

N° 402

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 mai 1994.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1)*

*sur*

*les propositions de modification de la directive de 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages,*

Par M. Philippe FRANÇOIS,

Sénateur.

---

(1) Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, *président* ; Michel Caldagues, Claude Estier, Jacques Golliet, Michel Poniatowski *vice-présidents* ; Guy Cabanel, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Habert, Emmanuel Hamel, Roland du Luart, Jacques Oudin, André Rouvière, *secrétaires* ; Mme Monique Ben Guiga MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Jean Delaneau, Charles Descours, Ambroise Dupont, Philippe François, Jean François-Poncet, Yves Guéna, André Jarrot, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Charles Lederman, Paul Masson, Charles Metzinger, Daniel Millaud, Philippe Nachbar, Georges Othily, Louis Perrein, Jacques Rocca Serra, René Trégouët, Marcel Vidal, Xavier de Villepin.

---

Union européenne - Protection de la faune - Réglementation de la chasse - Subsidiarité - Rapports d'information.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>Introduction</b> .....	3
<b>I - LA DIRECTIVE DE 1979, OU UN NID DE CONTENTIEUX...</b> .....	5
<b>A - La directive du 2 avril 1979 relative à la conservation des oiseaux sauvages</b> .....	5
1. L'origine de la directive de 1979 .....	5
2. Le contenu de la directive de 1979 .....	6
<b>B - Le contentieux communautaire et national</b> .....	9
1. Le contentieux communautaire .....	9
2. Le contentieux national .....	12
<b>II - LES PROPOSITIONS DE REFORME DEJA ENGAGEES : UN CONTENTIEUX DESAMORCE ?</b> .....	15
<b>A - La proposition de modification déposée le 6 mars 1991 (classification des especes)</b> .....	15
<b>B - La nouvelle proposition de directive (dates de clôture)</b> .....	19
1. La proposition de la Commission .....	19
2. La position du Conseil .....	23
<b>C - La résolution du Parlement européen</b> .....	26
<b>III - LA MODIFICATION DE LA DIRECTIVE DE 1979 POURRA-T-ELLE JAMAIS ECLORE ?</b> .....	31
<b>A - Les obstacles à lever</b> .....	31
1. Les hésitations de la Commission des Communautés ...	31
2. L'inscription problématique à l'ordre du jour du Parlement européen .....	34
3. L'hypothèque de la jurisprudence .....	35
<b>B - La subsidiarité, clef de la réconciliation entre la Communauté et la chasse</b> .....	36
<b>CONCLUSION</b> .....	41
<b>EXAMEN DU RAPPORT PAR LA DELEGATION</b> .....	43

Mesdames, Messieurs,

Tout d'abord, pourquoi un rapport d'information et non une Résolution soumise à l'adoption du Sénat en séance plénière ? C'est que le Gouvernement, appliquant strictement la réforme de la Constitution, a considéré que la modification de la directive de 1979 ne mettait en jeu que des éléments relevant, en droit français, du pouvoir réglementaire et n'a donc pas jugé possible de transmettre au Parlement la proposition de directive comme acte communautaire soumis à la procédure de l'article 88-4 de la Constitution. Le rapporteur ne peut qu'exprimer son regret que le Sénat ne puisse imprimer le sceau d'une délibération en séance publique aux observations qu'il adresse au Gouvernement, sûr qu'il est pourtant d'exprimer les vues de l'immense majorité des sénateurs.

Pourquoi alors la Délégation du Sénat pour les affaires européennes s'est-elle saisie de la modification de dispositions d'ordre réglementaire ?

C'est qu'il s'agit bien d'un exercice pratique de subsidiarité en invitant le Gouvernement à poursuivre la réforme de la directive communautaire relative à la conservation des oiseaux sauvages ; et, avec cet exercice de subsidiarité, d'un exercice de démocratie en imprimant finalement, après les vicissitudes que l'on sait, la prise en compte de la volonté populaire dans une réglementation élaborée et gérée selon un mode par trop technocratique et centralisé.

\*

\*      \*

Sans doute, la préservation des espèces migratrices commande-t-elle, à l'évidence, une concertation entre les Etats successivement fréquentés par ces espèces ; concertation qui doit prendre la forme d'orientations communes fixées dans une directive. Mais il faut admettre que les Etats demeurent responsables de la mise en oeuvre des objectifs communs, et faire confiance au débat démocratique pour dégager l'équilibre nécessaire.

On sait que la directive n° 79/409 C.E.E. a établi un système général de protection de toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire des Etats membres. Elle a notamment pour objet de protéger et de gérer ces espèces ainsi que d'en réglementer la chasse, la capture, la mise à mort et la commercialisation.

Depuis son origine, cette directive a soulevé de très nombreuses difficultés d'application et donné lieu à un important contentieux communautaire et national. L'état actuel de ce dossier particulièrement complexe permet de constater qu'il subsiste des incertitudes juridiques, après le dernier arrêt de la Cour de Justice européenne du 19 janvier 1994, incertitudes que devraient lever, en partie les propositions de modification en cours de discussion, mais en partie seulement et seulement si elles venaient à être adoptées...

## **I- LA DIRECTIVE DE 1979, OU UN NID DE CONTENTIEUX...**

### **A - La directive du 2 avril 1979 relative à la conservation des oiseaux sauvages**

Dans un premier rapport (1) du 14 décembre 1989, la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes a analysé les conditions dans lesquelles s'est développée la réglementation communautaire de la chasse, sans base juridique à l'origine, sinon l'article 235, qui permet de décider, à l'unanimité du Conseil, des actions nécessaires "pour réaliser, dans le fonctionnement du Marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le Traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet".

#### **1. L'origine de la directive de 1979**

Alors que le Traité de Rome ignorait les questions de protection de l'environnement, (si ce n'est... pour réserver la compétence des Etats, avec l'article 36, dérogeant aux autres règles du "marché commun") la Communauté, sur proposition de la Commission, s'est dotée, en 1973, sur la base de l'article 235 du Traité, d'un programme d'action en la matière qui a été renouvelé en 1977, 1983 et 1987. C'est l'Acte unique européen, entré en vigueur en 1987, qui a introduit formellement dans le Traité, un titre nouveau consacré à l'environnement qui figure désormais explicitement au nombre des politiques communautaires.

Le traité sur l'Union européenne a bien sûr confirmé cette consécration au rang des politiques communautaires, de la protection de l'environnement qui fait désormais l'objet du titre XVI et des articles 130 R, 130 S et 130 T du Traité de Rome modifié.

---

(1) Rapport présenté par M. Hubert d'ANDIGNE, alors membre de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes. Cf Rapport d'information n° 141, T. II, Sénat, 1ère session ordinaire de 1989-1990.

On observera cependant que, bien avant que ne soit formellement inscrit dans les Traités le principe général de subsidiarité de l'action communautaire, les dispositions de l'Acte Unique européen de 1986, ouvrant le domaine de l'environnement aux interventions communautaires, précisaient que ces interventions ne sont licites que dans la mesure où les objectifs visés "peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres pris isolément".

Dès le début des années 70, nonobstant le silence des traités, la Commission s'était en fait employée à obtenir du Conseil la faculté de souscrire aux conventions internationales de protection de la faune ; elle avait ainsi été autorisée par le Conseil à adhérer, aux côtés des Etats membres, aux conventions de Berne et de Bonn. C'est dans ce cadre qu'elle avait transmis au Conseil, le 20 décembre 1976, la proposition de directive relative à la conservation des oiseaux sauvages.

