

AVIS

sur la conformité de l'inclusion forcée des propriétaires dans les syndicats de chasse (art. 1 de la loi du 20 juillet 1925 sur l'amodiation et l'indemnisation des dégâts causés par le gibier) avec les dispositions de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

1. Introduction :

Par courrier du 28 février 2007, le Ministre de l'Environnement a sollicité auprès du soussigné un avis juridique "sur la nécessité d'une réforme de la loi sur la chasse" au regard d'un arrêt rendu par la Cour administrative en date du 13 juillet 2004 (rôles 17 488C et 17 537C – Ministre de l'Environnement et Syndicat de chasse Vianden c/ Margot Wirth).

Dans cette affaire, le Tribunal administratif¹, confirmé en appel, avait décidé que la décision du Ministre de l'Environnement approuvant une délibération du syndicat de chasse de Vianden du 10 mai 2002 concernant le relaiement de la chasse et la prorogation du bail de chasse en faveur des locataires, malgré objection formulée par la requérante, violait la loi "telle que son interprétation s'impose à la lumière de l'alinéa second de l'article premier du premier Protocole additionnel à la Convention Européenne des Droits de l'Homme". Cet article dispose que :

"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 aux droits 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."

La Cour administrative, a statué dans ce contexte "qu'obliger des propriétaires à faire apport de leur droit de chasse sur leur terrain pour que des tiers en fassent un usage totalement contraire à leur convictions, se révèle une charge démesurée qui ne se justifie pas sous l'angle du second alinéa de l'article premier du Protocole numéro I."

Cette décision empêche dès lors l'application générale de la loi modifiée du 20 juillet 1925 sur l'amodiation de la chasse. Une réforme de la loi s'impose pour faire cesser l'insécurité juridique actuelle.

Respectivement dans le recours et dans la motivation des décisions (tant en première instance qu'en instance d'appel) les requérants et les juridictions se sont largement référés à l'arrêt Chassagnou rendu par la Cour Européenne des Droits de l'Homme (ci-après CEDH) en date du 29 avril 1999² dans le cadre d'un recours

¹ Jugement du 18 décembre 2003, rôle 15096.

² Affaire Chassagnou et autres contre France – requête 25088/94, 28331/95 et 28443/95

introduit par Madame Chassagnou et autres contre une décision rendue par application de la loi française du 10 juillet 1964 en matière de chasse, dite “*loi Verdeille*”. Ce faisant les juridictions luxembourgeoises ont voulu respecter le principe de “*l’autorité de la chose interprétée*” attachée à la jurisprudence de la CEDH, qui oblige les Etats, exposés au droit de recours individuel, à tenir compte des arrêts de condamnation intervenus à l’égard d’autres Etats signataires.

L’arrêt Wirth de la Cour administrative du 13 juillet 2004 est à mettre en rapport avec un arrêt rendu en date du 10 juillet 2003 sur base des mêmes arguments et dans un contexte tout à fait similaire³. Dans cette dernière affaire, la Cour administrative, autrement composée, était arrivée à une conclusion diamétralement opposée en retenant en substance que le premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales (ci-après : la Convention) n’était pas violé dans la mesure où le système de l’inclusion forcée des propriétaires de chasse, tel qu’instauré par la loi de 1925 ne rompt pas le juste équilibre devant régner entre la sauvegarde du droit de propriété et les exigences de l’intérêt général, ce dernier consistant, d’après cet arrêt, à éviter une pratique anarchique de la chasse et de favoriser une gestion rationnelle du patrimoine cynégétique. Ce faisant, la Cour administrative a expressément repris la terminologie employée dans l’arrêt Chassagnou tout en en tirant une conclusion différente.

Dans l’arrêt du 13 juillet 2003 la Cour administrative était également d’avis que ni l’article 14 de la Convention (interdiction de toute discrimination) ni la liberté “*négative*” d’association (article 11) n’étaient violés.

Dans le présent avis il y aura également lieu d’analyser les décisions rendues récemment en Allemagne par le Bundesverwaltungsgericht en date du 14 avril 2005 et, sur recours, par le “Bundesverfassungsgericht” en date du 13 décembre 2006 sur la conformité de la loi allemande sur la chasse (Bundesjagdgesetz) avec les libertés fondamentales énoncées tant par la Constitution allemande que par la Convention⁴⁺⁵.

