

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1984-1985

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 24 janvier 1985.

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 février 1985.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à réformer les structures de la chasse et le statut juridique
des fédérations départementales des chasseurs.*

PRÉSENTÉE

Par MM. Pierre LACOUR, Jacques MÉNARD, Michel ALLONCLE, Hubert d'ANDIGNÉ, Charles BEAUPETIT, Henri BELCOUR, Guy BESSE, Jean-Pierre BLANC, Christian BONNET, Jean-Marie BOULOUX, Jean BOYER, Raymond BRUN, Pierre CAROUS, Henri ELBY, Philippe FRANÇOIS, Yves GOUSSEBAIRE-DUPIN, Paul GUILLEMOT, Rémi HERMENT, Max LEJEUNE, Charles-Edmond LENGLET, Louis JUNG, Jacques MACHET, Paul MALASSAGNE, Serge MATHIEU, René MONORY, Jacques MOSSION, Jacques MOUTET, Bernard PELLARIN, Jacques PELLETIER, Paul ROBERT, Paul SÉRAMY, Michel SOUPLET et Pierre-Christian TAITTINGER,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Affaires économiques et du Plan sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La nécessité d'une réforme des structures de la chasse.

Les structures actuelles de la chasse doivent être adaptées à la double évolution qui se produit tant sur le plan national que sur le plan international.

1. Sur le *plan national*, la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, qui a été votée à l'unanimité, édicte le principe selon lequel « la protection des espaces naturels... la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent... sont d'intérêt général ».

2. Sur le *plan international*, la ratification des conventions relatives à la protection de la nature et les directives communautaires entraînent une obligation de résultats. Toutefois, si les moyens pour les atteindre découlent de l'application de mesures nationales, ces moyens n'en doivent pas moins respecter « les principes d'une utilisation raisonnée et d'une régulation équilibrée du point de vue écologique » des espèces animales concernées (directive du Conseil des Communautés européennes du 2 avril 1979, art. 7, al. 4).

Comme le Conseil d'Etat vient, en effet, de le rappeler (Conseil d'Etat, 7 décembre 1984, Fédération française des sociétés de protection de la nature), les autorités nationales « ne peuvent légalement édicter des dispositions qui seraient contraires aux objectifs définis par les directives ».

Notre pays doit donc disposer des moyens nécessaires pour mettre en application les principes de sa législation et pour honorer ses engagements internationaux.

Cela implique, en matière de chasse, une double transformation :

- l'une est relative à la définition du droit de chasse qui n'existe pas dans la loi de police spéciale de 1844 qui reste à la base de notre droit ;

- l'autre concerne la réforme du statut hybride des fédérations départementales des chasseurs et l'élargissement de leurs missions.

I. - LE DROIT DE CHASSE

A. - Le contexte historique.

Si l'on se préoccupe de nos jours de définir le droit de non-chasse, c'est parce que le droit de chasse n'a jamais été défini correctement par le législateur de 1844.

Selon l'article 365 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. »

Conformément aux idées qui prévalaient en 1789, ce qui importait à l'époque, c'était l'abolition du privilège de chasse de la noblesse beaucoup plus que l'affirmation du droit de chasse du propriétaire.

Dans la pratique, en de nombreuses régions, la liberté de chasser s'est répandue grâce au consentement tacite du propriétaire. Elle est à l'origine de la chasse banale qui est le droit de tous de chasser partout.

Le législateur de 1844 a dû tenir compte de cet état d'esprit. C'est pourquoi il a évité de définir directement le droit de chasse du propriétaire car cela était considéré à l'époque comme une remise en cause de la chasse banale.

En raison de ce contexte historique, on doit légiférer en matière de chasse en restant très attentif aux problèmes de liberté.

Il s'agit d'abord de la liberté de chasser mais également de la liberté qui est à la base du droit de propriété et qui ne peut être méconnue quand il s'agit de la petite propriété même si elle est, par ses dimensions, impropre à une utilisation raisonnée de la faune sauvage. Il s'agit enfin de la liberté d'association de la loi de 1901 qui est à la base de la chasse.

