

N° 346 rectifié

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 22 avril 1997.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 mai 1997.

PROPOSITION DE LOI

*relative aux dates d'ouverture anticipée et de clôture
de la chasse des oiseaux migrants,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Roland du LUART, Michel ALLONCLE, Bernard BARBIER, Philippe de BOURGOING, Jean-Claude CARLE, Jean-Patrick COURTOIS, Désiré DEBAVELAERE, Fernand DEMILLY, Marcel DENEUX, Michel DOUBLET, Alain DUFAUT, Jean-Paul EMORINE, Philippe FRANÇOIS, Jean GRANDON, Anne HEINIS, Gérard LARCHER, Pierre MARTIN, Serge MATHIEU, Louis MERCIER, Henri de RAINCOURT, Michel SOUPLLET et Alain VASSELLE,

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.)

Chasse et pêche.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'intervention des autorités communautaires dans l'élaboration du droit de la chasse s'est révélée plus malencontreuse qu'inspirée. La directive sur la conservation des oiseaux sauvages et la directive sur la protection des habitats, certainement positives en plusieurs de leurs dispositions, ont produit des effets fâcheux. Il serait, certes, caricatural d'en nourrir une hostilité de principe à l'encontre de la construction européenne. Il serait tout autant déplacé de ne pas rechercher les causes de ce totalitarisme intellectuel.

La Haute Assemblée s'est livrée à ce travail d'expertise. Il y a quelques semaines, notre collègue **Jean-François Le Grand** a souligné la difficulté de mise en œuvre de la directive de 1992 sur les habitats naturels (Natura 2000) et dénoncé les errements des institutions communautaires. Extrayons de son rapport très complet un passage significatif sur la notion de perturbation :

L'article 6, alinéa 2, de la directive prévoit que les Etats membres prennent toutes dispositions appropriées, dans les zones du réseau Natura 2000, pour éviter les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées **pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la directive.**

Si les chasseurs sont favorables à toutes les actions de préservation ou de restauration des milieux, ils sont très inquiets de l'interprétation pouvant être faite de la notion de « perturbation », d'autant plus que la jurisprudence communautaire apparaît très restrictive. La véritable question est de savoir si la chasse sera considérée ou non comme une perturbation susceptible d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs des directives.

Ainsi, dans le différend opposant les préfets de Loire-Atlantique et Maine-et-Loire à diverses associations de chasseurs, le tribunal administratif de Nantes a posé une question préjudicielle à la Cour de justice des Communautés européennes (tribunal administratif de Nantes, 3 décembre 1992). La réponse de **la Cour de justice**, en date du 19 janvier 1994, est très explicite et **a priori condamne toute action de chasse.**

Il y a plusieurs années (en 1989), notre collègue **Hubert d'Andigné** avait dénoncé avec le même talent les excès de la directive oiseaux de 1979.

Le rapport établi en 1994 par notre collègue **Philippe François** a poursuivi cette analyse, et dénoncé les errements de la jurisprudence européenne et revendiqué le retour à une application plus convenable du principe de subsidiarité :

« Si distendus qu'apparaissent les liens entre les aspirations des citoyens et les institutions communautaires, ces aspirations, non sans vicissitudes ni traverses, finissent cependant par émerger à Bruxelles et à imprimer les réorientations souhaitables à la réglementation. Ainsi, la Commission, après avoir poursuivi les Etats membres devant la Cour, années après années, s'est résolue à engager la réforme des dispositions les plus contestées.

« En revanche, les décisions juridictionnelles sont, elles, à l'abri de la volonté populaire et, pour certaines, on pourrait même dire qu'elles s'en font gloire, "inspirées" qu'elles sont des sibyllins oracles du Kirchberg, lieu de la révélation des "objectifs du traité", c'est-à-dire du souverain bien de citoyens européen évidemment aveugles à leurs intérêts véritables.