Après une analyse minutieuse des arguments développés de part et d’autre, les plus hautes juridictions allemandes ont décidé que la loi allemande, qui institue une organisation de la chasse assez similaire au système en vigueur au Luxembourg, est compatible avec la loi fondamentale allemande, les articles 9, 11 et 14 de la Convention, et l’article 1 du premier Protocole additionnel invoqué devant la CEDH dans l’affaire Chassagnou.

Pour bien situer le contexte, il est toutefois utile de rappeler brièvement le genèse de la loi actuelle.

2. Définition de la chasse et contexte historique :

La loi ne définit pas ce qu’il y a lieu d’entendre sous le terme “*chasse*”. La doctrine et la jurisprudence permettent toutefois de préciser cette notion : chasser c’est rechercher ou poursuivre le gibier dans l’intention de se l’approprier. C’est l’action de celui qui recherche ou poursuit toutes espèces de gibier ou animal sauvage qu’on est dans l’habitude de chasser.

³ *Jugement Schneider contre Ministre de l’Environnement, rôle 15316 du 12 février 2003 et arrêt n° 16177C du 24 mars 2003.*

⁴ *Bundesverwaltungsgericht N : 3C 31.04 et Bundesverfassungsgericht N :1B vR 2084/05*

⁵ *Bien évidemment, ces décisions ne s’imposent aucunement aux juges et au législateur luxembourgeois. Il demeure néanmoins qu’elles contiennent des analyses qui sont valables mutatis mutandis au Luxembourg.*

La notion de gibier n'est pas non plus définie dans notre législation. Le mobile de l'acte est l'appropriation du gibier vivant ou mort. Il n'est pas nécessaire, pour qu'il y ait chasse, que le gibier soit effectivement approprié, que les actes de recherche ou de poursuite soient couronnés de succès, ni que le chasseur ait l'intention de chasser pour lui-même. L'exercice du droit de chasse implique, par son objet même, une possibilité d'accès au sol, car c'est sur le sol, sous le sol et au-dessus du sol que se rencontre le gibier que recherche ou poursuit le chasseur⁶.

La législation sur la chasse a remué les esprits depuis qu'existe notre Etat. Il suffit de se reporter à la pléthore d'avis publiés dans ce contexte depuis la préparation de la première loi sur la chasse qui remonte au 7 juillet 1845. Cette loi intervient dans le contexte de l'époque : Droit réservé sous le régime féodal aux souverains – dès lors détaché de la propriété – le droit de chasse est devenu un des attributs de la propriété foncière sous la révolution française par l'effet de la suppression des privilèges féodaux. Il est toutefois vite apparu que l'exercice déréglé de la chasse - réservée au seul propriétaire sur son territoire – portait le risque d'un anéantissement de la faune sauvage ce qui causait préjudice aux propriétaires de la terre, dont les paysans pour lesquels la chasse constituait une ressource appréciable. Dès le milieu du dix-neuvième siècle, le législateur se voyait ainsi contraint de séparer le droit de chasse du droit de chasser, ce dernier droit étant reconnu aux propriétaires réunis en syndicats et ce dans le but d'une "*mise en valeur de la chasse*", notamment aussi pour régler l'indemnisation des propriétaires fonciers pour les dommages causés par le gibier. Le droit de chasse parcellaire qui subsistait depuis la révolution française fut ainsi aboli. Dès l'origine, les controverses au sujet de l'amodiation de la chasse ont fait des vagues. Les contestations furent provoquées à l'époque par des intérêts économiques divergents : les considérations éthiques et écologiques étaient totalement absentes du débat. Dans son avis du 18 octobre 1878 sur le projet de loi sur la chasse ayant abouti à la loi du 19 mai 1885, le Conseil d'Etat avait déjà évoqué "*la grave question de l'amodiation de la chasse*". Depuis lors, la législation en la matière n'a jamais été coulée dans un texte global. A plusieurs reprises les lois en vigueur ont été adaptées sur quelques détails et dans l'urgence pour faire face à des situations exigeant une intervention immédiate (changement de la loi sur les adjudications de la chasse, chasse administrative ...). La seule initiative prise en vue de coordonner la législation sur la chasse se retrouve dans le projet n° 2281 portant réglementation de la chasse, déposé le 23 janvier 1979. Ce projet fut finalement abandonné.