## 2. Le contenu de la directive de 1979

**La directive, finalement adoptée le 2 avril 1979 (sous présidence française), porte sur la protection, la gestion et la régulation de toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage ; elle s'applique aux oiseaux ainsi qu'à leurs oeufs, à leurs nids et à leur habitat. Elle accorde une attention particulière aux espèces menacées de disparition, aux espèces rares, aux espèces vulnérables et aux espèces à habitat spécifique ainsi qu'aux espèces migratrices en général.**

L'article 7 de la directive de 1979 définit les principes qui doivent guider les réglementations nationales : "utilisation raisonnée et régulation équilibrée du point de vue écologique des espèces d'oiseaux concernés". Il précise encore que les espèces migratrices ne doivent pas pouvoir être chassées "pendant leur période de reproduction et (sic) pendant leur trajet de retour vers leur lieu de nidification".

Elle comporte cinq annexes :

L'annexe I dresse la liste des espèces les plus menacées, qui font l'objet de mesures de conservation spéciale, en particulier de leurs habitats.

L'annexe II dresse la liste des espèces qui, sous réserve de certaines conditions, peuvent être chassées sur l'ensemble du territoire de la Communauté ou dans des Etats membres nommément indiqués.

L'annexe III dresse la liste des espèces dont, sous réserve de certaines conditions, la détention ou la commercialisation sont interdites dans la Communauté.

L'annexe IV dresse la liste des moyens et méthodes de capture ou de mise à mort interdits.

L'annexe V dresse la liste des activités de recherche et de protection à mettre en oeuvre par les Etats membres.

Cette directive initiale a fait l'objet d'une directive de la Commission du 6 mars 1991 modifiant les annexes I et III de la directive de 1979. Deux autres modifications sont en cours d'examen, qu'il ne faut pas confondre : la première, résultant d'une proposition de la Commission du 6 mars 1991, et portant sur la répartition des espèces entre l'annexe III (spécialement protégées) et l'annexe II (susceptibles d'être chassées dans certaines régions) ; la seconde, déposée le 1er mars 1994 vise à créer une annexe VI qui énoncerait des critères d'appréciation sur lesquels les Etats devraient se fonder pour fixer les dates de clôture de la chasse.

A compter de 1979, les Etats avaient en principe deux ans pour mettre leur réglementation nationale en conformité avec la directive mais le retard et les difficultés de transposition rencontrées

par certains Etats membres pour remplir leurs obligations ont conduit la Commission à saisir la Cour de justice et à ouvrir des procédures d'infraction à l'encontre de la France, de l'Allemagne, de la Belgique, de la Grèce, de l'Italie et des Pays-Bas.

Le seul énoncé des Etats membres visés par des recours de la Commission, certains Etats ayant même été déférés devant la Cour de Luxembourg à plusieurs reprises, montre une manière de record de contentieux à propos d'un acte communautaire ; les résistances de nombreux Etats membres, et non des moindres, n'ayant eu d'égal que l'obstination de la Commission.

Il y a bien là le signe que cette réglementation était fragilisée dès l'origine par une concertation préalable insuffisante, toute orientée qu'elle était par une idéologie essentiellement anti-chasse, sans égard ni pour la volonté profonde de la population de certaines régions et leurs traditions, ni même pour les éléments objectifs et les observations scientifiques sur la conservation des espèces.

Il y a bien là la trace des dangers qui menacent l'écologisme élevé au rang de paradigme unique et donc totalitaire : crainte du débat démocratique et des arbitrages du suffrage universel, méconnaissance ou manipulation des données scientifiques.

Le système communautaire est, malheureusement, particulièrement exposé à l'influence de ce genre d'idéologie : propension, voire vocation revendiquée, à dégager, puis imposer à des citoyens européens uniformes, ou pressés de le devenir, un souverain bien-fruit de la sagesse intrinsèque de la Commission, abrité des contradictions d'un débat politique largement démocratique.

Hélas, le schéma idéal de l'élaboration d'un bien commun épuré de toute discussion de "politique politicienne" peut être interprété tout autrement : une Commission développant une idéologie sans mandat ni sanction, au gré de sa sensibilité à tel ou tel lobby, par définition partial et discrètement persuasif, un Conseil délibérant à huis clos et composé des seuls ministres de



l'environnement, par conséquent, pour certains, moins sensibles aux autres aspects mis en jeu par la réglementation de la chasse, un Parlement européen seulement consultatif lors de l'adoption de la directive, et, malheureusement, lui aussi, soumis plus à la pression des "lobbyistes" qu'à celle de ses lointains mandants... Comment s'étonner, dès lors, que cette procédure d'élaboration, censée produire une législation idéale, rencontre des difficultés lors de sa transposition dans les réglementations nationales et plus encore à l'occasion de son application "sur le terrain" ? C'est bien ce qu'illustre l'abondant contentieux auquel a donné lieu tant la transposition que l'application de la directive de 1979.

## **B - Le contentieux communautaire et national**

Dans un arrêt du 27 avril 1988, la Cour de justice des Communautés européennes de Luxembourg a eu à se prononcer sur les dispositions françaises de transposition de la directive. Dans le même temps se développait un contentieux national important.

### **1. Le contentieux communautaire**

#### **• L'arrêt de la CJCE du 27 avril 1988**

Dans un arrêt du 27 avril 1988, la Cour de Luxembourg, saisie par la Commission qui estimait la transposition française non conforme, a procédé à un examen détaillé de la réglementation française. Elle a constaté certaines différences entre cette réglementation et les dispositions du texte communautaire, notamment au regard de la limitation de la période de protection des nids et des oeufs, de la protection du patrimoine biologique national et de la détention des espèces protégées, différences sanctionnées comme constitutives de manquement dans la transposition de la directive de 1979.

En revanche, la Cour a rejeté l'argumentation de la Commission selon laquelle l'autorisation, dans certains départements, de modes traditionnels de chasse aurait été contraire à l'article 8 de la directive qui prohibe le recours à certains moyens,

installations ou méthodes de capture ou de mise à mort massives ou non sélectives ou pouvant entraîner localement la disparition d'une espèce, la Cour estimant que le caractère destructeur n'était nullement démontré.

A la suite de cet arrêt, la réglementation française de la chasse a été modifiée par la loi du 30 décembre 1988 relative aux exploitations agricoles qui a introduit un nouvel article 373 dans le code rural (pour l'exposé de la Réglementation actuelle, cf l'excellente analyse exposée dans l'ouvrage "La chasse en France" - Paris -PUF. 1991).

