

# ШАССАНУ (CHASSAGNOU) и ДРУГИЕ против ФРАНЦИИ<sup>1</sup>

Судебное решение от 29 апреля 1999 г.

(Applications nos. 25088/94, 28331/95 and 28443/95)

## КРАТКОЕ НЕОФИЦИАЛЬНОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ ДЕЛА

### ***А. Основные факты***

Французский закон требовал от некоторых землевладельцев их присоединения к Ассоциации охотников с целью регулирования охоты на их земле. Заявители по причине этических соображений выступали против охоты и утверждали, что их не должны принуждать ко вступлению в ассоциацию против их желания.

### ***В. Решение суда***

Европейский Суд по правам человека решил, что подача иска против заявителей предусматривалась законом и преследовала правомерную цель. Однако Суд отметил, что взгляды истцов по поводу охоты достойны уважения в демократическом обществе. Закон обязывал гражданина присоединиться к ассоциации, идеи которой противоположны его собственным убеждениям, а также обязывал гражданина как члена ассоциации передать свои права на землю для того, чтобы ассоциация могла достигнуть цели, которые он, в частности, не одобрял. Суд считал, что это не соответствует необходимости соблюдения справедливого баланса интересов, и поэтому не является пропорциональным преследуемой цели.

*Исход дела:* Имело место нарушение ст.11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

## ИЗВЛЕЧЕНИЯ ИЗ СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ

### **ВОПРОСЫ ПРАВА**

#### **О предполагаемом нарушении статьи 11 Конвенции**

(...)

96. Заявители утверждали, что пострадали от нарушения свободы ассоциаций на том основании, что в соответствии с положениями Закона *Loi Verdeilie* автоматически против своей воли стали членами Ассоциации охотников, которую в соответствии с законом покинуть не могли. Их жалоба основывалась на ст.11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Конвенция).

#### ***Применимость статьи 11 Конвенции***

---

<sup>1</sup> *Источник:* Резюме составлено Объединенной общественной законодательной инициативой. Неофициальный перевод Фонда развития правовых технологий, 2008 г.

97. Заявители утверждали, что Ассоциация охотников является юридическим лицом частного права, и, таким образом, Закон *Loi Verdeilie* намеренно отсылает к Закону об ассоциациях от 1 июля 1901 г. Председателем Ассоциации являлся охотник, избранный такими же охотниками. Ассоциация не была наделена прерогативой органа государственной власти за пределами общего права, так как официального одобрения властей недостаточно для преобразования частной ассоциации в публичный административный орган.

98. Правительство, с другой стороны, считало, что ассоциации типа *АССА* являются публичными ассоциациями, наделенными Парламентом прерогативами органа государственной власти, и соответственно находятся вне действия ст.11 Конвенции. *АССА* можно основать, к примеру, с согласия префекта, тем самым *АССА* не обладает правом принятия собственного устава или внутренних правил. Кроме того, префект обладает правом контроля и применения санкций против *АССА*, правом первичного одобрения любой поправки правил, а также дисциплинарными полномочиями. Правительство полагало, что, несмотря на то, что ассоциации учреждаются в соответствии с Законом от 1 июля 1901 г., они являются публичными пара-административными учреждениями, внутренние руководящие органы которых напоминают органы общественных объединений, но уставы которых отличаются от обычных ассоциаций, так как они подчиняются смешанному правовому режиму, содержащему элементы как частного, так и публичного права. Жалоба на нарушение ст. 11 была, соответственно, несовместима *ratione materiae* с условиями Конвенции.