3. Le droit de chasse et le droit de chasser.

Aux termes de l'article 715 du Code civil "*La faculté de chasser ou de pêcher est également régie par des lois particulières*". Cet article du Code civil est regroupé sous le livre III intitulé : "*Des différentes manières dont on acquiert la propriété*". Il n'a pas changé depuis la promulgation du Code civil le 29 avril 1803. Le droit de chasse est dès lors un attribut de la propriété. Il repose au départ exclusivement sur la tête du propriétaire du fonds et il ne peut être aliéné indépendamment du fonds, mais son exercice est transféré par l'effet de la loi au syndicat. Le droit de chasser dérive d'un bail, et constitue dans le chef du locataire un droit personnel et mobilier qui ne peut être cédé librement. Par l'objet de l'affiliation obligatoire au syndicat, l'affirmation selon laquelle le droit de chasse ne peut être séparé du droit de propriété n'a qu'une valeur toute relative.

⁶ Répertoire pratique de Droit belge, verbum "Chasse" n° 5

4. L'objectif poursuivi par la loi modifiée du 20 juillet 1925 sur l'amodiation de la chasse et l'indemnisation des dégâts causés par le gibier.

Aux termes de l'article premier de cette loi

“Toutes les propriétés non bâties, rurales et forestières comprises dans le territoire d'une section électorale de commune, formeront un district de chasse qui pourra être divisé en lots d'une contenance d'au moins 250 Ha. Les propriétaires sont constitués en syndicats de chasse par l'effet de la présente loi. Par décision des syndicats concernés, les territoires de plusieurs ou de toutes les sections électorales d'une même commune peuvent être réunies en un district de chasse.

Le droit de chasse sur ces propriétés sera relâché, à moins que le syndicat n'en décide autrement par une majorité représentant au moins les deux tiers de la superficie des territoires ou les deux tiers des intéressés représentant plus de la moitié de la superficie ...

L'administration des Eaux et Forêts est chargée d'élaborer les projets de lotissement sur la base de considérations d'ordre cynégétique et écologique ...”

Il résulte du texte du projet initial tel que proposé par le Député P. Prüm le 15 février 1924 que la Chambre souhaitait traiter sur un pied d'égalité les grands et les petits propriétaires en rejetant le principe de la réserve personnelle du droit de chasse au profit du propriétaire. L'auteur s'exprimait comme suit : *“Si déjà en 1911 la Chambre était d'avis qu'il n'y avait pas lieu de créer un privilège au profit de la propriété d'une certaine envergure, il ne semble pas que dans nos temps démocratiques on puisse songer à accorder au riche propriétaire un privilège qu'on refuserait au propriétaire de condition plus modeste.”*

Le même texte prévoyait déjà la possibilité de voir décider par le syndicat de chasse, composé de tous les propriétaires de la section, de ne pas appliquer le système du relâchement du droit de chasse (P. Prüm : *“Une atténuation du principe de l'adjudication forcée, qui aurait pu choquer dans son application rigoureuse. S'il se trouve dans la section une majorité appréciable hostile au relâchement, elle pourra s'y opposer fructueusement.”*) Dans l'esprit du législateur de 1925 le but de la loi consistait *“uniquement à permettre la mise en commun des terrains éparpillés de moindre importance, à l'effet de produire une possibilité de défructuation, une richesse qui auparavant n'existait pas”* (voir avis du Conseil d'Etat du 30 avril 1911 sur le texte adopté par la Chambre des Députés le 23 mars 1911). Par la réforme partielle intervenue le 24 août 1956, le législateur a modifié la formation des lots de chasse en ce que, depuis lors, les syndicats ne peuvent plus refuser les propositions du lotissement élaborées par l'Administration des Eaux et Forêts afin d'assurer une meilleure gestion du patrimoine cynégétique⁷. La réforme du 24 août 1956 introduit pour la première fois des considérations d'ordre cynégétique dans la législation. S'il n'est pas question d'une quelconque obligation pour le chasseur d'assurer une gestion cynégétique ni de considérations telles que la protection de la nature, des considérations écologiques doivent toutefois guider l'Administration des Eaux et Forêts, chargée d'élaborer des projets de lotissement (article 1, alinéa 4, tel que modifié par la loi du 30 mai 1984).