● *L'arrêt du 19 janvier 1994*

**Saisie à nouveau, mais cette fois d'une demande de décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 7, paragraphe 4 de la directive, qui lui avait été adressée en application de l'article 177 du traité C.E.E., par le tribunal administratif de Nantes (lui-même saisi de recours d'associations visant à l'annulation d'arrêtés préfectoraux qui fixaient les dates de clôture de la chasse début 1993), la Cour de justice des Communautés européennes a rendu, le 19 janvier 1994, un nouvel arrêt par lequel elle conclut que la date de clôture de la chasse aux oiseaux migrateurs et au gibier d'eau doit être fixée selon une méthode qui garantisse une protection complète de ces espèces pendant la période de migration prénuptiale et que cette date, au surplus, est déterminée par le début de la migration du premier oiseau de la première espèce à entreprendre le voyage de retour, et non d'après des dates moyennes non plus que d'après des dates échelonnées selon les espèces. L'aréopage qui siège dans l'empyrée du Kirchberg estime, en effet, que le travail de nuit dans l'industrie ne porte nulle atteinte, même légère, à la condition biologique des femmes, mais se soucie fort des effets d'un échelonnement des dates de clôture de la chasse :**

**"Quant au premier inconvénient, il convient d'observer que toute activité de chasse est susceptible de perturber la faune sauvage et qu'elle peut, dans de nombreux cas, conditionner l'état de conservation des espèces concernées, indépendamment de l'ampleur des prélèvements auxquels elle donne lieu. L'élimination périodique d'individus entretient en effet, parmi les populations chassées, un état**

*d'alerte permanent* qui a des conséquences néfastes sur de multiples aspects de leurs conditions de vie.

"Il y a lieu d'ajouter que ces conséquences sont particulièrement graves pour les groupes d'oiseaux qui, durant la période de migration et d'hivernage, ont tendance à se regrouper en bandes et à se reposer sur des aires qui sont souvent très limitées ou même enclavées. Les perturbations dues aux activités de chasse poussent en effet ces animaux à consacrer la majeure partie de leur énergie à se déplacer et à fuir, au détriment du temps consacré à leur alimentation et à leur repos en vue de la migration. Ces perturbations auraient des *répercussions négatives sur le bilan énergétique* de chaque individu et le taux de mortalité de l'ensemble des populations concernées. *L'effet de dérangement* provoqué par la chasse des oiseaux d'autres espèces est particulièrement important pour celles dont la migration de retour est plus précoce".

La Cour concède certes que les autorités nationales sont habilitées à **apporter la preuve, fondée sur des données scientifiques et techniques appropriées à chaque cas particulier, qu'un échelonnement des dates de clôture de la chasse n'empêcherait pas la protection complète** des différentes espèces d'oiseaux susceptibles d'être affectées par cet échelonnement.

En outre, la Cour décide que rien n'empêche un Etat membre de confier à des autorités subordonnées le pouvoir de fixer la date de clôture de la chasse des oiseaux de passage pourvu que cet Etat garantisse, par une réglementation générale et permanente, que la date sera fixée de manière à assurer une *protection complète* des espèces d'oiseaux visées par la directive pendant la migration pré-nuptiale.

Ces concessions sont cependant sans portée puisque la Cour exige la *protection complète de toutes les espèces*, à compter de la première migration d'un seul individu.

La Cour s'autorise même à considérer les dispositions de l'article 7, § 4, comme *indépendantes* de l'article 2 de la directive

qui fixe pourtant les principes généraux des réglementations nationales, admettant à côté des mesures nécessaires au maintien et à l'adaptation des espèces protégées, la prise en considération, outre les exigences écologiques, d'exigences "culturelles, économiques et récréationnelles" et cela, alors même que ce paragraphe de l'article 7 fait expressément référence aux "dispositions découlant de l'article 2" !

A cet égard, le paragraphe 21 de la motivation de l'Arrêt du 19 janvier 1994 apparaît comme un durcissement de la jurisprudence de la Cour de Luxembourg puisqu'il verrouille encore un peu plus le raisonnement, pour le reste à peu près complètement repris de l'Arrêt du 17 janvier 1991 (Commission contre République italienne - Aff. C. 107-89).

Dans l'application de l'article 7, les exigences "culturelles, économiques et récréationnelles" mentionnées à l'article 2 n'ont pas à être prises en compte, non plus, même, que les exigences écologiques ou scientifiques : peu importe que la fixation d'une date moyenne ou de dates échelonnées soit sans influence sur "le maintien" du niveau des populations concernées, la Cour veut une protection *complète, de tous les individus, directe autant qu'indirecte* (gare au *stress* !), écartant ainsi délibérément l'article 2 de la directive et la référence à ce même article dans l'article 7 paragraphe 4.

## 2. Le contentieux national

Un contentieux national s'est également développé à l'initiative d'associations écologistes.

Saisis de recours contre des arrêtés préfectoraux de clôture de la chasse en ce qu'ils autorisaient la chasse de gibier d'eau et des oiseaux de passage au mois de février, des tribunaux administratifs ont annulé ces arrêtés au motif qu'à cette époque les oiseaux ont entamé un processus de retour vers les lieux de nidification. 64 décisions prises entre décembre 1984 et octobre 1993 sont recensées dans la jurisprudence administrative.

● **La jurisprudence du Conseil d'Etat**

**Le Conseil d'Etat, amené à statuer sur la conformité de ces actes réglementaires pris sur la base de la directive, a annulé, de son côté, plusieurs arrêtés ministériels d'ouverture anticipée de la chasse du gibier d'eau en considérant que celle-ci avait été ouverte en des lieux et en des périodes où certaines espèces étaient encore en période de dépendance (voir Conseil d'Etat 7 décembre 1984, recueil page 681 et AJDA du 20 février 1985, 6 mars 1987, chronique de jurisprudence, revue trimestrielle du droit européen, janvier/mars 1988, 1er juillet 1988, 7 octobre 1988, conclusions Guillaume, AJDA du 20 janvier 1989).**

**Le Conseil d'Etat admet cependant maintenant l'échelonnement des dates de fermeture de la chasse au gibier d'eau entre le 1er et le 28 février suivant les espèces. Depuis le recours déposé par le tribunal administratif de Nantes en décembre 1992, le comité d'adaptation de la directive Oiseaux de 1979 -dit comité ORNIS- (composé de représentants des Etats membres et d'un représentant de la Commission), installé à Bruxelles, a en effet préconisé une nouvelle méthode de fixation des dates d'ouverture et de fermeture de la chasse ; c'est cette méthode qui a notamment été utilisée pour la fixation des dates de chasse de l'année 1993-1994.**

**A la suite du dernier arrêt de la Cour de Justice de Luxembourg, les fédérations de chasseurs ont craint que celui-ci ait comme effet de remettre en cause cette nouvelle doctrine du Conseil d'Etat. Dans une lettre en date du 10 février 1994 destinée aux parlementaires, le Ministre de l'environnement indique qu'il a donné comme instruction aux Préfets de veiller au respect, sur le terrain, des dates initialement fixées par les arrêtés préfectoraux. Il ajoute que les décisions des tribunaux administratifs prononçant le sursis ou annulant les arrêtés conformes à la nouvelle méthode de fixation des dates de chasse seraient systématiquement déferées au Conseil d'Etat avec demande de sursis à exécution.**

**● Le jugement du Tribunal administratif de Versailles du 28 février 1994**

De fait, le Tribunal administratif de Versailles a rendu le 28 février 1994 un jugement annulant un arrêté du Préfet des Yvelines qui autorisait un échelonnement de la clôture de la chasse, échelonnement comportant le risque que un dixième des oiseaux appartenant à certaines espèces migratrices «soit susceptible d'être chassé».

Le Tribunal administratif de Versailles s'est référé expressément à l'arrêt préjudiciel de la Cour de justice des Communautés du 19 janvier 1994 dont il adopte la motivation selon laquelle l'échelonnement serait contraire à l'objectif de "protection complète" durant la période de migration.