« Cette progression d'un système qu'on a pu caractériser comme celui du "droit sans l'Etat" mérite d'être examinée : n'enraye-t-elle pas les mécanismes de la responsabilité, politique et financière, des décideurs, à savoir les élus investis d'un mandat par leurs électeurs et révocables par eux ? Ce que d'aucuns présentent comme un progrès d'un Droit idéal, chimère dégagee des luttes "politiciennes", n'est-il pas, en fait, un recul de la démocratie ? »

Finalement, rien ne semble avoir beaucoup changé : les pays de l'Europe du Nord commandent aux pays de l'Europe du Sud, qui ont pourtant réussi à préserver des espaces naturels de qualité.

La France, en droit d'être fière de sa politique de protection de la nature, se voit ainsi imposer – grâce parfois à l'inertie intéressée de certains de ses ministres du passé – une législation cynégétique inadaptée.

Les procédures de fixation des dates d'ouverture et de fermeture de la chasse au gibier d'eau en témoignent.

I. – LES DATES D'OUVERTURE

L'article R. 224-6 du code rural prévoit la possibilité d'ouverture anticipée de la chasse au gibier d'eau. Il dispose :

« Le ministre chargé de la chasse peut, par arrêté publié au moins vingt jours avant la date de sa prise d'effet, autoriser la chasse au gibier d'eau avant la date d'ouverture générale et jusqu'à celle-ci :

« 1° en zone de chasse maritime ;

« 2° sur les fleuves, rivières, canaux, réservoirs, lacs, étangs et dans les marais non asséchés, le tir au-dessus de la nappe d'eau étant seul autorisé. »

Toutefois, ces arrêtés ministériels autorisant les ouvertures anticipées font aujourd'hui l'objet d'arrêtés du Conseil d'Etat qui les annulent pour excès de pouvoir sur le fondement de la directive 79/409 (1).

L'origine de ce contentieux vient d'interprétations divergentes de la directive sur la conservation des oiseaux sauvages prescrivant aux Etats membres de veiller à ce que les espèces auxquelles s'applique la législation de la chasse ne soient pas chassées pendant la **période nidicole** ni pendant les différents **stades de reproduction** et de **dépendance**.

Il paraît en conséquence nécessaire, dans l'attente de la modification toujours attendue de cette directive de 1979, de préciser la rédaction du code rural de façon à permettre au ministre de prendre des arrêtés d'ouverture qui respectent la tradition et les droits ancestraux des chasseurs tout en tenant compte d'une protection raisonnable des oiseaux migrateurs et d'une gestion équilibrée de leurs effectifs.

Approuvé chaque année par le Conseil national de la chasse et de la faune sauvage, le calendrier des dates d'ouverture, après avoir été ajusté annuellement sur la précocité ou la tardivité de la reproduction, est désormais fondé sur la date moyenne des derniers envols constatés sur les cinq années précédentes, et est ainsi très exactement établi sur l'indépendance globale des oiseaux. Le principe d'une gestion équilibrée des espèces est ainsi parfaitement appliqué.

La présente proposition de loi vise donc à fixer par voie législative les dates d'ouverture anticipée de la chasse au gibier d'eau. Elle s'inspire étroitement de la technique normative retenue par la loi du 15 juillet 1994 qui a déterminé les dates de fermeture de la chasse de ces espèces.

(1) Exemple : arrêt Conseil d'Etat du 21 octobre 1996 n° 119157.

II. - LES DATES DE CLÔTURE

• La loi du 15 juillet 1994 prévoit que le Gouvernement déposerait avant le 15 juillet 1996 un rapport devant le Parlement « évaluant l'application de ses dispositions au regard notamment des connaissances scientifiques sur les populations de gibiers d'eau et d'oiseaux migrateurs et de l'évolution de la législation communautaire en la matière ». **Ce rapport n'a toujours pas été déposé, ce qu'il convient de déplorer.** Le déplorer d'autant plus vivement que ce rapport a été inscrit dans la loi sur l'initiative du Gouvernement (1).