⁷ cf. : Exposé des motifs du projet de loi 13(207) du 23 février 1948

5. Analyse des arguments avancés devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme quant à leur pertinence par rapport à la législation luxembourgeoise.

5.1. L'atteinte au droit de propriété consistant dans l'affiliation obligatoire au syndicat de chasse qui entraîne la privation du droit de refuser la chasse sur sa propriété constitue-t-elle une violation de l'article premier du premier Protocole additionnel à la Convention ?

Ainsi qu'il a été relevé ci-avant, la difficulté provient du fait que, face à une disposition normative (l'article premier du premier Protocole additionnel à la Convention), plusieurs décisions de justice sont arrivées à des conclusions parfaitement divergentes. Il importe d'abord d'analyser si la loi Verdeille, ayant fait l'objet des débats devant la CEDH, est identique ou du moins comparable à la législation luxembourgeoise actuellement en vigueur⁸.

La loi Verdeille divergeait sensiblement par rapport à la loi luxembourgeoise et notamment en ce que la loi française prévoyant l'institution des associations communales et intercommunales de chasse agréée ("ACCA" et "AICA") n'était obligatoire que dans certains départements français alors que la loi luxembourgeoise prévoit que les propriétaires de toutes les propriétés non bâties, rurales et forestières sont constitués en syndicat de chasse par l'effet même de la loi. La loi s'applique dès lors à la totalité des propriétaires sur le territoire alors qu'en France seuls vingt-neuf départements sur quatre-vingt-treize étaient concernés⁹. La Cour a relevé (point 74) que la limitation apportée à la libre disposition du droit d'usage, consistant, dans l'obligation de devoir supporter, en tant qu'"opposant éthique à la chasse" *la présence d'hommes en armes et de chiens de chasse sur leur propriété, constitue une ingérence dans la jouissance des droits que les requérants tirent de leur qualité de propriétaire*. La question se pose s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre cette ingérence et le but visé par la loi organisant l'apport obligatoire du terrain dans le syndicat de chasse. La Cour relève expressément (point 75) que tout Etat bénéficie d'une *"grande marge d'appréciation tant pour choisir les modalités de mise en œuvre que pour juger si leur conséquence se trouve légitime, dans l'intérêt général par le souci d'atteindre l'objectif de la loi en cause"*. Dans le cas particulier de la loi Verdeille, la Cour a relevé dans ce contexte que la loi précisait *expressis verbis* que les ACCA ont pour but *"d'assurer une meilleure organisation technique de la chasse pour permettre au chasseur un meilleur exercice de ce sport"* (sic !), que la loi française n'envisage la faune sauvage que sous forme de gibier et que le droit de destruction des animaux nuisibles appartient toujours exclusivement au propriétaire (article 227-8 du Code rural). La loi luxembourgeoise sur l'amodiation n'a à aucun moment qualifié la chasse comme étant une activité "sportive". L'amodiation est au contraire justifiée dans les travaux parlementaires par des considérations économiques et cynégétiques.

La CEDH retient (point 79) qu'il est "dans l'intérêt général d'éviter une pratique anarchique de la chasse et de favoriser une gestion rationnelle du patrimoine cynégétique".

⁸ Le législateur français a entre-temps, et au regard de la décision de CEDH, procédé à des amendements significatifs de la loi régissant la chasse.

⁹ Il existe en France un régime de chasse particulier applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, régi par la loi locale du 7 février 1881.