Sans doute ce jugement sera-t-il déféré au Conseil d'Etat. Sans doute également, la proximité de la date de sa délibération avec celle de la prise de position du Ministère de l'environnement interdit-elle d'évoquer une résistance juridictionnelle à la réorientation de l'interprétation de la directive de 1979. Mais force est bien de constater que l'Arrêt de la Cour de Justice des Communautés et le jugement du Tribunal administratif de Versailles qui le cite expressément maintiennent une interprétation totalement restrictive de la directive, à l'encontre donc des réformes engagées. Il est vrai cependant que ces réformes, d'ailleurs peu aisées, ne constituent pas, tant qu'elles ne sont pas formellement adoptées, une règle de droit normatif qui s'impose aux juridictions.

## **II- LES PROPOSITIONS DE RÉFORME DÉJÀ ENGAGÉES: UN CONTENTIEUX DÉSAMORCÉ ?**

La persistance de ce contentieux traduisant les difficultés nationales de transposition, comme l'irritation de larges courants de l'opinion peu à peu aperçue depuis Bruxelles ont conduit la Commission à consentir à user de son monopole d'initiative pour proposer des modifications allant dans le sens d'un assouplissement de certaines dispositions de la directive :

- d'une part, la proposition de la Commission du 27 mars 1991, et portant sur la répartition des espèces entre l'annexe III (totalement protégées) et l'annexe II (susceptibles d'être chassées dans certaines régions),

- d'autre part, la proposition déposée le 1er mars 1994 qui vise à créer une annexe VI qui énoncerait des critères d'appréciation sur lesquels les Etats devraient se fonder pour fixer les dates de clôture de la chasse.

### **A - La proposition de modification déposée par la Commission le 6 mars 1991 (*classification des espèces entre annexes II et III*)**

La Commission des Communautés a saisi, le 6 mars 1991, le Conseil et, le Parlement européen, le 27 mars, d'une proposition de modification de la directive de 1979, portant sur la définition des espèces spécialement protégées énumérées à l'annexe III de la directive initiale et sur celle des espèces pouvant être considérées comme gibier (et donc chassées) dans certains Etats, espèces énumérées à l'annexe II, deuxième partie.

Ce "déclassement" partiel vise en particulier corbeaux, corneilles, pies.

La Commission justifiait sa proposition, se référant expressément à la demande de "plusieurs Etats membres", par la considération que : *"en raison de leur distribution géographique et de leur niveau de population dans certains pays, certaines espèces peuvent être l'objet d'actes de chasse ou de régulation locale"*.

Cette proposition a fait l'objet d'une première lecture devant le Parlement européen le 14 mai 1992, sur le rapport de M. Hemmo MUNTINGH (Pays-Bas, groupe des "Verts"), au nom de la commission de l'environnement de cette Assemblée qui en avait délibéré à trois reprises, et l'avait adoptée finalement par 29 voix contre une, outre une abstention.

Le rapporteur présenta ainsi ses recommandations lors de la séance du 14 mai 1992, estimant que la procédure des dérogations motivées et limitées, assorties de plan de gestion, était préférable à une modification permanente de la classification fixée par les annexes : *"...la situation des oiseaux sauvages n'est pas si brillante en Europe et encore moins dans le monde, mais ce n'est pas de cela que je vais vous parler. Parce que la conservation des oiseaux ne va pas pour le mieux, nous avons une directive concernant les oiseaux dans la Communauté européenne, qui protège tous les oiseaux sauvages. Or, il y a des oiseaux qui, comme moi, adorent les cerises et quand des étourneaux par exemple voient ces fruits rouges délicieux, ils les mangent. Pour ma part, ils peuvent. Mais il existe d'autres personnes qui le ressentent dans leur portefeuille et qui n'apprécient pas que ces étourneaux mangent leurs cerises. Dès lors ils cherchent à tirer sur ces oiseaux, à les empoisonner et à les détruire. Ils veulent s'en débarrasser. C'est pourquoi la directive concernant la conservation des oiseaux prévoit dans son article 9, qu'une dérogation peut être accordée pour la destruction de ces pauvres étourneaux. Cette procédure ne vaut pas seulement pour les étourneaux, mais également pour les corneilles qui mangent les jeunes semis, ou pour les hérons qui laissent leurs fèces au mauvais endroit. En d'autres termes, quand ces oiseaux causent un dérangement, il est possible de demander une dérogation au titre de l'article 9."*

Si l'on comprend bien le raisonnement, le dérangement causé par l'homme aux oiseaux, même pour protéger les



cultures, est insupportable, tandis que le dérangement causé par les oiseaux aux hommes serait peccadille folklorique dont les agriculteurs n'ont qu'à s'accommoder ; tant pis pour leur "portefeuille", vivent... les porte plumes ! L'espèce nuisible, c'est l'homme, et voilà les corvidés promus oiseaux du Bon Dieu, mieux protégés, donc, que les canards sauvages.

Aussi, à l'encontre de la proposition, le Rapport propose-t-il quelque 26 amendements visant d'abord à soustraire la plupart des espèces dont le déclassement était proposé à toute possibilité de chasse.

Dans le débat en séance plénière du Parlement européen, le 14 mai 1992, plusieurs représentants français prirent la parole : M. Jean-Pierre RAFFARIN (groupe libéral), M. Maxime GREMETZ (groupe communiste), M. Pierre LATAILLADE et M. François MUSSO (groupe des Démocrates européens), M. Jacques TAURAN (groupe des Droites), Mme Nicole PERY (groupe socialiste) ont tous déclaré leur opposition aux recommandations, tandis que Mme Marianne ISLER-BEGUIN et M. Jean-Pierre RAFFIN (groupe des Verts) ont, quant à eux, soutenu les thèses développées par le rapporteur.

A l'issue de ce débat, vingt-huit amendements, pour la plupart proposés par le rapporteur, ont été adoptés par le Parlement, restreignant la liste des espèces "déclassifiées" ou même inscrivant des espèces jusqu'alors "chassables" dans la liste des espèces entièrement protégées.

La Commission ne retint que six de ces amendements, considérant comme justifié le maintien de la protection dans certains Etats membres, en raison du mauvais état de conservation des espèces en cause. La Commission transmit sa proposition modifiée le 14 septembre 1992.

Ce n'est que... le 21 février 1994 que le Conseil élaborait sa "position commune", reprenant les amendements acceptés par la Commission et introduisant de nouvelles modifications de la répartition entre les annexes II - 2 et III, incluant notamment le

*sturnus vulgaris*", ou étourneau sansonnet dans les espèces chassables en Grèce, Espagne, France et Portugal.

Ainsi modifiée, la proposition a été retransmise au Parlement européen, où la commission de l'environnement en a délibéré le 24 mars 1994. Le rapporteur, M. Hemmo MUNTINGH aurait, semble-t-il, obtenu de la commissions de l'environnement l'adoption, à nouveau, de l'intégralité des amendements proposés par son rapport en vue de la première lecture, et à l'unanimité cette fois. Semble-t-il, écrivons-nous, car le rapport n'est disponible, au lendemain de la délibération de la commission, qu'en langue anglaise (outre, bien sûr, le néerlandais !), ce qui laisse supposer que les membres de la Commission de l'environnement ont délibéré sur un projet de rapport rédigé au mieux dans ces deux langues et sans doute dans la seule langue néerlandaise.