99. Суд обращает внимание на то, что вопрос регулирования *АССА* частным или публичным правом далек от статуса разрешенной проблемы во французском законе. Административный суд г. Бордо, например, в своем решении от 16 ноября 1989 г. постановил, что: «Хотя для достижения целей, закрепленных Законом *Loi Verdeilie*, [*АССА*] наделяются прерогативами органа государственной власти, они, тем не менее, остаются частными юридическими лицами», и решил, что «принимаемые ими решения..., особенно в отношении предоставления членства или исключения из него, являются действиями частного права и не являются предметом рассмотрения административными судами». Такой подход использовался и гражданскими судами, рассматривающими дело *Шассану и другие против Франции*. С другой стороны, в приговоре против заявителей (*Mr. Dumont and Others and Mrs. Montion*), которые подали апелляцию в административные суды на отказ префекта изъять их земли из охотничьих угодий Ассоциации, упомянутые суды ссылались на прерогативы органа государственной власти, предположительно предоставленным *АССА*...

100. Однако вопрос не в том, является *АССА* согласно французскому законодательству частной ассоциацией, публичной, пара-государственной ассоциацией или ассоциацией смешанного типа, а в том, распространяется ли действие ст.11 Конвенции на такие ассоциации (*АССА*). Если бы Высокие Договаривающиеся Стороны были способны по своему усмотрению классифицировать ассоциацию как "публичную" или "пара-административную" для того, чтобы исключить ее из-под действия ст.11, тогда бы существовала возможность несовместимости с предметом и целями Конвенции, которая закрепляет не теоретические или иллюзорные, но практически применимые и эффективные, права.

Свобода мысли и мнения, а также свобода слова, гарантируемые ст.ст.9 и 10 Конвенции, имели бы очень ограниченные возможности, если бы не сопровождались гарантией баланса мнений или идей в обществе, и особенно через ассоциации лиц, имеющих одни и те же усмотрения, идеи или интересы. Термин "ассоциация" имеет автономное значение; классификация по внутрисударственному закону имеет только относительное значение и составляет не более чем отправную точку.

101. Верно, что АССА обязаны своим существованием Парламенту, но Суд обращает внимание на то, что они, тем не менее, - ассоциации, созданные в соответствии с Законом от 1 июля 1901 г. В Ассоциации охотников состоят охотники или землевладельцы, а, следовательно, частные лица, *a priori* желающие объединить свои земли ради охоты. Точно так же тот факт, что префект контролирует деятельность этих ассоциаций, не достаточен для доказательства того, что они включены в структуры (систему, строй) государства. Кроме того, нельзя утверждать, что согласно Закону *Loi Verdeilie* ассоциации обладают прерогативами за пределами общего права, будь то административное, процессуальное или дисциплинарное законодательство, или что они используют процедуры органа государственной власти подобно профессиональным ассоциациям.

102. Суд, соответственно, считает подобно Комиссии, что АССА - действительно «ассоциация» созданная для целей ст.11.

### *В. Соответствие статье 11 Конвенции*

#### *1. Было ли вмешательство?*

103. Представшие перед Судом не оспаривали того факта, что обязательство присоединиться к Ассоциации охотников, наложенное на заявителей Законом *Loi Verdeilie*, явилось вмешательством в «негативную» свободу ассоциаций. Суд разделяет это мнение, и, соответственно, рассмотрит жалобу согласно ст.11 в свете ст.9 Конвенции, так как защита мнения является одной из целей свободы ассоциаций.

#### *2. Оправдано ли вмешательство?*

104. Такое вмешательство не нарушает ст.11 Конвенции в том случае, если оно «предусмотрено законом», преследует одну из законных целей, содержащихся в параграфе 2 и является «необходимым в демократическом обществе» для достижения этой цели или целей.

##### *a) «Предусмотрено законом»*

105. Представшие перед Судом согласились, что вмешательство было предусмотрено законом, т.к. обязательство для заявителей присоединиться к АССА было предусмотрено Законом *Loi Verdeilie* 1964 г., в особенности ст.L. 222-9 и L.222-19 § 3, а также Кодексом Сельской местности.