C'est cette triple formulation de la liberté individuelle que l'on doit tenter de concilier avec un autre principe de base de la loi précitée du 10 juillet 1976 : « Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit. »

Ce principe est rendu nécessaire par l'apparition d'une nouvelle liberté qui est le droit de chaque citoyen d'utiliser les ressources naturelles qui constituent un patrimoine commun.

Cette liberté a été consacrée, notamment, par l'ouverture au public des forêts et des cours d'eau ainsi que par la création d'une servitude de passage de long du littoral.

Toutefois, le devoir de chacun n'atteindra son but que s'il est défini comme un devoir de gestion et s'il est organisé en vue d'une gestion concertée du patrimoine naturel.

Pour cela, il faut qu'à l'instar de la liberté qui finit là où commence celle des autres, le devoir de gestion de chacun ne finisse que là où commence le devoir des autres.

B. - Le devoir de gestion.

La coordination, qui est la grande mission du ministère de l'Environnement, est, en l'occurrence, indispensable. Cette coordination est au niveau local l'affaire des structures associatives et cela sous l'impulsion et le contrôle des fédérations des chasseurs dont les missions auront été élargies.

Pour organiser les structures locales de la chasse, on ne saurait faire appel à une solution monolithique.

Il faut donc éviter de créer de nouvelles formes d'associations agréées. Dans la loi du 10 juillet 1964 relative aux associations communales de chasse agréées, on a fait appel à des automatismes seuls capables de faire disparaître la chasse banale en l'absence d'organisation de la chasse.

Là où existe, au contraire, une organisation, il convient de la faire évoluer en fonction des particularismes locaux conformément à une politique de décentralisation.

Pour concilier le devoir de gestion qui pèse sur chaque usager des ressources naturelles, et la liberté d'association, il faut partir d'un principe de bon sens.

Ce n'est pas l'organe qui doit créer la fonction, ce n'est pas la structure associative qui doit créer le devoir de gestion, c'est, au contraire, la fonction qui doit créer l'organe.

C'est donc le devoir de gestion de celui qui exerce le droit de chasse qui doit servir de fondement à la constitution de groupements de gestion d'intérêt cynégétique (G.G.I.C.).

Le contrôle du devoir de gestion qui pèse sur celui qui exerce le droit de chasse doit s'effectuer au niveau du plan de gestion et non pas par le biais de la constitution d'une association. Cette dernière n'est que le moyen utilisé pour aboutir à un résultat, celui de la gestion. Ce qui doit donc être contrôlé et approuvé,

c'est non pas la structure associative qui organise la gestion commune entre ses membres, et qui doit rester libre, mais le plan de gestion établi par le groupement.

Les adhérents de ce groupement, personnes physiques ou morales, continuent d'exercer leurs droits respectifs de chasse, sauf à observer les règles de gestion communes définies dans le plan approuvé par la fédération.

De leur côté, ceux qui n'adhèrent pas à un groupement de gestion devront établir un plan de gestion conforme aux modèles proposés, sauf à constituer avec d'autres détenteurs de droits de chasse un groupement de gestion s'ils veulent apporter des variantes aux plans de gestion existants. Ainsi, on doit pouvoir rendre compte de la variété des formes de gestion de la chasse dans notre pays en incitant les chasseurs à se grouper en fonction de cette diversité et à coordonner leur gestion.

Cette souplesse dans l'organisation locale de la chasse est essentielle. Elle n'est concevable que si les fédérations ont des pouvoirs plus importants.

On ne peut, en effet, se borner à transposer dans le domaine de la chasse les dispositions qui viennent d'être votées pour la pêche en eau douce. Même si dans les deux cas il convient d'édicter le principe d'un devoir de gestion à la charge de celui qui exerce son droit de chasse ou de pêche, la mise en application de ces deux devoirs s'opère sur des terrains très différents.

