112) et, d'autre part, que, plus largement, un juste équilibre doit être ménagé entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble (arrêt *Sørensen et Rasmussen c. Danemark* [GC], nos 52562/99 et 52620/99, CEDH 2006-..., § 58). Il convient donc en l'espèce, dans le cadre de l'appréciation de la « nécessité » de la restriction querellée, de prendre aussi en compte l'objectif d'intérêt général que, au-delà de « la protection des droits et libertés d'autrui », la loi Verdeille poursuit : « éviter une pratique anarchique de la chasse » et « favoriser une gestion rationnelle du patrimoine cynégétique » (arrêt *Chassagnou et autres*, § 79) ; en visant ainsi à la maîtrise de l'impact de la chasse sur les équilibres naturels, la loi tend en effet à la préservation de la nature, ce qui, comme la Cour l'a jugé à de nombreuses reprises, relève incontestablement de l'intérêt général (voir, par exemple, l'arrêt *Lazaridi c. Grèce* du 13 juillet 2006, n° 31282/04, § 34).

Ceci étant, la Cour souligne que dans l'arrêt *Chassagnou et autres*, elle a conclu à la violation de l'article 11 au motif déterminant que les requérants, opposants éthiques à la chasse, s'étaient trouvés obligés d'adhérer à une association dont l'objet (cynégétique) heurtait leurs convictions, retenant en particulier que « contraindre de par la loi un individu à une adhésion profondément contraire à ses propres convictions et l'obliger, du fait de cette adhésion, à apporter le terrain dont il est propriétaire pour que l'association en question réalise des objectifs qu'il désapprouve va au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer un juste équilibre entre des intérêts contradictoires et ne saurait être considéré comme proportionné au but poursuivi » (paragraphe 117). Or en l'espèce les requérants ne prétendent pas devant la Cour être des opposants éthiques à la chasse ; ils n'ont d'ailleurs pas usé de la possibilité de s'opposer à l'inclusion de leurs terrains dans le périmètre d'une ACCA « au nom de convictions personnelles opposées à la pratique de la chasse » que le droit français, modifié à la suite de l'arrêt *Chassagnou et autres* par la loi n° 2000-698 du 26 juillet 2000 (extraits ci-dessus), offre désormais aux propriétaires fonciers.

Certes, à la différence des premiers requérants, les seconds requérants ont soutenu devant le Conseil d'Etat « [avoir] toujours été, par éthique, opposés à la chasse », faisant valoir que l'adhésion à l'association de chasse de Poirat était le fait de leur défunt père. Ils n'ont cependant pas repris cette thèse devant la Cour (qui avait expressément invité les parties à s'exprimer sur ce point), et le Conseil d'Etat a jugé dans son arrêt du 12 février 2003 que, « bien loin de manifester une opposition à la pratique de la chasse, [ils avaient] continuellement adhéré à une association consacrée à des activités

cynégétiques ». Le Gouvernement souligne d'ailleurs sans être contredit par les intéressés que ces derniers ont renouvelé leur adhésion à l'association de chasse de Poirat après le décès de leur père.

Les requérants n'étant pas des opposants éthiques à la chasse, l'on ne peut déduire des conclusions de la Cour dans l'affaire *Chassagnou et autres* qu'il y a eu violation de l'article 11 en leur cause. Il reste néanmoins à déterminer s'il était « nécessaire dans une société démocratique » pour atteindre le but légitime susmentionné, de les rattacher d'office à une ACCA alors qu'ils étaient déjà membres d'une association à vocation cynégétique.

Comme la Cour l'a relevé dans l'arrêt *Chassagnou et autres*, en France, le droit de chasser appartient en principe aux propriétaires fonciers sur leurs terres. Or, indique le Gouvernement, conjugué avec un morcellement foncier important, ce principe avait favorisé une pression de chasse importante sur de petites surfaces et provoqué une « raréfaction inquiétante du gibier » ; selon lui, « l'on s'orientait vers, d'une part, une grande chasse privée, fortunée, giboyeuse et gérée, et d'autre part une chasse « banale » populaire, anarchique, tendant à devenir un désert cynégétique et couvrant près de 80 % du territoire national ». Le mécanisme mis en œuvre en 1964 par la loi Verdeille a pour ambition de répondre à ce problème en regroupant les territoires de chasse dans le périmètre d'ACCA de manière à « constituer des entités cynégétiques viables et gérables et permettre l'exercice de la chasse au plus grand nombre, sur un territoire le plus vaste possible » ; les propriétaires fonciers dont le droit de chasser est ainsi inclus dans le périmètre d'une ACCA perdent l'exclusivité de la pratique de la chasse sur leurs terres ; en contrepartie, ils deviennent membres de droit de l'ACCA et peuvent chasser sur l'ensemble des terrains inclus dans son périmètre, dans les conditions et limites fixées par son règlement (voir l'article L. 222-20 du code rural, dans sa version applicable à l'époque des faits).