La discussion en séance publique a eu lieu le 2 mai, à l'ouverture de l'ultime session du Parlement européen dans sa composition actuelle. Dans ce débat de seconde lecture qui s'est ouvert sur la présentation de son rapport (enfin traduit) par M. Hemmo MUNTINGH, se sont exprimés M. Jean-Pierre RAFFIN (groupe des « Verts »), dans le même sens que le rapporteur, et MM. Jean QUERBES (groupe communiste), Jacques TAURAN et Bruno GOLLNISCH (groupe des Droites) dans un sens contraire, favorable donc au déclassement de certaines espèces, conformément à la position commune du Conseil.

Abordant la discussion des amendements proposés par le rapporteur au nom de la commission de l'environnement du Parlement européen, le Parlement en a rejeté la plupart, et n'a pas adopté, du moins avec le quorum requis en deuxième lecture, à savoir la majorité absolue des votants, les amendements qui ont recueilli une majorité de « oui ».

A l'issue de cette délibération, le Parlement européen a finalement adopté, le 4 mai 1994, la proposition de directive modifiant l'annexe II-2 de la directive de 1979, dans le texte de la « position commune » du Conseil.

Ce vote ouvre la voie à une adoption définitive de ce texte par le Conseil, qui pourrait donc intervenir rapidement (y compris par un Conseil formé de ministres autres que ceux de l'environnement, comme cela se produit lorsque seule l'adoption formelle reste à décider, les difficultés ayant été préalablement résolues par le Conseil compétent).

**B - La nouvelle proposition de directive (*création d'une annexe VI définissant des critères pour la fixation des dates de clôture de la chasse*)**

**1. La proposition de la Commission**

A la demande du ministre français de l'Environnement, une réunion s'est tenue au début de 1994 à Bruxelles avec les membres du cabinet du Président de la Commission et en présence des fonctionnaires de la Direction Générale XI, responsable de la "gestion" de la directive de 1979. Au cours de cette réunion, la Commission a accepté une modification de la rédaction de l'article 7, § 4, de la directive de 1979, ainsi que l'inclusion dans la directive, sous forme d'une nouvelle annexe VI, d'une méthode de calcul des dates de la chasse au gibiers d'eau. Cette méthode correspond aux conclusions du comité d'adaptation de la directive, dit "Comité ORNIS", fondées sur le cycle biologique des oiseaux et sur des valeurs moyennes et laisserait donc aux autorités nationales (ou régionales) une marge d'appréciation d'une vingtaine de jours à compter du début de la migration pour la fixation de la fin de la période de chasse hivernale des espèces dont la population est en "bon état de conservation" ; délai ramené à une dizaine de jours pour les autres, à compter du début de leur migration.

Dans le cadre de son pouvoir souverain et exclusif d'initiative, la Commission a effectivement transmis au Conseil le 1<sup>er</sup> mars 1994 "une proposition de directive du Conseil modifiant la directive 79-409 concernant la conservation des oiseaux sauvages".

Cette proposition reprend en effet les conclusions du Comité ORNIS qui figuraient en annexe du deuxième rapport sur

**l'application de la directive 79-40, publié par la Commission le 24 novembre 1993 (Com. 93-572 final).**

Dans la première partie de ce document, la Commission se livre à une glose, mot par mot, du texte de 1979 et résume les éléments d'autres textes communautaires qui concourent à la protection de l'avifaune ; puis elle décrit les mesures nationales de transposition, pays par pays (voire, pour la Belgique, région par région) ainsi que les travaux de recherche qui y ont été menés. Un chapitre est consacré aux "problèmes de transposition et d'application" et à l'abondant contentieux le plus souvent diligenté par la Commission.

C'est dans ce chapitre qu'on trouve l'exposé des difficultés tenant à la fixation des périodes de chasse et que la Commission résume ainsi : "Force est de constater que les périodes de chasse établies dans la Communauté européenne varient considérablement d'un Etat membre à un autre et ne semblent pas toujours respecter les dispositions de l'article 7 de la directive de 1979". Pour l'interprétation de ces dispositions, la Commission s'appuie sur celle de la Cour de justice, ce qui est logique puisque les arrêts furent tous rendus à sa demande.

Visiblement rajoutée, figure néanmoins une référence à une note reproduite en annexe, émanant du Comité ORNIS, et qui décrit, enfin sur une base scientifique, les critères de définition des périodes de prohibition de la chasse (période de reproduction, de dépendance, trajet de retour).

Ce document scientifique comprend en particulier les observations suivantes :

"Vers des stratégies possibles pour fixer la durée maximale de la période de chasse"

"Il convient de rappeler que cette période doit exclure les différents stades de la reproduction et de la dépendance telle que définie à la page 2, ainsi que le trajet de retour des espèces chassables.

"Compte tenu de la variabilité individuelle rencontrée chez la plupart des espèces, l'objectif de protection doit évidemment prendre en compte la dynamique des populations d'une même espèce et son niveau de conservation, et non le suivi individuel des éléments de ces populations.

"En ce qui concerne la fin de la période de la reproduction et de la dépendance dont on peut suivre la chronologie, la petite fraction des individus nés exceptionnellement tardivement peut raisonnablement être négligée dans le suivi statistique de l'ensemble de la population.

"En revanche, le repérage du début de la migration, pour les espèces concernées est difficile, en raison de la confusion possible avec des mouvements erratiques liés très souvent à des phénomènes d'origines climatique ou alimentaire. Il convient donc d'utiliser une unité de temps moyenne. Les observations visuelles permettent en effet de recueillir un certain nombre de données par décade (incluant chaque fois un week-end), ce qui permettrait d'exprimer le suivi du phénomène par période de 10 jours.

"Considérant que :

(a) le début de la migration varie d'une année à l'autre ;

b) la migration de printemps est plus longue pour les migrateurs précoces que pour les migrateurs tardifs, (*"La date du 20 février a été retenue pour distinguer les migrateurs précoces des migrateurs tardifs"*, indique l'avis de l'ORNIS en note) ;

(c) la contribution de migrateurs exceptionnellement précoces à la conservation de l'espèce est relativement plus importante pour les espèces qui ne sont pas dans un bon état de conservation ;

"Il n'y a pas de chevauchement significatif entre la période de chasse et la migration de printemps si ;

"dans le cas des espèces qui sont dans un bon état de conservation et dont la migration débute après le 20 février, ou dans le cas des espèces qui ne sont pas dans un bon état de conservation et dont la migration débute avant le 20 février, la fin de la période de chasse intervient dans la même décade que le début du passage ;

"dans le cas des espèces qui ne sont pas dans un bon état de conservation et dont la migration débute après le 20 février, la

**fin de la période de chasse intervient dans la décade qui précède le début du passage.**

**"Actuellement, d'après les données de terrain, seuls deux points précis du phénomène migratoire peuvent être déterminés avec fiabilité : le début de la migration, et la période du maximum d'activité migratoire. Cela est simplement dû au fait que le taux de renouvellement des individus sur un site donné n'est pas connu".**

**La proposition de la Commission publiée le 23 février 1994 (Com-94-39 final), s'inspirant de ce Rapport, porte sur deux points : d'une part, une nouvelle rédaction du paragraphe 4 de l'article 7 de la directive de 1979 qui définit notamment les périodes pendant lesquelles la chasse ne peut être permise ; et d'autre part, l'institution d'une nouvelle annexe énonçant des critères pour la fixation de la fin des périodes de chasse.**