Le propriétaire qui est titulaire d'un droit de chasse n'a pas sur l'habitat le même pouvoir que le riverain. Si le chasseur a certes une action à entreprendre pour participer à la conservation des biotopes, celle-ci dépend avant tout de l'exploitant agricole ou forestier.

C'est ce qu'a parfaitement compris le législateur de 1963 qui a créé le plan de chasse du grand gibier pour réaliser un « nécessaire équilibre agro-sylvo-cynégétique ».

Si le devoir de gestion constitue l'élément capital de la réforme envisagée, ce devoir devant se traduire, comme pour la pêche, par l'établissement d'un plan de gestion, il est nécessaire, en matière de chasse, de définir les principes fondamentaux du plan de gestion en s'inspirant de la doctrine officielle qui a été exposée lors du vote de la loi sur la pêche (*J.O.*, débats A.N., 13 décembre 1983, p. 6444).

Selon cette doctrine, le plan de gestion doit comporter un triple volet, relatif à la conservation de l'habitat, à l'amélioration des populations animales par le repeuplement, et à leur exploitation grâce à un plan de prélèvement.

Si les deux premiers objectifs sont du domaine réglementaire, il n'en va pas de même de la dernière obligation qui touche au droit de la propriété.

Il convient, en effet, de lier l'exercice du droit de chasse à la possession d'un territoire d'une certaine étendue qui conditionne l'utilisation raisonnée des populations de gibier.

C. - Le regroupement des territoires de chasse.

Actuellement, le droit de chasse peut s'exercer sur un terrain d'une superficie tout juste suffisante pour contenir les deux pieds du chasseur, ce dernier étant seulement obligé de tirer à la verticale. Il va sans dire que l'autorisation de chasser du propriétaire de cette mini-parcelle sera le plus souvent tacite. Et cela autorise tous les abus.

La superficie minimale de vingt hectares exigée pour l'exercice du droit de chasse a l'avantage d'être bien connue des chasseurs. Elle figure, en effet, dans la loi du 10 juillet 1964 sur les associations communales de chasse agréées. Cette obligation est la condition nécessaire au règlement du problème des enclaves conformément aux vœux répétés des assemblées générales des fédérations des chasseurs comme aux demandes de nombreuses questions écrites.

Toutefois, une telle superficie n'est pas la condition suffisante d'une gestion rationnelle du gibier qui exige de vastes unités territoriales.

C'est pourquoi, si la fonction doit créer l'organe, ce dernier doit stimuler ensuite le fonctionnement.

Le devoir de gestion supprimera les enclaves et consolidera les groupements de gestion d'intérêt cynégétique. En retour, ces groupements favoriseront la constitution de vastes unités de gestion.

La mission des fédérations des chasseurs est de contrôler l'établissement des plans de gestion qui incitent les chasseurs à s'associer et d'aider au regroupement des territoires de chasse.

Dans ce domaine, le rôle des fédérations est d'autant plus important qu'il s'agit à la fois de protéger les chasses organisées contre les enclaves et de défendre la petite propriété enclavée contre la mauvaise volonté de certains enclavants. C'est là une question d'équité dont la solution requiert le vote de dispositions détaillées.

Un regroupement des territoires qui ne concerne, répétons-le, que l'exercice du droit de chasse, doit s'opérer librement par voie d'échanges ou de toute autre convention et ne peut s'effectuer qu'en fonction du terrain tout comme l'établissement des plans de gestion. Ceci à l'instigation et sous le contrôle des fédérations.

C'est pourquoi la réforme du statut des fédérations départementales des chasseurs est le complément indispensable de la nouvelle définition du droit de chasse.

II. - LA RÉFORME DES STRUCTURES DES FÉDÉRATIONS DES CHASSEURS

Les fédérations départementales des chasseurs sont actuellement soumises à un statut hybride qu'il convient de clarifier.