La Cour observe que les requérants ne mettent en cause sur le terrain de l'article 11 ni la « nécessité » de constituer des territoires de chasse d'une surface raisonnable pour répondre au problème susmentionné, ni celle de regrouper à cette fin au sein d'associations cynégétiques les territoires de chasse les plus petits et les détenteurs du droit de chasse concernés. Leur thèse revient à dire que, si l'on peut voir dans l'adhésion obligatoire de propriétaires fonciers à une association cynégétique un moyen dont la mise en œuvre est « nécessaire » au sens de l'article 11 à la réalisation du but poursuivi, il n'est cependant pas « nécessaire » pour ce faire qu'il s'agisse spécifiquement d'une ACCA : l'affiliation à une association cynégétique non agréée telle que celles dont ils étaient membres garantirait pareillement la réalisation dudit but tout en ménageant davantage le droit à la liberté d'association.

La Cour n'est pas convaincue par cette thèse. Elle ne voit rien de déraisonnable dans l'affirmation du Gouvernement selon laquelle la

multiplication des entités cynégétiques est de nature à augmenter le risque d'accidents inhérent à cette activité, de sorte que les autorités pouvaient légitimement juger nécessaire à la sécurité des biens et des personnes de placer autant que possible la pratique de la chasse dans le cadre réglementé des ACCA existantes. Assurément, cela va aussi dans le sens d'une démocratisation de l'accès au loisir cynégétique dès lors que les ACCA sont tenues d'accueillir parmi leurs membres des chasseurs non-proprétaires (voir l'article L. 222-19 du code rural, dans sa version applicable à l'époque des faits) alors que rien n'oblige les associations de chasse déclarées telles que celles auxquelles les requérants adhéraient, à ouvrir leurs portes à d'autres qu'à des propriétaires fonciers faisant apport de leur droit de chasse (régies par le droit commun, elles définissent librement les conditions dans lesquelles l'on peut en devenir membre). Il apparaît en outre que la constitution de grandes entités cynégétiques réglementées que permet le regroupement des territoires de chasse au sein d'ACCA et AICA est favorable à une gestion du gibier prenant en compte les équilibres naturels. Le fait que les ACCA sont placées sous la tutelle et le contrôle du préfet tend d'ailleurs sans aucun doute à inciter en leur sein à une pratique de la chasse conforme à la réglementation.

D'un point de vue général, la Cour décèle dans les décisions prises en l'espèce par les autorités comme dans les dispositions légales sur lesquelles elles reposent, l'expression d'une légitime volonté institutionnelle d'encadrer étroitement une activité de loisir présentant un danger pour les biens et les personnes et ayant un impact significatif sur l'environnement ; elle conçoit que, dans cette optique, les autorités optent pour une approche tendant à favoriser autant que faire se peut l'emprise des ACCA, fût-ce au détriment d'associations de chasse non agréées.

Par ailleurs, qu'il s'agisse d'ACCA ou non, les associations de chasse ont toutes pour dénominateur commun le regroupement de territoires de chasse, de manière à ce que leurs membres puissent pratiquer ce loisir sur un espace élargi. En conséquence, les propriétaires fonciers membres d'une association de chasse non agréée qui, comme les requérants, sont d'office rattachés à une ACCA, se trouvent affiliés à une structure qui leur permet de pratiquer la chasse dans des conditions à cet égard similaires à celles offertes par la structure dont ils étaient antérieurement membres. Leur choix initial d'être affilié à une association cynégétique étant préservé dans son essence, la restriction à l'exercice du droit à la liberté d'association que constitue leur affiliation d'office à une ACCA n'apparaît pas disproportionnée au but légitime poursuivi.

