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

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION

Requête n° 50840/12
Josef ZELGER et Josef RAINER
contre l'Italie

La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant le 27 juin 2023 en un comité composé de :

Péter Paczolay*, président*,
Gilberto Felici,
Raffaele Sabato*, juges*,

et de Liv Tigerstedt, *greffière adjointe de section*,

Vu :

la requête n° 50840/12 contre la République italienne et dont deux ressortissants de cet État, M. Josef Zelger et M. Josef Rainer (« les requérants ») nés en 1966 et 1952 et résidants à Bolzano et à Laives, représentés par Me T. Piccolruaz, avocat à Bolzano, ont saisi la Cour le 9 août 2012 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »),

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

OBJET DE L'AFFAIRE

1. La requête concerne la restriction d'usage, sans contrepartie, apportée aux fonds des requérants par leur classement dans une réserve de chasse de plein droit et le traitement discriminatoire qui en découlerait par rapport aux propriétaires déjà concessionnaires d'une réserve privée de chasse avant l'entrée en vigueur de la loi provinciale n°14/1987 (« la loi n° 14/1987 »).

2. Propriétaires de terrains situés dans la province autonome de Bolzano, le 24 février 2004, les requérants saisirent les autorités provinciales compétentes en matière de chasse et pêche en vue d'obtenir l'autorisation pour constituer une réserve privée de chasse sur leurs fonds.

3. Par arrêté du 1er mars 2004, la demande fut rejetée au motif que la loi n° 14/1987 réglementait le renouvellement des réserves privées déjà existantes à la date de son entrée en vigueur, à savoir le 29 juillet 1987, mais n'en créait point de nouvelles.

4. Les requérants saisirent le tribunal administratif régional – section autonome de la province de Bolzano (TAR) – en dénonçant l'illégalité de l'arrêté pour violation des dispositions pertinentes sur la participation des intéressés à la formation des décisions administratives et un excès de pouvoir pour défaut de motivation et application erronée de la loi n° 14/1987. À cet égard, ils contestèrent la motivation de l'arrêté selon laquelle leurs fonds ne rentraient pas dans la prévision de la loi n° 14/1987 relative aux réserves privées. En stigmatisant le fait que ladite loi ne prévoyait pas la possibilité de constituer des nouvelles réserves privées, ils soutirent qu'une application par analogie des dispositions relatives aux réserves de chasse de plein droit était possible. Enfin, ils arguèrent que, quitte à la considérer inconstitutionnelle, la loi n° 14/1987 devait s'interpréter comme ne prohibant pas la création de nouvelles réserves privées.

5. Le 8 février 2007, le TAR rejeta le recours en affirmant notamment que la loi n° 14/1987 avait créé et règlementé les réserves de plein droit, alors que les réserves privées lui préexistaient sous forme de concessions. Il précisa que, selon ladite loi, si le maintien des réserves privées était consenti à certaines conditions, celle-ci n'en prévoyait pas la constitution *ex novo* mais seulement le renouvellement de celles existantes à son entrée en vigueur. S'agissant de réserves « complètement différentes », régies par des réglementations distinctes, une application par analogie des dispositions relatives aux réserves de plein droit était exclue. Le TAR rappela aussi que la matière de la chasse relevait premièrement de la compétence législative de la province autonome de Bolzano et que, aux termes de la loi nationale n° 157/1992, la constitution d'exploitations privées n'était qu'une faculté et non pas une obligation. Partant, il rejeta également le moyen tiré de l'inconstitutionnalité alléguée de la loi provinciale tant pour vice formel, les requérants n'ayant pas indiqué les dispositions concernées, que pour défaut manifeste de fondement.

6. Les requérants interjetèrent appel en soulevant les mêmes moyens.

7. Par un arrêt du 17 février 2012, le Conseil d'État fit siens les motifs de la décision entreprise, et confirma notamment l'interprétation de la loi n° 14/1987 ainsi que l'application faite par les autorités provinciales, en ce que l'esprit de celle-ci visait à délimiter le cadre des concessions autorisées pour les réserves privées, en conformité avec l'intention du législateur national.

8. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, pris isolément et combiné avec l'article 14 de la Convention, les requérants dénoncent, d'une part, une atteinte à leur droit de propriété du fait de l'appartenance de leurs fonds à une réserve de chasse de plein droit, celle-ci permettant à toute personne détenant un permis d'y chasser sans contrepartie ; et, d'autre part, un traitement discriminatoire par rapport aux propriétaires déjà titulaires d'une concession de réserve privée de chasse avant l'entrée en vigueur de la loi n° 14/1987.