En effet, il s'agit d'établissements privés issus de la loi de 1901. Mais, simultanément, on relève que le président de la fédération, présenté par le conseil d'administration et choisi en son sein, est nommé par le ministre chargé de la chasse. D'autre part, on note qu'en principe il n'existe qu'une fédération par département. Les statuts doivent être conformes à un modèle défini par le ministre et les fédérations sont soumises au contrôle financier institué par le décret du 25 octobre 1935 qui ne concerne que « les offices et les établissements publics de l'Etat ».

En outre, l'adhésion à une fédération est obligatoire pour toute personne qui désire obtenir le visa de son permis de chasser. Enfin, ces fédérations ont reçu des prérogatives de puissance publique dans le domaine de la protection et de la gestion du gibier, mais surtout en ce qui concerne la police de la chasse puisqu'elles sont expressément chargées de la répression du braconnage. Pour ce faire, elles disposent des gardes de l'Office national de la chasse et, éventuellement, de gardes qui leur sont propres. Il apparaît donc que les fédérations des chasseurs accomplissent une mission de service public, et même qu'elles exercent une fonction d'autorité.

Les ressources financières des fédérations proviennent essentiellement du versement de cotisations obligatoires et de cotisations facultatives.

Le permis de chasser donne lieu à deux types de prélèvements correspondant à deux formalités distinctes. D'une part, les taxes parafiscales établies par la loi ; d'autre part, des redevances cynégétiques dont le montant est fixé par décret en Conseil d'Etat.

Malgré les caractères des ressources précitées, les fédérations sont assujetties à l'impôt pour les revenus issus de leur activité, au même titre qu'un organisme de droit privé ordinaire. Cette situation est d'autant plus anormale que l'activité des chasseurs est un sport très populaire qui s'inscrit dans la politique actuelle du « temps libre ». Non seulement, la chasse ne bénéficie d'aucune subvention, mais elle donne lieu à la perception des taxes parafiscales précitées au profit des communes et de l'Etat.

L'ambiguïté du statut des fédérations départementales des chasseurs suscite de plus en plus de critiques tant parmi les chasseurs que de la part des représentants des fédérations et de leurs personnels en raison des missions de ces institutions et de la nature des ressources gérées. Au fil des ans, une revendication d'« autogestion » est formulée par un nombre croissant de chasseurs.

Conformément à leurs statuts (art. 7), les fédérations ont pour mission d'assurer la conservation des espèces sauvages et de leurs habitats et de contribuer par leurs actions au maintien des équilibres naturels.

Une bonne gestion du patrimoine naturel par les chasseurs est aujourd'hui possible, elle sera une contribution très positive à la politique de protection de la nature. Sans méconnaître la nécessité de fixer certaines règles à l'échelon national, le moment est venu d'opérer une réelle décentralisation dans le domaine de la chasse.

Un tel changement paraît d'autant plus nécessaire que l'organisation de la chasse est l'objet d'une centralisation particulièrement rigoureuse depuis l'acte dit loi du 28 juin 1941 (art. 7) qui a transféré au ministre les pouvoirs que détenaient les préfets en vertu de la loi du 3 mai 1844 (art. 9). Cette situation n'a pas été modifiée lors de la réforme opérée par le décret du 14 mars 1964 dans le sens d'une politique de déconcentration.

1° Un contexte favorable : la décentralisation.

Le Gouvernement a engagé notre pays sur la voie d'une réforme fondamentale des institutions locales : il propose de réaliser « une transformation profonde des structures administratives et politiques du pays » aboutissant à « une redistribution des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités territoriales ».

Vu l'importance des enjeux et la complexité des problèmes, il paraît nécessaire de se préoccuper des compétences qui seront dévolues aux différentes institutions locales (et, en particulier, aux départements et aux régions dans le domaine de la chasse). La réforme institutionnelle actuelle est une occasion de clarifier les statuts des fédérations des chasseurs, en renforçant les pouvoirs de ces organismes, et en assurant une meilleure coordination de leurs actions.