**● La modification de l'article 7, § 4 :**

**Le texte de 1979, actuellement en vigueur porte que : "Lorsqu'il s'agit d'espèces migratrices, ils (les Etats) veillent en particulier à ce que les espèces auxquelles s'applique la législation de la chasse ne soient pas chassées pendant leur période de reproduction et pendant leur trajet de retour vers leur lieu de nidification".**

**Aux termes de la modification proposée, "lorsqu'il s'agit d'espèces migratrices, ils (les Etats) veillent en particulier à ce que les espèces auxquelles s'applique la législation de la chasse ne soient pas chassées pendant leur période de reproduction. Les Etats membres veillent également à ce que ces espèces soient protégées pendant leur trajet de retour vers leur lieu de nidification ; à cet effet, ils fixent les périodes de chasse pour les différentes espèces conformément aux critères mentionnés à l'annexe VI".**

**On voit qu'une invitation à la protection pendant le trajet de retour serait substituée à la pure et simple injonction d'interdire la chasse pendant ladite période.**

Quant à la fixation de cette période, elle ne relèverait plus seulement de l'interprétation de la Commission mais d'observations locales selon les critères inspirés de la note de l'ORNIS, précitée et qui figureraient dans une nouvelle annexe VI à laquelle renverrait expressément l'article 7 de la directive :

"Critères pour fixer la durée maximale de la période de chasse.

"La fin de la période de chasse sera fixée comme suit :

"1. dans le cas des espèces qui sont dans un bon état de conservation et dont la migration débute avant le 20 février, la fin de la période de chasse intervient au plus tard dans la décade qui suit la décade du début du passage (1) ;

"2. dans le cas des espèces qui sont dans un bon état de conservation et dont la migration débute après le 20 février, ou dans le cas des espèces qui ne sont pas dans un bon état de conservation et dont la migration débute avant le 20 février, la fin de la période de chasse intervient au plus tard dans la même décade que le début du passage ;

"3. dans le cas des espèces qui ne sont pas dans un bon état de conservation et dont la migration débute après le 20 février, la fin de la période de la chasse intervient au plus tard dans la décade qui précède le début du passage".

## 2. La position du Conseil

Les ministres chargés de l'environnement se sont réunis les 24 et 25 mars 1994. Le communiqué publié à l'issue de cette réunion présente ainsi le résultat de cette première délibération :

(1) "Toutes les indications concernant les périodes de migration se rapportent à des valeurs moyennes annuelles", précise le texte de l'annexe en note.

## **'CONSERVATION DES OISEAUX SAUVAGES**

*"Le Conseil a procédé à un premier débat sur la proposition de la Commission visant à préciser les limites dans lesquelles peut s'exercer le pouvoir d'appréciation dont disposent les Etats membres pour fixer la fin des périodes de chasse des espèces migratrices en vertu des dispositions de la directive 79/409/CEE.*

*"Cette proposition vise à incorporer dans cette directive, sous forme d'annexe, une méthode mise au point au sein du Comité d'adaptation au progrès scientifique et technique en se fondant sur les travaux préalables d'experts scientifiques.*

*"Tout en permettant aux Etats membres, conformément au principe de subsidiarité, de mieux tenir compte de particularités régionales ou de données spécifiques aux différentes espèces, elle vise à garantir le plein respect du principe d'utilisation raisonnée des espèces, posé lors de l'adoption de la directive.*

*"A l'issue du débat, le Conseil est convenu de poursuivre les travaux afin de parvenir à un accord sur la position commune dans les meilleurs délais. A cette fin, il est convenu de demander au Parlement européen de rendre son avis en première lecture par le biais de la procédure d'urgence."*

On pouvait penser que la procédure, dès lors, irait bon train et permettrait, non seulement de désamorcer un dossier qui brouille depuis des années l'image de la politique communautaire de l'environnement, mais surtout d'illustrer l'orientation nouvelle d'une réglementation plus que jamais subordonnée au principe de subsidiarité, du moins selon la lettre de l'Acte unique et du Traité sur l'Union européenne...

Las, c'était sans compter avec l'obstination du Parlement européen ou du moins de sa commission de l'environnement!

Le Président de cette commission, M. Ken COLLINS (G-B, Travailleiste) n'a-t-il pas fait le commentaire suivant : "L'idée de faire passer les périodes de chasse sous le principe de subsidiarité est ridicule" ?



Si l'échelonnement sur quelques jours des dates de clôture de la chasse de certains oiseaux ne ressortit pas à la subsidiarité, on est fondé à s'interroger sur l'étendue des compétences résiduelles des Etats membres. Tout au plus peut-être, le choix des caractères d'imprimerie du Journal Officiel national, romains ou italiques, dans lesquels les Etats ont désormais l'obligation de transcrire, à la virgule près, ces étranges "directives", textes d'orientation... dûment pourvus d'annexes en latin ! Ainsi, le Journal Officiel de la République française finira par répondre aux critères qui caractérisent, pour le Conseil d'Etat, une "publication étrangère" (Jurisprudence "Maspero")...

Il est vrai que le Parlement européen a adopté au cours de cette même pénultième session le Rapport Ortega qualifiant le principe de subsidiarité de "notion d'opportunité politique" qui, en tout état de cause, "ne saurait s'appliquer au droit communautaire déjà en vigueur", ce qui interdirait toute réforme de la directive de 1979 entreprise au titre de la subsidiarité.

A l'ouverture de la session d'avril 1994, le Conseil a demandé, lors de la fixation de l'ordre du jour, le 18 avril, que le Parlement européen débattenne selon la procédure d'urgence de la proposition de directive qui lui avait été communiquée le 23 février.

Cette demande était motivée de la façon suivante : "A la suite de l'arrêt récent de la Cour de justice, la proposition vise à introduire un élément important et urgent de clarté juridique dans l'interprétation par les Etats membres de leur marge d'appréciation relative à la fixation des délais de chasse".

On observera que la Commission des Communautés ne s'est pas associée à la demande d'urgence...

Le rapporteur de la commission de l'environnement a également refusé que le débat parlementaire se poursuive selon la procédure d'urgence, estimant que ce serait là céder aux pressions des Gouvernements de certains Etats membres, ainsi qu'à celles de "puissants lobbies" (c'est-à-dire pas ceux que la même commission

voudrait promouvoir au rang "d'interlocuteurs officiels". Il est des vertus qui, pour être austères, n'en sont pas moins sélectives...).

Appelé à statuer, par appel nominal, sur la demande d'urgence, le Parlement s'est prononcé contre cette demande par 139 voix contre 64 et 6 abstentions.

Si la commission de l'environnement n'a pu imposer ses vues à l'occasion du débat du 2 mai 1994 sur la proposition de directive assouplissant les classifications entre espèces non chassables et espèces chassables (cf. ci-dessous, § A du présent chapitre), en revanche elle a réussi à faire renvoyer aux calendes, cette seconde proposition de directive qui eût concédé une marge d'appréciation aux États pour fixer la clôture de la chasse hivernale début 1995.

### **C - La résolution du Parlement européen**

Parallèlement à ces tentatives de réformes, la commission de l'environnement du Parlement européen, a pris les devants et débattu d'une "Résolution" visant à limiter l'assouplissement envisagé notamment dans la fixation des dates de clôture des périodes de chasse, débat que la commission espérait, par un artifice de procédure, restreindre à sa seule enceinte en faisant l'économie d'un débat en séance plénière.