En revanche, le remarquable rapport scientifique de l'Office national de la chasse établi en octobre 1996 conduit à proposer quelques ajustements à la loi de 1994 :

- deux espèces devraient fermer plus tôt :

- le fuligule morillon, à ramener du 28 au 10 février,
- la nette rousse, à ramener du 28 au 20 février ;

- trois espèces pourraient par contre passer du 20 février au 28 février : sarcelle d'été, huîtrier-pie, grive draine.

Ces observations scientifiques impliquent une modification du calendrier contenu dans la loi.

• Un problème particulier a toutefois compliqué l'application de la loi de 1994. En violation de la volonté du législateur, certains tribunaux administratifs ont annulé les décisions implicites de refus du préfet d'arrêter par anticipation les dates de clôture, estimant que les préfets n'avaient pas utilisé la possibilité qui leur était offerte de fermer la chasse au 31 janvier (art. 2 de la loi) et contrevenant ainsi au principe de « précaution totale » (2).

(1) Le 30 juin 1994, M Michel Barnier a déclaré à la tribune du Sénat : « Le Gouvernement a souhaité, en outre, que cette loi, qui fige, malgré tout, des notions directement liées à des phénomènes biologiques par essence évolutifs, fasse l'objet d'une évaluation régulière quant à ses modalités d'application. Voilà pourquoi l'Assemblée nationale a complété, comme je l'avais suggéré, le texte initial de la proposition de loi en demandant au Gouvernement de déposer, dans un délai de deux ans, un rapport devant le Parlement, afin d'évaluer l'application de ces dispositions à la lumière des connaissances scientifiques sur les populations de gibiers d'eau et d'oiseaux migrateurs, et en tenant compte de l'éventuelle évolution de la législation communautaire dans ce domaine. »

(2) Article 2 : « Le Gouvernement déposera, dans un délai de deux ans après la promulgation de la présente loi, un rapport devant le Parlement évaluant l'application de ses dispositions, au regard notamment des connaissances scientifiques sur les populations de gibiers d'eau et d'oiseaux migrateurs et de l'évolution de la législation communautaire en la matière. »

Les députés ont voté cette possibilité de fermeture anticipée pour permettre, dans certains départements, de conduire des battues de grands animaux en février sans dérangement par les chasseurs d'oiseaux. Les sénateurs n'étaient pas favorables (1) à cet ajout, qui ne figurait pas dans leur proposition de loi. Ils ont craint, et les faits leur ont donné raison, que cette faculté ne soit pervertie par les tribunaux administratifs (2). Ils ont néanmoins dû l'adopter en raison des contraintes du calendrier parlementaire.

La présente proposition de loi, faute d'une solution plus adaptée, préconise l'abrogation pure et simple de cette possibilité de fermeture anticipée.

(1) Voir notamment les interventions de MM Louis de Catuelan, rapporteur, Pierre Lacour, Roland du Luart, Gérard Larcher.

(2) Les tribunaux administratifs ont méconnu la volonté du Parlement. D'une part, ils ont estimé que le refus de fermeture anticipée laissait planer le doute sur le sort de certaines espèces (« appréciation des circonstances locales »). L'analyse des arrêtés départementaux de clôture anticipée démontre clairement le contraire : ils concernent quasi exclusivement la bécasse, la caille, la tourterelle et l'alouette et non des espèces rares de gibier d'eau. D'autre part, ils ont oublié que le préfet pouvait, en application de son pouvoir général de police cynégétique, interdire la chasse de telle ou telle espèce autrement que sur le fondement de l'article L. 224-2 du code rural. L'examen en séance publique de la présente proposition de loi devrait fournir l'occasion de rappeler aux tribunaux administratifs qu'il existe un Parlement en France.

PROPOSITION DE LOI

Article unique

L'article L. 224-2 du nouveau code rural est ainsi rédigé :

« Art. L. 224-2. – Nul ne peut chasser en dehors des périodes d'ouverture de la chasse fixées par l'autorité administrative.