En conclusion, les requérants n'étant pas des opposants éthiques à la chasse, la Cour estime que les autorités n'ont pas outrepassé leur marge d'appréciation en jugeant qu'il était « nécessaire » de rattacher d'office leurs parcelles à l'ACCA de la commune où elles se situent, même si cela a

eu pour corollaire l'adhésion des intéressés à celle-ci et – de fait – leur retrait de l'association de chasse dont ils étaient précédemment membres.

Cette partie des requêtes est donc manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention.

2. Les requérants exposent que, rattachés d'office à une ACCA au motif que la superficie de leurs terres est inférieure à quarante hectares, ils sont victimes d'une discrimination fondée sur leur « état de fortune ». Ils invoquent, combiné avec l'article 11 précité, l'article 14 de la Convention, lequel est rédigé comme il suit :

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

Le Gouvernement – qui estime que les requérants ont épuisé les voies de recours internes même s'ils n'ont pas développé un grief tiré de la violation des articles 14 et 11 de la Convention combinés devant les juridictions françaises – juge cette partie de la requête « infondée ». Il rappelle tout d'abord que si la Cour a conclu dans l'arrêt *Chassagnou et autres* à l'existence d'une discrimination fondée sur la fortune et à la violation des articles 14 et 11 combinés, c'est au motif que la différence de traitement opérée entre les grands et les petits propriétaires avait pour conséquence, s'agissant d'opposants éthiques à la chasse, de réserver aux premiers la faculté d'échapper à l'adhésion à une association dont l'objet heurte leurs convictions.

Le Gouvernement rappelle ensuite que la loi Verdeille vise à regrouper les territoires de chasse les moins grands afin de concilier préservation de la ressource cynégétique, protection de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique et sécurité des chasseurs et des tiers. Il en déduit que « la définition d'un seuil minimum, au dessous duquel l'affiliation à une ACCA est obligatoire, constitue une nécessité poursuivant un but d'intérêt général et ne caractérise en aucun cas une discrimination fondée sur la fortune dans le droit de chasser », d'autant moins que la valeur d'un terrain n'est pas nécessairement fonction de sa superficie. Il insiste par ailleurs sur les avantages que les chasseurs « petits propriétaires » tirent de l'adhésion à l'ACCA, tels que la possibilité de chasser sur les terres des autres membres. En conclusions, il souligne que « la discrimination dans la liberté d'association que peut entraîner le système des ACCA est justifiée par un but légitime et proportionné ».

Les requérants jugent « incontestable » que, même dans sa version modifiée par la loi du 26 juillet 2000, la loi Verdeille opère une discrimination fondée sur la fortune entre « petits » et « grands » propriétaires terriens, dès lors que les premiers peuvent se trouver obligés

d'adhérer à une ACCA alors que les autres peuvent y échapper du seul fait qu'ils disposent de terrains plus vastes.

La Cour rappelle qu'aux termes de l'article 35 § 1 de la Convention, elle ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, la finalité de cette règle étant de ménager aux Etats contractants l'occasion de prévenir ou de redresser – normalement par la voie des tribunaux – les violations alléguées contre eux avant qu'elles ne soient soumises à la Cour. Pour que cette condition soit remplie, il faut et il suffit que le requérant ait soulevé devant les autorités nationales « au moins en substance, et dans les conditions et délais prescrits par le droit interne » les griefs qu'il entend formuler par la suite à Strasbourg (voir, parmi de nombreux autres, l'arrêt *Fressoz et Roire c. France* [GC] du 21 janvier 1999, n° 29183/95, CEDH 1999-I, § 38).

Elle constate en l'espèce que le Conseil d'Etat a déclaré irrecevable le moyen que les requérants développaient devant lui – sans d'ailleurs l'étayer – sur le terrain de l'article 14 au motif qu'ils ne l'avaient pas antérieurement soulevé devant les juges du fond. Elle en déduit qu'en tout état de cause, ils n'ont pas soulevé le présent grief devant les juridictions nationales dans les conditions prescrites par le droit français et qu'en conséquence, contrairement à ce que soutient le Gouvernement, ils n'ont pas épuisé les voies de recours internes au sens de l'article 35 § 1 de la Convention.

3. Au vu de ce qui précède, il convient de mettre fin à l'application de l'article 29 § 3 de la Convention, de déclarer les requêtes irrecevables et de les rejeter en application de l'article 35 § 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare les requêtes irrecevables.

Santiago QUESADA
Greffier

Boštjan M. ZUPANČIČ
Président