L'ingérence dans l'usage de la propriété privée organisée par la loi est-elle proportionnelle au but d'intérêt général recherché ? Dans l'affaire Chassagnou la CEDH répond par la négative en estimant que le système de l'apport forcé, qui était prévu dans la loi, aboutirait à placer les requérants dans une situation qui *"rompt le juste équilibre devant régner entre la sauvegarde du droit de propriété et les exigences de l'intérêt général"* (point 85). La Cour insiste sur le fait que, *"obliger les petits propriétaires à faire apport de leur droit de chasse sur leur terrain pour que des tiers en fassent un usage totalement contraire à leurs convictions se révèle une charge démesurée qui ne se justifie pas sous l'angle du second alinéa de l'article premier du Protocole numéro 1"*. On constate que la décision de la Cour se fonde sur certains éléments, spécifiques à la loi Verdeille, qui ne se retrouvent pas dans la législation luxembourgeoise. Ainsi la Cour a insisté plus particulièrement sur le fait que seule une partie du territoire français était visée par la loi, que la seule compensation prévue dans la loi pour la privation du droit de chasse est la possibilité de chasser sur l'ensemble du territoire de la commune et que cette compensation n'a de réalité et d'intérêt que pour autant que tous les copropriétaires soient chasseur ou acceptent la chasse. La Cour se heurtait également à la disposition de la loi Verdeille refusant le droit de faire opposition à l'inclusion de leur territoire de chasse dans l'ACCA aux seuls petits propriétaires. La Cour souligne par ailleurs que l'apport forcé représente une exception au principe général posé par l'article 544 du Code civil français selon lequel la propriété est le droit de jouir et de disposer des choses *"de la manière la plus absolue"*. Le législateur luxembourgeois a supprimé cette formulation péremptoire de l'article 544 du Code civil luxembourgeois en 1987.

Sur la même question la Cour constitutionnelle allemande, chargée de vérifier la conformité de la loi allemande sur la chasse à la Constitution allemande et à la Convention, a adopté une position différente qu'elle juge néanmoins conforme avec l'arrêt Chassagnou. Selon cette décision, l'affiliation obligatoire -de par la loi- dans un syndicat de propriétaires ne constitue pas une ingérence dépassant les limites tracées par la Constitution (cf. paragraphe 20 du jugement du Bundesverwaltungsgericht suscitité). Le jugement souligne que la cession obligatoire du droit de chasse au locataire de la chasse ne prive nullement le propriétaire de l'usage et du pouvoir de disposer de son bien et de souligner les droits dont chaque propriétaire jouit *"en tant que membre du syndicat"* (droit de participer aux décisions, droit de disposer d'une partie des recettes). Selon les juges allemands, la chasse a besoin d'une réglementation et d'une supervision par l'Etat. Un éclatement du droit de chasse aboutirait à réintroduire la chasse parcellaire (système ayant prévalu depuis la révolution de 1789 jusqu'à la première loi de 1845) et serait contraire à l'intérêt général.

La loi allemande (Bundesjagdgesetz) précise clairement que les buts poursuivis par la loi sont de cinq ordres : La protection de la nature, la protection du paysage, la protection des animaux, la prévention de dégâts dus au gibier et la mise en œuvre de l'exercice de la chasse. Pareilles considérations, si elles sont en partie invoquées dans les travaux parlementaires à la base de la législation luxembourgeoise, ne figurent toutefois pas expressément dans le texte, ce qui peut toutefois s'expliquer par le fait que le législateur luxembourgeois a traditionnellement veillé à ne faire figurer dans les textes légaux que des dispositions normatives et de faire ranger les buts de la législation de préférence dans les considérations générales accompagnant le projet. La loi luxembourgeoise fut adoptée à une époque où des considérations écologiques n'ont d'ailleurs guère influé sur les choix du législateur.

La CEDH reconnaît “à l’Etat une grande marge d’appréciation tant pour choisir les modalités de mise en œuvre (du droit de propriété) que pour juger si leurs conséquences se trouvent légitimées dans l’intérêt général, par le souci d’atteindre l’objectif de la loi en cause” (Arrêt Chassagnou n° 75 et arrêt Fredin / Suède (n° 1 du 18 février 1991, série A n° 192, p. 17 ° 51).