2° Des pouvoirs accrus pour réaliser une gestion concertée.

La protection des espèces animales qui peuvent être l'objet d'actes de chasse implique une gestion rationnelle. Cette gestion

doit être concertée car elle participe au maintien des équilibres biologiques et doit donc tenir compte des relations qui existent entre différentes espèces animales et un habitat qui peut avoir des dimensions considérables.

La coordination nécessaire à une gestion concertée des populations de gibier ne peut s'effectuer qu'au niveau local. C'est la principale mission des fédérations départementales des chasseurs avec la fonction traditionnelle de répression du braconnage.

Depuis la loi du 30 juillet 1963 instituant un plan de chasse du grand gibier, les fédérations ont une mission de gestion. Toutefois, leurs possibilités d'action sont très limitées car s'il existe une obligation de résultat à l'encontre des chasseurs de grand gibier, ceux-ci n'ont aucun devoir de gestion. C'est de façon indirecte que les fédérations doivent donc encourager l'organisation des territoires de chasse.

L'évolution réalisée de façon empirique n'en est pas moins spectaculaire. Dans bon nombre de départements, le plan de chasse quantitatif du grand gibier a été complété par un plan qualitatif. Les prélèvements sont fixés par les commissions du plan de chasse, en tenant compte du sexe, de l'âge ou de l'état physiologique des animaux.

Par ailleurs, des taxes sont instaurées par certaines fédérations sur les chasseurs de grand gibier pour compenser la contribution que les chasseurs de petit gibier apportent à l'indemnisation des dégâts causés aux récoltes.

Si la gestion progresse dans les faits, il devient nécessaire de la renforcer par la législation.

Et ce qui est vrai pour les problèmes de gestion l'est tout autant pour ceux qui touchent aux structures de la chasse. Là encore une évolution est en cours. Les fédérations ont créé des groupements d'intérêt cynégétique qui associent les détenteurs de droits de chasse et permettent de gérer de vastes territoires.

Cependant cette organisation est extrêmement précaire car elle repose sur la liberté d'association de la loi de 1901. Là encore, la reconnaissance par le législateur d'un devoir de gestion du détenteur de droit de chasse consolidera l'œuvre entreprise par les fédérations. Une telle réforme est le meilleur moyen de « responsabiliser » le chasseur de base.

En conclusion, il ne s'agit de rien d'autre que de mettre en application, en matière de chasse, les principes définis dans la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Tout propriétaire titulaire d'un droit de chasse ou son ayant droit doit veiller à la sauvegarde du patrimoine cynégétique et participer au maintien des équilibres biologiques.

L'exercice d'un droit de chasse emporte obligation de gestion des ressources cynégétiques. Ce devoir implique l'appartenance à un groupement de gestion d'intérêt cynégétique ou l'établissement d'un plan de gestion conforme à celui d'un groupement de gestion d'intérêt cynégétique.

Les fédérations départementales des chasseurs contrôlent l'établissement des plans de gestion selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat.

Art. 2.

Les groupements de gestion d'intérêt cynégétique sont des associations constituées et déclarées conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901. Ces groupements se composent de personnes physiques ou morales détentrices de droits de chasse. Ils ont pour but de faire appliquer sur leur territoire des règles communes de gestion des espèces pouvant être l'objet d'actes de chasse.

L'exercice du droit de chasse reste propre à chaque membre du groupement.

Le plan de gestion de chaque groupement doit être approuvé par la fédération départementale des chasseurs selon des conditions et des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat.

Art. 3.

Dans les bois soumis au régime forestier ainsi que dans les propriétés dont la chasse est louée au profit des communes ou établissements publics, le cahier des charges tient lieu de plan de gestion approuvé.

Dans les possessions attenant à une habitation et entourées d'une clôture continue et constante faisant obstacle à toute communication avec les héritages voisins et empêchant complètement le passage de l'homme et du gibier à poil, la chasse de ce gibier n'est pas soumise à un plan de gestion.