##### *(b) Правомерная цель*

106. Правительство утверждало, что вмешательство имело законную цель защиты прав и свободы других лиц. Путем объединения небольших участков земли и требования от их владельцев присоединиться к Ассоциации, Закон *Loi Verdeilie* стремился гарантировать демократическое участие в охоте, для того чтобы предоставить как можно большему числу людей доступ к проведению досуга, который иначе остался бы исключительной прерогативой крупных землевладельцев.

107. Заявители, напротив, считали, что охота была не чем иным, как досугом для тех, кто этим увлекается. Хотя заявители не оспаривали право охотников «наслаждаться» и принимать участие в охоте, они полагали, что Парламент не должен был принуждать ко вступлению в Ассоциацию охотников тех, кто был против этого и чьи цели и идеи они не одобряли.

108. Комиссия считала, что охота является древним занятием, которое насчитывает уже несколько тысячелетий, однако, верно и то, что с развитием сельского хозяйства, урбанизации и нового образа жизни главной целью охоты в настоящее время является получение удовольствия и расслабления тем, кто участвует в поддержании этой традиции. Однако на государство может возлагаться ответственность за организацию и регулирование досуга, особенно это касается обязанности гарантировать от имени общества безопасность людей и их собственности. Суд, соответственно, считает, подобно Комиссии, что законодательство по обсуждаемому вопросу преследовало законную цель в соответствии с параграфом 2 ст.11 Конвенции.

(с) «Необходимо в демократическом обществе»

109. Заявители утверждали, что не было необходимости в принуждении людей к охоте как к проведению досуга против их воли. Кроме того, то обстоятельство, что они должны были присоединиться к Ассоциации, препятствовало их эффективному членству в ассоциациях по защите природы, т.к. по этическим соображениям это являлось противоположным охоте, и они не могли передать свои права на землю ассоциациям по защите природы для создания там заповедников.

110. Правительство сослалось на то, что, так как ассоциации охотников являются ассоциациями, на которые распространяется действие Закона 1901 г., к ним применяются принципы общего права. Таким образом, члены ассоциаций могли свободно определять направление деятельности своих ассоциаций, и не охотящимся землевладельцам ничего не мешало в этом участвовать, т.к. они подобно остальным членам имели право голосовать на общих собраниях и принимать активное участие в деятельности ассоциации.

Если они не пожелали использовать эту возможность, следовательно, обязательство присоединиться к Ассоциации не имело никаких принудительных последствий, т.к. в соответствии со ст.L.222-19 Кодекса Сельской местности не-охотники, в отличие от других членов ассоциации, не были обязаны вносить взносы или вклад с целью возмещения любого дефицита бюджета ассоциации. В этом отношении ситуация не-охотников была противоположна той, которая была рассмотрена Судом в ранее упомянутом деле *Sigurdur A Sigurjónsson v. Iceland* в связи с тем, что автоматическое членство в АССА являлось только последствием передачи прав на землю, а не ее предварительным условием, тогда как членство в ассоциации в Исландском деле было обязательным условием для продолжения деятельности.

111. Суд полагает, что различие, которое правительство стремилось показать между обязательством землевладельца по передаче прав на землю и его обязательствами как физического лица присоединиться к ассоциации против его желания, кажется искусственным. Необходимо также помнить, что французский Парламент предусмотрел возможность передачи прав в области охоты путем обязательного членства ответственного лица в ассоциации по управлению объединенными землями. Вопрос обязательной передачи прав в области охоты на территории земельного участка является таковым в пределах мирного пользования собственностью, которое гарантировано ст.1 Протокола № 1.

112. Суд еще раз повторяет, что при оценке необходимости данной меры должно соблюдаться множество принципов. Термин "необходимо" не является синонимом таких терминов, как "полезно" или "желательно". Кроме того, плюрализм, терпимость и широкие взгляды - признаки "демократического общества". Хотя индивидуальные интересы должны при случае подчиняться интересам определенной группы,

демократия не просто подразумевает того, что взгляды большинства должны всегда преобладать: должен быть достигнут баланс, гарантирующий справедливый и надлежащий учет интересов меньшинств, при котором исключается любое злоупотребление доминирующим положением. Наконец, любое ограничение права, закрепленного в Конвенции, должно быть пропорционально преследуемой законной цели.