Il n’appartient pas au juriste de trancher dans le présent avis le débat sur l’utilité publique de la chasse. La chasse est-elle dans l’intérêt général ? Permet-elle de préserver la biodiversité ? Si tel est le cas, il appartient, selon la jurisprudence de la CEDH, aux pouvoirs politiques de déterminer les mesures utiles et nécessaires pour réaliser cet objectif.

Dans l’affaire Chassagnou la CEDH s’est heurtée dans ce contexte à la qualification de la chasse, donnée par la loi Verdeille, de “*sport*”. Il est clair que le droit revendiqué par certains de pouvoir exercer leur “*sport*” favori ne peut justifier une atteinte au droit de propriété.

Pour maintenir une restriction du droit de propriété par l’affiliation obligatoire au syndicat de chasse le législateur devra dès lors impérieusement intégrer le droit de chasse dans un contexte bien plus large englobant des considérations d’ordre écologique (protection de la faune par la préservation de la bio diversité, protection de la flore et du paysage) et économique (maintien d’une activité assurant un approvisionnement en viande de qualité, protection de la forêt et des récoltes par la réduction des dégâts dus au gibier). Ces critères ont été considérés comme étant d’intérêt général dans l’arrêt du Bundesverfassungsgericht sus-cité.

Le législateur ne pourra d’ailleurs se contenter d’un énoncé vague des grands principes : la loi devra règlementer la chasse de manière à convaincre la CEDH, en cas de recours individuel, de la nécessité d’imposer le libre exercice des activités des chasseurs sur des terres malgré l’opposition déclarée des propriétaires respectifs. La décision de la CEDH dans l’affaire Chassagnou n’exclut nullement pareille législation.

La CEDH a toujours affirmé, dans le contexte de l’article 1 du protocole additionnel I, que les Etats sont seuls compétents pour “*mettre en vigueur les lois qu’ils jugent nécessaires pour règlementer l’usage des biens conformément à l’intérêt général*” à condition qu’il existe un équilibre raisonnable entre l’intérêt général et les droits fondamentaux. Dans l’arrêt Mellacher et autres contre Autriche¹⁰ la Cour a précisé que “*le législateur doit jouir d’une grande latitude pour se prononcer tant sur l’existence d’un problème d’intérêt public appelant une réglementation que sur le choix des modalités d’application de cette dernière*”. La Cour respecte le droit du législateur “*sauf si son jugement se révèle manifestement dépourvu de base raisonnable*” (par. 48 de l’arrêt) :

L’atteinte temporaire, règlementée par la loi, au droit d’usage de la propriété, est-elle “*dépourvue de base raisonnable*” ? Il est permis de penser que tel n’est pas le cas.

Ainsi que l’a rappelé le juge Costa dans son opinion dissidente dans l’affaire Chassagnou (paragraphe n°9) l’atteinte à l’usage, à l’“*usus*” de la propriété – les deux autres attributs, à savoir l’abusus et le fructus, ne sont pas touchés – est temporaire et limitée, de par la réglementation de la chasse, à certaines périodes de l’année et à certaines activités.

¹⁰ Arrêt du 19 décembre 1989, série A, n° 169, parag. 45-47

Le juge Costa, actuel président de la CEDH, a invoqué dans ce contexte la “*tentation de la sacralisation du droit de propriété*”, qui risque de mettre en cause dans ce domaine, comme dans d’autres, la prééminence de l’intérêt général sur les intérêts particuliers.

Le juge constitutionnel allemand a adopté une position bien tranchée (paragraphe 21 et suivants de la décision du 13 décembre 2006 “*Die angegriffenen Entscheidungen stehen insoweit auch im Einklang mit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum französischen Jagdrecht, wonach es unzweifelhaft im Allgemeininteresse liegt, eine ungeordnete Jagtausübung zu vermeiden und eine vernünftige Hege und Pflege des Wildbestandes zu fördern (EGMR, Urteil vom 29. April 1999, a.a.O., Rn 79). Die Regelungen des Bundesjagdgesetzes belasten den Beschwerdeführer schliesslich auch nicht unverhältnismässig. Die Einschränkungen seiner Eigentümerbefugnisse stellen sich nicht als besonders gravierend dar und überwiegen daher nicht die mit der gesetzlichen Ausgestaltung von Jagd und Hege verfolgten Gemeinwohlbelange. Zudem sieht das Gesetz in den Mitwirkungsrechten des Beschwerdeführers in der Jagdgenossenschaft und in seinem nach § 10 Abs. 3 Satz 2 BJagdG nicht abdingbaren Teilhaberecht am Pächterlös einen angemessenen Ausgleich für die Beschränkung des Eigentums vor.*”