Cette manoeuvre a échoué puisque la Résolution a été finalement examinée en séance plénière, la commission de l'environnement du Parlement européen gagnant la "deuxième manche" en refusant l'inscription à l'ordre du jour des travaux du Parlement européen, selon la procédure d'urgence, de la proposition transmise par la Commission des Communautés au début du mois de mars.

Le Parlement européen a examiné, le 11 février 1994, avec le rapport de M. Jean-Pierre RAFFIN (groupe

des Verts français), une résolution sur la protection et la conservation des espèces d'oiseaux sauvages dans l'Union européenne qui ne proposait rien de moins qu'une *harmonisation* des périodes et modes de chasse, et cela par la voie d'un *Règlement* (excluant donc toute adaptation nationale, encore plus régionale !) et invitait la Commission "à accélérer les procédures en infraction", non sans, au passage, lui demander de "promouvoir la coopération entre tous les groupes qui militent en faveur de la protection de la nature afin que la Commission puisse les utiliser comme interlocuteurs officiels lorsqu'elle présentera ses propositions" ; promouvoir, c'est-à-dire soutenir à l'aide des subsides communautaires sans doute...

On s'arrêtera un instant sur cette revendication d'être "utilisés comme des interlocuteurs officiels" : le rapporteur, M. Jean-Pierre RAFFIN n'espérait-il pas que, dans la précipitation de l'ordre du jour des dernières sessions du Parlement européen, le projet de résolution fût renvoyé à la seule délibération de sa commission, évitant ainsi les incertitudes du débat public et contradictoire en séance plénière ?

Dans le rôle "d'interlocuteurs officiels", plutôt les *lobbies* choisis en toute subjectivité et confidentialité, que les élus... Comment s'étonner dès lors que se répande l'impression de "déficit démocratique" dans le fonctionnement des organes communautaires ?

Grâce à l'active mobilisation d'autres groupes, une centaine de membres du Parlement européen ont demandé, et obtenu, un débat public, déjouant la manoeuvre d'une adoption au sein de la seule commission, indiscernable par l'opinion publique.

Cette résolution - qui n'a aucun effet normatif - a été considérablement amendée par les députés européens qui l'ont finalement adoptée en séance plénière le 10 février 1994.

Ainsi, un "considérant" a été ajouté dans le préambule de la Résolution pour affirmer que la chasse, si elle est pratiquée "dans le respect du principe de durabilité des ressources naturelles renouvelables", peut constituer un "précieux instrument

de la préservation des habitats, facteur-clef de la politique de conservation de nombreuses espèces".

Un autre considérant souligne même que ; "les chasseurs et leurs associations dans certains pays se sont imposés des contraintes et des restrictions pour assurer une gestion rationnelle des ressources cynégétiques dans le cadre d'un respect de la préservation de la nature et des équilibres naturels".

Outre cette reconnaissance du rôle positif de la chasse raisonnablement pratiquée et des chasseurs volontairement associés pour gérer les ressources cynégétiques, la Résolution finalement adoptée s'écarte sur un point essentiel de la proposition du rapporteur puisque, à l'"*harmonisation des périodes et modes de chasse*", est substituée, par amendement, l'affirmation que : "les périodes et modes de chasse ne peuvent être fixées qu'au niveau national en tenant compte des spécificités locales et régionales".

La résolution votée invite en conséquence la Commission à encourager l'instauration de plans de gestion du gibier et à établir "des durées de chasse *cohérentes* d'un pays à l'autre (en particulier pour les espèces migratrices) en fonction des caractéristiques biologiques des espèces qu'elles soient chassées ou soumises à l'impact direct de la chasse". Durées cohérentes, donc, et non plus harmonisation par Règlement, c'est-à-dire uniformisation stricte et décidée depuis Bruxelles.

En revanche, le Parlement européen a maintenu l'invitation adressée à la Commission de "prohiber totalement les méthodes de chasse et de capture non sélectives" ainsi que l'invitation à l'accélération des poursuites sur la base de la directive de 1979.

Dans le débat sur la proposition de Résolution, outre le rapporteur, se sont exprimés M. Jean-Pierre RAFFIN (groupe des "Verts", M. Jean-Paul HEIDER (groupe des Démocrates européens, qui rassemble des élus R.P.R. au Parlement européen), Mme Sylvie MAYER (groupe communiste), M. Jean-Marie VANLERENBERGHE (groupe P.P.E.), M. Jean-Pierre RAFFARIN (groupe libéral) et Mme Nicole PERY (groupe socialiste) qui, tous ont marqué leurs vives

réerves à l'égard du Rapport, soulignant en général que le principe de subsidiarité devrait dicter à la Commission une meilleure prise en compte des compétences nationales et régionales pour fixer, en particulier, les dates de clôture de certaines chasses.

A l'issue du débat et après la discussion des nombreux amendements (certains acceptés par le rapporteur, M. J.P. RAFFIN), qui en ont quelque peu corrigé les orientations initiales, la Résolution a finalement été adoptée à une large majorité.

Sans doute la réorientation de cette résolution à l'issue de la délibération du Parlement européen est-elle le signe que les débats se font plus modérés, laissant espérer, si cette orientation persiste, comme semble encore l'indiquer la délibération des 2 et 4 mai 1994 sur la modification de l'annexe II-2, que la réforme de la directive de 1979 pourra enfin aboutir. Mais, comme on l'a vu, le blocage de la seconde proposition au stade de l'examen par la Commission de l'environnement laisse augurer que la procédure de réforme de la directive de 1979 ne pourra être conduite à son terme avant que ne se sépare le Parlement européen actuel.

Quant à celui qui sortira des élections européennes du 12 juin, il aura à peine le temps d'être saisi du projet de budget pour 1995 (dont la discussion s'annonce rien moins que simple) que les vacances arriveront, avec le changement de Présidence de l'Union européenne, une Allemagne en pleine campagne pour les élections générales succédant à la Présidence grecque...

Si les "animalisti" qui règnent au *Campidoglio* songeaient à rétablir enfin la vénérable institution des volatiles sacrés, et dûment entretenus aux frais de la République, on pourrait s'en remettre aux oies du Capitole pour décider si les réformes ont quelques chances d'éclore jamais...

### **III- LA MODIFICATION DE LA DIRECTIVE DE 1979 POURRA-T-ELLE JAMAIS ÉCLORE ?**

#### **A - Les obstacles à lever**

Pour parvenir à l'adoption définitive des propositions de réforme de la directive de 1979, il faut prendre la mesure de trois difficultés : les hésitations de la Commission, l'embouteillage de l'ordre du jour du Parlement européen et enfin les incertitudes de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés.

#### **1. Les hésitations de la Commission des Communautés**

Sans doute inquiète de la montée, à la veille du renouvellement du Parlement européen, du mécontentement populaire dans certaines régions de la Communauté, et avec lui, des risques "d'eurosepticisme", la Commission a consenti à user de son monopole de l'initiative des textes communautaires et a proposé le 1er mars 1994, une modification de la directive de 1979 tenant compte du "principe de subsidiarité".

Il reste à souhaiter que l'ambivalence de cet organe qui a systématiquement déferé à la sanction de la Cour les réglementations nationales de transposition de la directive de 1979 fasse place à un respect dévot du principe de subsidiarité.