APPRÉCIATION DE LA COUR

9. 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 (voir, parmi beaucoup d'autres, *Selmouni c. France* [GC], n° 25803/94, § 74, CEDH 1999-V). Ainsi, le grief dont on entend saisir la Cour doit d'abord être soulevé, au moins en substance, dans les formes et délais prescrits par le droit interne, devant les juridictions nationales appropriées (voir, parmi d'autres, *Gäfgen c. Allemagne* [GC], n° 22978/05, § 142, CEDH 2010, *Cardot c. France*, 19 mars 1991, § 34, série A n° 200, et *Farzaliyev c. Azerbaïdjan*, n° 29620/07, § 55, 28 mai 2020 ; et voir, par exemple, *Azinas c. Chypre* [GC], n° 56679/00, §§ 38-42, CEDH 2004-III).

10. Elle a déjà conclu à l'irrecevabilité de requêtes similaires à celle d'espèce pour non-épuisement des voies de recours internes, les requérants ayant omis de notifier à l'administration l'intention d'interdire l'accès des chasseurs sur leur terrain en application de la loi régionale pertinente (voir *Cascella c. Italie* (déc.), n° 7853/02, 20 juin 2006) ou encore leur opposition à l'inclusion de leurs fonds dans un plan d'organisation de la faune et de la chasse et, le cas échéant, de saisir les juridictions administratives compétentes en ce sens, aux termes de l'article 15 de la loi n° 157/1992 (voir *Belgiorno et autres c. Italie* (déc), n°s 10289/08 et 22 autres, 25 novembre 2014).

11. En l'occurrence, la Cour note que devant les juridictions administratives nationales les requérants ont soulevé trois moyens tirés du droit interne, le premier portant sur l'illégalité de l'arrêté pris par l'administration provinciale en 2004 (paragraphe 3 ci-dessus), le deuxième sur l'impossibilité – aux termes de la loi n° 14/1987 – de constituer des nouvelles réserves privées de chasse, et le troisième sur la prétendue inconstitutionnalité de l'interprétation de ladite loi telle que développée par les autorités compétentes (paragraphe 4 ci-dessus).

12. Force est de constater qu'aucun de ces moyens ne concerne les deux griefs dont la Cour a été saisie (paragraphe 8 ci-dessus) et cela non plus « en substance » (voir, parmi beaucoup d'autres, *Radomilja et autres c. Croatie* [GC], n°s 37685/10 et 22768/12, §§ 116-117, 20 mars 2018). La Cour rappelle par ailleurs ne pas avoir le pouvoir de se substituer au requérant et de retenir des griefs nouveaux sur la seule base des arguments et des faits exposés devant elle (*Grosam c. République tchèque* [GC], n° 19750/13, §§ 90-91, 1er juin 2023).

13. Il s'ensuit que la requête doit être rejetée pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

14. À titre surabondant, en ce qui concerne la prétendue violation de l'article 1 du Protocole n° 1 lu en conjonction avec l'article 14, la Cour rappelle que dans l'examen de ce type de grief, elle se penche d'abord sur la question de l'applicabilité aux faits de la cause de l'article 14 de la

Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 (*Avis consultatif relatif à la différence de traitement entre les associations de propriétaires « ayant une existence reconnue à la date de la création d'une association communale de chasse agréée » et les associations de propriétaires créées ultérieurement* [GC], demande n° P16-2021-002, Conseil d'État français, §§ 59-62, 13 juillet 2022), pour ensuite rechercher si la différence de traitement concernait des personnes placées dans des situations analogues ou comparables (*ibidem*, §§ 63-71). Enfin, dans l'affirmative, la Cour doit apprécier si la différence de traitement était justifiée à la lumière de la Convention (*ibidem*, §§ 72-110 ; voir aussi *Molla Sali c. Grèce* [GC], n° 20452/14, §§ 122-123 et 133-137, 19 décembre 2018).

15. En l'occurrence, toutefois, les requérants ne démontrent même pas avoir été propriétaires des fonds avant l'entrée en vigueur de la loi n° 14/1987 (*mutatis mutandis*, Avis consultatif n° P16-2021-002, précité, §§ 65-66 et les affaires qui y sont citées). En effet, il ressort du dossier de l'affaire que M. J. Zelger a acquis son droit de propriété en 1999 tandis qu'aucune information n'a été fournie quant à M. J. Rainer.

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

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 31 août 2023.

Liv Tigerstedt Greffière adjointe	Péter Paczolay Président