5.2. La législation luxembourgeoise contient-elle une discrimination selon l'article 14 de la Convention ?

Dans la mesure où, contrairement à la loi Verdeille, le législateur luxembourgeois n’a pas introduit une distinction arbitraire entre grands et petits propriétaires quant au droit de chasse, une discrimination telle qu’elle fut retenue dans l’arrêt Chassagnou à l’encontre de la loi française est exclue dans le contexte luxembourgeois. Une violation de l’article 14 n’était d’ailleurs même pas invoquée dans l’affaire Wirth précitée. Dans l’affaire Schneider la Cour administrative avait également rejeté ce moyen.

5.3. L’affiliation obligatoire par l’effet de la loi au syndicat viole-t-elle l’article 11 de la Convention (liberté d’association) ?

La Cour a décidé (Arrêt Sigurour A. Sigurjonsson / Islande du 30.6.1993, série A, n° 264, ° 35-37) que l’article 11 protège aussi le droit d’association négatif. L’alinéa 2 de l’article 11 autorise toutefois aussi des entorses au principe de la liberté d’association si cette restriction vise “*la protection des droits et libertés d’autrui*”.

La question principale paraît néanmoins se poser dans le contexte de la nature même du syndicat de chasse. S’agit-il d’une association tombant dans le champ d’application de l’article 11 ou d’une institution de droit public qui échapperait comme telle à son contrôle ? Ainsi qu’il a été relevé ci-avant, la loi luxembourgeoise ne renvoie pas à la loi cadre sur les associations sans but lucratif, contrairement à la loi française.

Ce renvoi fut particulièrement souligné dans le cadre de la motivation de l’arrêt Chassagnou. Les syndicats de chasse, sous le régime luxembourgeois, sont régis par des dispositions légales particulières. Ils sont institués par la loi et englobent toutes les terres non urbanisées et non clôturées.

La CEDH a déjà décidé qu'un ordre de médecins, association de droit public qui repose sur le principe de l'adhésion obligatoire, échappait à la compétence de l'article 11¹¹.

Les syndicats de chasse sont-ils à classer dans la même catégorie ? Certains éléments permettent de le penser, à savoir :

- que le syndicat de chasse regroupe obligatoirement également les propriétés de l'Etat, des communes et des établissements publics,
- que la loi instaure les syndicats comme organes consultatifs dans le cadre de l'élaboration des projets de lotissement (art. 1, al. 5 à 9 de la loi de 1925)
- les convocations se font "*aux lieux utilisés dans la commune pour les publications officielles*"
- le directeur des Eaux et Forêts peut convoquer l'assemblée générale (art.3) et le ministre peut nommer des syndics en cas d'inaction du syndicat (art. 4),
- la décision du syndicat sur le relassement est soumise à l'approbation du ministre et l'approbation ministérielle ne peut être attaquée que devant le tribunal administratif,
- les secrétaires communaux sont désignés pour remplir les fonctions de secrétaire adjoint (art.5).

A cela s'ajoute que les fonctions des membres et le fonctionnement du syndicat sont déterminés par un règlement d'administration publique.

Dans l'affaire *Le Compte Van Leuwen et De Meyere* précitée le Bundesverfassungsgericht conclut formellement à l'exclusion des syndicats de chasse selon le modèle allemand (comparable au modèle luxembourgeois) de la protection de l'article 11 de la Convention en soulignant les compétences de droit public du syndicat en droit allemand (par. 31 l'arrêt ainsi que le parag. 31 de l'arrêt du Bundesverwaltungsgericht du 14 avril 2005 sus-cité).

Dans l'arrêt *Chassagnou* cette exclusion fut rejetée à l'égard des ACCA de droit français (parag. 111 : "*c'est justement au regard du droit à la liberté d'association reconnu à l'article 11 de la convention, le recours à la technique juridique de l'association qui pose un 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 I*").