113. В настоящем деле единственной целью правительства в оправдании вмешательства была "защита прав и свобод других лиц", эти "права и свободы" закреплены среди других гарантий Конвенции или ее Протоколов. Надо признать, что необходимость их защиты может привести государства к ограничению других прав или свобод, сформулированных в Конвенции. Так, постоянный поиск баланса между основными правами каждого человека составляет основу "демократического общества". Баланс личных интересов, которые вполне могут находиться в противоречии - сложный вопрос, и Высокие Договаривающиеся Стороны должны иметь широкое поле деятельности для оценки такой ситуации, так как национальные власти располагают, в принципе, лучшими возможностями, чем Европейский Суд для оценки того, действительно ли существует "неотложная социальная необходимость" для оправдания вмешательства в права, гарантируемые Конвенцией.

Не однозначен вопрос, когда ограничения накладываются на право или свободу, гарантируемые Конвенцией с целью защиты других "прав и свобод". В таком случае только бесспорная необходимость может оправдать вмешательство в осуществление прав, гарантированных в Конвенции.

В данном деле правительство ссылалось на необходимость защиты или поощрения демократического участия в охоте. Даже, если предположить, что французский закон сохраняет "право" или "свободу" охотиться, Суд, как и Административный суд г. Бордо, обращает внимание на то, что это право или свобода не является идентичными праву, сформулированному в Конвенции, которое явно гарантирует свободу ассоциаций.

114. Чтобы определить, может ли быть оправдано требование к землевладельцам, которые не хотят охотиться, присоединиться к Ассоциации охотников, Суд обратил внимание на следующее: заявители по этическим соображениям выступали против охоты, и Суд полагает, что их "осуждения" в этом отношении достигли некоторого уровня убедительности, единства и важности, и поэтому достойны уважения в демократическом обществе (см. решение по делу *Campbell and Cosans v. the United Kingdom* от 25 февраля 1982 г., Серия А № 48, стр 16-17, § 36). Соответственно, Суд полагает, что обязанность лиц, которые настроены против охоты, присоединиться к Ассоциации охотников может являться, *prima facie*, несовместимой со ст.11 Конвенции. Кроме того, лицо не пользуется правом свободы ассоциаций, если в действительности свобода деятельности или осуществления выбора доступна ему, но в реальности нет возможности ее реализации или же она сокращена, так что она просто не имеет никакого практического значения.

115. Вопреки утверждению правительства, Суд обращает внимание на то, что в данном деле у заявителей нет реального шанса для выхода из членства. То обстоятельство, что собственность включена в охотничьи угодья Ассоциации и то, что они не располагают достаточной площадью земли для предъявления возражения достаточно, чтобы их членство стало обязательным. Позже было решено, что землевладельцы, которые выступали против охоты, не были обязаны принимать активное участие в деятельности ассоциации. Хотя они в действительности по общему признанию становились членами ассоциации автоматически, они не были обязаны вносить взносы или вклады с целью

покрытия возможного дефицита бюджета Ассоциации. Поэтому не было необходимой степени принуждения для подтверждения того, что ст.11 Конвенции была нарушена. Суд полагает, что обстоятельство того, что заявители приняты в Ассоциацию для извлечения определенной пользы, а на самом деле исключительно из-за их статуса землевладельцев, не облегчает обязательной природы их членства.