« Les dates d'ouverture anticipée et de clôture temporaire de la chasse des espèces de gibier d'eau sont fixées ainsi qu'il suit sur l'ensemble du territoire métropolitain, à l'exception des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Département	Domaine public maritime	Autres territoires	
		Canards de surface et limicoles	Autres espèces
AIN		1 ^{er} dimanche de septembre	1 ^{er} dimanche de septembre
AISNE		4 ^e dimanche de juillet	2 ^e samedi d'août
ALLIER		2 ^e dimanche d'août	3 ^e dimanche d'août
ARDÈCHE		15 août Nette rousse : ouverture générale	15 août
ARDENNES		15 août	15 août
AUBE		1 ^{er} samedi d'août	3 ^e samedi d'août
AUDE	3 ^e dimanche d'août		
BOUCHES-DU-RHÔNE	15 août	15 août Nette rousse : ouverture générale	15 août
CALVADOS	3 ^e samedi de juillet	4 ^e dimanche de juillet	1 ^{er} dimanche d'août
CHARENTE-MARITIME	3 ^e samedi de juillet		
CHER		1 ^{er} samedi d'août	1 ^{er} samedi d'août
HAUTE-CORSE		15 août Nette rousse : 1 ^{er} septembre	15 août
CORSE-DU-SUD		15 août Nette rousse : 1 ^{er} septembre	15 août
CÔTE-D'OR		15 août	4 ^e samedi d'août
CÔTES-D'ARMOR	4 ^e dimanche d'août	4 ^e dimanche d'août	4 ^e dimanche d'août

Département	Domaine public maritime	Autres territoires	
		Canards de surface et limicoles	Autres espèces
EURE	3 ^e samedi de juillet	3 ^e samedi de juillet pour le marais vernier 4 ^e samedi pour le reste du département	1 ^{er} samedi d'août
EURE-ET-LOIR		2 ^e samedi d'août	2 ^e samedi d'août
FINISTÈRE	4 ^e dimanche d'août	4 ^e dimanche d'août	4 ^e dimanche d'août
GARD		4 ^e dimanche de juillet Nette rousse : ouverture générale	1 ^{er} dimanche d'août
HAUTE-GARONNE		15 août	15 août
GIRONDE	3 ^e samedi de juillet	1 ^{er} samedi d'août	2 ^e samedi d'août
HÉRAULT	3 ^e samedi de juillet	4 ^e dimanche de juillet Nette rousse : ouverture générale	1 ^{er} dimanche d'août
ILLE-ET-VILAINE	3 ^e samedi de juillet 1 ^{er} septembre dans la vallée de la Rance	3 ^e samedi d'août	3 ^e samedi d'août
INDRE		15 août Clôture temporaire : 15 septembre	15 août Clôture temporaire : 15 septembre
INDRE-ET-LOIRE		3 ^e dimanche d'août Clôture temporaire : 15 septembre	3 ^e dimanche d'août Clôture temporaire : 15 septembre
LANDES	3 ^e samedi de juillet	1 ^{er} samedi d'août	2 ^e samedi d'août
LOIR-ET-CHER		1 ^{er} samedi d'août	1 ^{er} samedi d'août
LOIRE		3 ^e dimanche d'août	3 ^e dimanche d'août
LOIRE-ATLANTIQUE	3 ^e dimanche de juillet	3 ^e dimanche de juillet	Foulque : 3 ^e dimanche de juillet Autres espèces : 1 ^{er} dimanche d'août
LOIRET		1 ^{er} samedi d'août	1 ^{er} samedi d'août
LOT-ET-GARONNE		Colvert : ouverture générale Autres espèces : 4 ^e dimanche d'août	4 ^e dimanche d'août
MAINE-ET-LOIRE		15 août	15 août
MANCHE	3 ^e dimanche de juillet	4 ^e dimanche de juillet	1 ^{er} dimanche d'août
MARNE		1 ^{er} samedi d'août	3 ^e samedi d'août
HAUTE-MARNE		2 ^e dimanche d'août	3 ^e dimanche d'août
MAYENNE		15 août	15 août
MEURTHE-ET-MOSELLE		2 ^e dimanche d'août	4 ^e dimanche d'août
MEUSE		2 ^e dimanche d'août	4 ^e dimanche d'août
MORBIHAN	4 ^e dimanche d'août	Colvert : du 4 ^e dimanche de juillet au 1 ^{er} dimanche d'août Autres espèces : 4 ^e dimanche d'août	4 ^e dimanche d'août
NIÈVRE		1 ^{er} samedi d'août	1 ^{er} samedi d'août
NORD	3 ^e samedi de juillet	4 ^e samedi de juillet	1 ^{er} samedi d'août