Au Luxembourg les syndicats de chasse ne sont pas constitués sous forme d'associations sans but lucratif régies par la loi du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, mais constituent des organismes créés par la loi qui s'imposent aux propriétaires de parcelles dans les limites du territoire englobé dans le lot de chasse par décision administrative.

5. 4. La législation luxembourgeoise en matière d'amodiation de chasse viole-t-elle l'article 9 de la Convention (liberté de penser) ?

Dans l'affaire *Chassagnou* les requérants avaient soutenu que le fait d'être affiliés obligatoirement dans un syndicat de chasse violerait leur liberté de pensée et de conscience dans la mesure où ils seraient obligés de supporter que l'on chasse sur leurs terrains alors qu'eux-mêmes seraient opposants à la chasse. La Cour a esquivé la question en décidant qu'il ne s'imposerait pas de procéder à un examen séparé de ce moyen au vu de ses conclusions par rapport à la violation de l'article 11 de la Convention et de l'article 1 du protocole I.

¹¹ Arrêt *Le Compte Van Leuwen et De Meyere contre Belgique* du 23 juin 1981, Série A n° 43, parag64.

A relever toutefois dans ce contexte l'avis séparé du juge Marc Fischbach qui estimait que l'affiliation obligatoire dans une ACCA violait la liberté de pensée et de conscience, norme qui ne souffrirait aucune restriction légale dans ce cas de figure, alors que la chasse ne constituerait pas une activité relevant de l'intérêt général.

Si le législateur luxembourgeois estime néanmoins que le maintien et la réglementation de la chasse est dans l'intérêt général -ce qu'il peut parfaitement décider tout en respectant la lettre et l'esprit de l'arrêt Chassagnou- une violation de l'article 9 n'est pas donnée. A cela s'ajoute que le législateur doit organiser l'exercice du droit de propriété, non pas en fonction des personnes et de leurs convictions, mais en fonction des biens et de leur usage qui doit respecter l'intérêt de la collectivité.

6. CONCLUSION :

L'inclusion des propriétés non bâties rurales et forestières dans des lots de chasse, par l'effet même de la loi, constitue indéniablement une atteinte incisive au droit de propriété protégé notamment par l'article 14 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

Une telle atteinte peut être justifiée pour des raisons d'intérêt général. Il appartient au législateur de définir et de préciser les objectifs poursuivis. Pour autant que l'exercice de la chasse est admise par le législateur comme étant une activité d'intérêt général, nécessaire pour la protection de la faune et de la flore, et non exclusivement une activité de loisir au seul profit des chasseurs, l'atteinte ainsi portée au libre usage de la propriété est justifiée.

La question de savoir si les syndicats de chasse tels qu'organisés par la loi modifiée du 20 juillet 1925 sur l'amodiation de la chasse et l'indemnisation des dégâts causés par le gibier constituent des associations au sens de l'article 11 de la Convention, ne peut être tranchée définitivement, en l'absence de jurisprudences de la Cour Européenne des Droits de l'Homme sur une institution comparable. De l'avis du soussigné, les syndicats constituent des entités de droit public, jouissant de certaines prérogatives exorbitantes du droit commun, auxquelles le droit d'association négatif (le droit de ne pas être membre d'une association) protégé par l'article 11 de la Convention n'est pas applicable.

A supposer que, suite à un recours individuel, la CEDH tranche en faveur de l'application de la protection résultant de l'article 11, une affiliation de plein droit peut néanmoins se justifier pour des raisons d'intérêt général. La CEDH réserve au seul législateur national le droit de définir l'intérêt général. Elle n'intervient que si la réglementation nationale est déraisonnable.

En l'état actuel de la législation, la finalité d'intérêt général de la chasse ne ressort pas des textes.

Dans la mesure où le législateur estime que le système d'amodiation est nécessaire pour des raisons d'ordre cynégétique et écologique, il lui incombe de créer un cadre légal qui définit plus clairement ces objectifs de la chasse et les droits et obligations de ceux qui entendent l'exercer.

Luxembourg, le 25 mai 2007

Albert RODESCH