Art. 4.

Le plan de gestion cynégétique a pour objet l'organisation du territoire de chasse, la protection et l'amélioration des populations de gibier et leur exploitation rationnelle.

Art. 5.

Le territoire de chasse ne peut être inférieur à l'unité de gestion cynégétique. Celle-ci a une superficie minimale de vingt hectares d'un seul tenant avec une configuration permettant d'y inscrire un cercle d'un rayon de cinquante mètres. Cette superficie ou cette dimension peut être augmentée, dans chaque département, par arrêté du commissaire de la République après avis conforme de la fédération départementale des chasseurs. Les augmentations ne peuvent excéder le double des minima fixés.

Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article.

Art. 6.

Les propriétaires ou détenteurs de droits de chasse, personnes physiques ou morales, possédant dans une même commune des droits de chasse sur des parcelles d'une superficie au moins égale au double du minimum exigé pour l'unité de gestion, pourront céder leurs droits à la fédération départementale des chasseurs. Celle-ci devra regrouper les droits de chasse par voie d'échange ou de toute autre convention.

Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article.

Art. 7.

La superficie de l'unité de gestion cynégétique est abaissée, pour la chasse au gibier d'eau, à trois hectares pour les marais non asséchés et à un hectare pour les étangs s'ils sont isolés ainsi que pour les postes fixes destinés à la chasse aux colombidés.

Pour les territoires de chasse situés en montagne au-dessus de la limite de la végétation forestière, la superficie minimale est portée à cent hectares.

Art. 8.

L'exercice du droit de chasse par le preneur d'un bail rural est soumis à un devoir de gestion du patrimoine cynégétique conforme au plan de gestion de celui qui détient le droit de chasse.

Art. 9.

L'article 374 du Code rural est complété par l'alinéa suivant :

« 8° Ceux qui auront chassé sur un terrain pour lequel il n'existe pas de plan de gestion approuvé par la fédération départementale des chasseurs. »

Art. 10.

L'article 393 du Code rural est ainsi rédigé :

« Le ministre chargé de la Chasse, assisté du Conseil national de la chasse et de la faune sauvage, prend des arrêtés pour déterminer les espèces animales causant des nuisances que le propriétaire, possesseur ou fermier, peut réguler sur ses terres et les conditions d'exercice de ce droit.

« Les dispositions prévues à l'alinéa précédent doivent tenir compte des plans de gestion et des plans de chasse du grand gibier. »

Art. 11.

Les fédérations départementales des chasseurs ont le caractère d'établissements d'utilité publique chargés de gérer les espèces animales qui peuvent être l'objet d'actes de chasse et protéger leurs habitats.

Il ne peut exister par département qu'une fédération départementale des chasseurs dont sont adhérents tous ceux qui demandent le visa du permis de chasser.

Le statut des fédérations doit être conforme à un modèle adopté par le ministre chargé de la chasse.

Le président du conseil d'administration est nommé par le ministre chargé de la chasse ; il est l'ordonnateur de la fédération et il est doté d'un pouvoir réglementaire à l'égard de toute personne faisant acte de chasse.

Art. 12.

Les fédérations départementales des chasseurs sont compétentes pour :

1. assurer la répression du braconnage et exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction et portant préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre ;

2. approuver les plans de gestion cynégétique et regrouper les territoires de chasse en vue d'une utilisation rationnelle des espèces animales pouvant être l'objet d'actes de chasse ;

3. mettre en œuvre les plans de chasse du grand gibier ;

4. contribuer à la conservation de la faune sauvage et de son habitat et contribuer au maintien des équilibres biologiques.

Les fédérations départementales des chasseurs peuvent être chargées de toute mission d'intérêt général en rapport avec leurs activités.

Art. 13.

La présente loi s'applique aux départements du Bas-Rhin, Haut-Rhin et Moselle, sous réserve des dispositions de la loi locale de 1881.