Département	Domaine public maritime	Autres territoires	
		Canards de surface et limicoles	Autres espèces
OISE		4 ^e samedi de juillet	1 ^{er} samedi d'août
ORNE		1 ^{er} samedi d'août 1 ^{er} dimanche d'août sur les communes de Bellou-en-Houlme et Briouze	3 ^e samedi d'août
PAS-DE-CALAIS	3 ^e samedi de juillet	4 ^e samedi de juillet	1 ^{er} samedi d'août
PUY-DE-DÔME		4 ^e dimanche d'août	4 ^e dimanche d'août
PYRÉNÉES-ATLANTIQUES	3 ^e samedi de juillet	3 ^e samedi d'août	3 ^e samedi d'août
HAUTES-PYRÉNÉES		3 ^e dimanche d'août	3 ^e dimanche d'août
PYRÉNÉES-ORIENTALES	3 ^e dimanche d'août		
RHÔNE		3 ^e dimanche d'août	3 ^e dimanche d'août
HAUTE-SAÔNE		15 août	4 ^e samedi d'août
SAÔNE-ET-LOIRE		2 ^e dimanche d'août	3 ^e dimanche d'août
SARTHE		3 ^e samedi d'août	3 ^e samedi d'août
PARIS		2 ^e samedi d'août	
SEINE-MARITIME	3 ^e samedi de juillet	4 ^e samedi de juillet	1 ^{er} samedi d'août
SEINE-ET-MARNE		2 ^e samedi d'août	3 ^e samedi d'août
YVELINES		2 ^e samedi d'août	3 ^e samedi d'août
DEUX-SÈVRES		15 août	1 ^{er} dimanche de septembre
SOMME	3 ^e samedi de juillet	4 ^e samedi de juillet	1 ^{er} samedi d'août
TARN		Colvert : 15 août Autres espèces : ouverture générale	
VENDÉE	Dernier dimanche d'août	Dernier dimanche d'août	Dernier dimanche d'août
VOSGES		2 ^e dimanche d'août	4 ^e dimanche d'août
YONNE		15 août	15 août
TERRITOIRE DE BELFORT		4 ^e dimanche d'août	4 ^e dimanche d'août
ESSONNE		2 ^e samedi d'août	3 ^e samedi d'août
HAUTS-DE-SEINE		2 ^e samedi d'août	
SEINE-SAINT-DENIS		2 ^e samedi d'août	
VAL-DE-MARNE		2 ^e samedi d'août	
VAL-D'OISE		2 ^e samedi d'août	3 ^e samedi d'août

« Pour les espèces de gibiers d'eau et d'oiseaux de passage, sur l'ensemble du territoire métropolitain, à l'exception des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, les dates de clôture sont les suivantes :

« - canard colvert : 31 janvier ;

« - fuligule milouin, fuligule morillon, vanneau huppé : 10 février ;

« - oie cendrée, canard chipeau, sarcelle d'hiver, foulque, garrot à œil d'or, nette rousse, pluvier doré, chevalier gambette, chevalier combattant, barge à queue noire, alouette des champs : 20 février ;

« - autres espèces de gibier d'eau et d'oiseaux de passage : dernier jour du mois de février. »