116. Суд далее обращает внимание на то, что согласно ст.L.222-10 Кодекса Сельской местности вся собственность, принадлежащая государству, департаменту или муниципалитету, государственные леса и земля, принадлежащая Французской национальной железнодорожной компании – явно исключены из-под действия Закона *Verdeille*. Другими словами, потребность в объединении земельных участков для охоты применима только к ограниченному количеству землевладельцев, мнения которых не учтены вообще. Более того, учреждение *АССА* является обязательным только в 29 из 93 департаментов Франции, где действует Закон, и из приблизительно 36 200 департаментов Франции только 851 имеют право создавать ассоциации на добровольной основе, включая, в настоящем деле, департаменты *Tourtoirac and Chourgnac-d'Ans* в *Dordogne*, где ассоциации были учреждены в 1977 г. Наконец, Суд указывает на то, что любой землевладелец, обладающий более чем 20 га (60 в *Steuse*) или имуществом, находящимся в одном месте, может возразить против членства в *АССА*.

117. В свете предыдущих соображений объяснения, выдвинутые правительством, не достаточны для подтверждения того, что была необходимость в принуждении заявителей вступить в *АССА* их департаментов вопреки их убеждениям. Что же касается потребности защиты прав и свобод других для гарантии демократического участия в охоте, то обязательство землевладельцев присоединиться к *АССА* только одного департамента не пропорционально законной цели. Суд не видит необходимости в объединении только небольших угодий, в то время как большие земельные участки, и государственные, и частные, защищены от участия в охоте. Заставлять человека с помощью закона присоединиться к ассоциации, идеи которой противоположны его соображениям и желаниям, и обязать его по причине его членства в этой ассоциации передать право собственности на его земельный участок так, чтобы данная ассоциация могла достигнуть поставленные цели, которые он не одобряет, идет в разрез со справедливым балансом противоречивых интересов, и это не является пропорциональным преследуемой цели. Поэтому нарушение ст.11 Конвенции имело место.

#### *Предполагаемое нарушение статьи 11 Конвенции в совокупности со статьей 14*

118. Заявители утверждали, что по причинам, уже выявленным в связи с предполагаемым нарушением ст.1 Протокола № 1 в совокупности со ст.14 Конвенции, они стали жертвами дискриминации, во-первых, как землевладельцы, т.к. крупные землевладельцы могли избежать любого ограничения их права на свободу ассоциаций, и, во-вторых, как лица, не занимающиеся охотой, т.к. вмешательство в их свободу ассоциаций через Закон *Loi Verdeille* осуществлялось для исключительной выгоды охотников.

119. Правительство с этим не согласилось, в то время как Комиссия согласилась.

120. Суд считает, что проверка жалобы в соответствии со ст.11 в совокупности со ст.14 Конвенции аналогична проверке в соответствии со ст.1 Протокола № 1, поэтому нет причин для изменения предыдущего заключения. Ст.L.222-13 Кодекса Сельской местности действительно различает статус лиц в сопоставимых ситуациях, а именно,

владельцы земли или прав охоты с тех пор как те, кто обладает 20 га или большим количеством земли в одном месте, могут возразить против включения их земельных участков в охотничьи угодья *АССА*, избегая, таким образом, обязательного членства в ассоциации, тогда как те, кто, подобно заявителям, обладает менее чем 20 или 60 га земли, не обладают такой возможностью.

121. Суд полагает, что правительство не предоставило возражений и разумного оправдания такого различия, посредством которого более мелкие землевладельцы обязаны становиться членами Ассоциации, а более крупные землевладельцы могут уклоняться от такой обязанности, «осуществляют ли они исключительное право на охоту на своей территории или предпочитают по собственным соображениям использовать землю с целью создания заповедника». Суд обращает внимание на то, что, во-первых, нет никакого объяснения, почему земельный участок в размере более 20 га не включается в охотничьи угодья *АССА*, тогда как правительство утверждало, что целью *АССА* является гарантия демократического доступа к охоте. Во-вторых, Суд полагает, что различие между мелкими и крупными землевладельцами в том, что касается свободы использовать свою собственность для цели иной, чем охота, не имеет никакого оправдания.

Поэтому Суд решил, что нарушение ст.11 Конвенции в совокупности со ст.14 имело место.