De timides indices tendraient à montrer une évolution en ce sens :

Dans la lettre hebdomadaire "7 Jours d'Europe", publication du "Bureau de représentation en France de la Commission", on lit, dans le n° 142 du 14 mars 1994, à propos de la

directive de 1979, cette analyse attribuée à un membre du Cabinet de M. Jacques DELORS : "Il s'agissait là d'énoncer de grands principes davantage que des règles précises, et de renvoyer pour l'essentiel aux dispositions nationales". Dispositions nationales que la Commission a cependant scrupuleusement déferées à la Cour pour non conformité à de "grands principes" bien proches alors de règles précises.

La même personne observe à propos de l'Arrêt de la Cour de justice des Communautés du 19 janvier 1994, que : "Cet arrêt a alors suscité une crainte exagérée".

On s'explique mal pourtant comment un arrêt aurait suscité des "craintes exagérées" alors même qu'il déniait aux Etats membres toute faculté, si minime soit-elle, d'appréciation d'un texte qu'on voudrait présenter comme renvoyant "pour l'essentiel aux dispositions nationales".

Le même article précise enfin :

"Le cinquième acte reste à jouer : la proposition de la Commission sera sur la table du Conseil des ministres de l'environnement le 24 mars, avec de bonnes chances d'y faire l'objet d'un accord et d'aller rapidement devant le Parlement européen.

"Entretemps, des chasseurs auront manifesté à Privas, afin de réclamer cette même révision de la directive de 1979. Une manifestation à laquelle se mêleront vraisemblablement des thèmes plus larges, comme la ruralité, ou moins nobles, comme la défense de la chasse à la tourterelle au printemps, interdite en France depuis plus de vingt ans. Et qui réveillera sans doute certains groupements de chasseurs lesquels, de leur propre aveu, ont fait de la directive de 1979 leur "fonds de commerce", et regrettent que toute cette affaire n'ait pas éclaté à une date plus rapprochée des élections au Parlement européen...".

On admirera que l'affaire soit ainsi présentée comme terminée, "beaucoup de bruit pour rien !" en somme... On n'admirera pas moins les "bonnes chances (...) d'aller rapidement devant le Parlement européen," à ceci près que la Commission n'a pas cru

devoir s'associer à la demande d'examen selon la procédure d'urgence devant cette assemblée, affaiblissant ainsi la proposition du Conseil, qui, de fait, a été rejetée.

L'engagement de la Commission à faire aboutir les réformes en cours est sans doute réaffirmé dans cet article de la publication de son Bureau de représentation en France (le message étant "affiné" selon l'état de l'opinion dans chaque Etat membre).

Mais la position de la Commission n'est pas encore parfaitement claire, si on en juge par la mise au point qu'elle a publiée le mardi 5 avril 1994, en réponse à certaines critiques visant les assouplissements proposés de la directive de 1979.

Cette déclaration précise ainsi que la nouvelle méthode "n'aboutira pas à prolonger la période de chasse en France, qui reste close, en vertu du Code rural français, au plus tard au 28 février", date présentée donc comme intangible. "La directive ne fixe pas de limite de chasse mais prévoit seulement que les oiseaux ne doivent pas être chassés pendant le trajet de retour vers les lieux de nidification". Enfin, la déclaration souligne que "l'arrêt de la Cour de Justice sur cette affaire n'a pas non plus fixé de date mais a rappelé les principes découlant de la directive c'est-à-dire que les méthodes de détermination des dates de fermeture de la chasse qui visent ou aboutissent à exclure un pourcentage donné d'oiseaux de la protection conférée par la directive sont illégales". Selon la Commission, "la Cour se réfère ainsi à des méthodes retenues par les autorités françaises mais ne met pas en cause la méthode retenue par le Comité de gestion de la directive".

On demeure perplexé à la lecture d'une déclaration qui semble envisager la validité, même après la réforme, de la jurisprudence de la Cour de Justice, y compris dans son expression la plus stricte, celle de l'Arrêt du 14 janvier 1994 sanctionnant les mesures d'échelonnement, tout en annonçant l'avènement de la méthode dégagée par le Comité ORNIS qui, précisément devrait permettre un certain échelonnement selon les espèces, leur état de conservation et les dates de début de migration, c'est-à-dire un échelonnement à la française, lui-même inspiré des observations du Comité ORNIS et sanctionné par la Cour. Tout en ayant consenti à user de son pouvoir d'initiative pour engager la réforme de la



directive de 1979, la Commission semble encore parfois quelque peu hésitante sur l'évolution de ce dossier ou du moins la présentation qu'elle en doit faire selon les interlocuteurs.

## **2. L'inscription problématique à l'ordre du jour du Parlement européen**

Il est à souhaiter que les propositions de réforme franchissent l'obstacle de la Commission de l'environnement du Parlement européen pour être enfin soumises à ses délibérations en séance plénière. En effet, les amendements et le vote final intervenus à propos de la Résolution en février 1994 laissent à penser qu'au moins en séance plénière, les réformes pourraient être adoptées.

Certes, la première des propositions, celle qui porte sur l'annexe II, assouplissant la classification des espèces, a bien été inscrite à l'ordre du jour de la dernière session du Parlement actuel, le 2 mai, et y a fait l'objet d'une adoption en deuxième lecture, dans les termes de la position ocommune du Conseil, vote ouvrant la voie à une adoption définitive au Conseil.

En revanche, la seconde proposition instituant une annexe VI, qui permettrait d'assouplir la fixation des dates de clôture de la chasse hivernale, est actuellement bloquée au stade de l'examen en Commission de l'environnement. Il est donc plus que douteux que la réforme de la directive de 1979 puisse être parachevée au premier semestre.

Quant au Parlement qui sera élu le 12 juin, son ordre du jour sera sans doute prioritairement occupé de la discussion du budget pour 1995. Et ce second semestre coïncidant avec la Présidence allemande, une incertitude pèse sur la volonté des ministres allemands en pleine campagne électorale d'ouvrir au Parlement européen un débat qui ne serait pas sans échos dans leur propre pays.

Ces propositions de directive dûment adoptées, la question sera-t-elle définitivement résolue ?

### 3. 1. hypothèque de la jurisprudence

A supposer que ces textes soient finalement adoptés par le Parlement européen, il reste à souhaiter que la Cour de justice acceptera d'infléchir sa jurisprudence qui a déjà délibérément écarté la référence, pourtant inscrite dans l'article 7 régissant la fixation des périodes de chasses, à l'article 2 mentionnant les différents paramètres de la protection de l'avifaune et sa "régulation équilibrée" (parmi ces paramètres figurent, rappelons-le, outre les exigences scientifiques, les exigences "économiques", "culturelles" et "récréationnelles").

En effet, la directive modifiée autoriserait une fixation échelonnée selon les espèces et leur état particulier de conservation ; et l'annexe, se référant expressément à des "valeurs moyennes annuelles", ouvre un délai d'une durée maximum de vingt jours, entre le début de la migration et la fin de la période de la chasse.

Echelonnement édicté en considération d'observations scientifiques et d'exigences écologiques réelles, délais, références à des "valeurs moyennes annuelles", autant de dispositions qui s'écartent de la jurisprudence de la Cour de justice (et spécialement de l'arrêt du 19 janvier 1994 sanctionnant la réglementation française) qui a toujours interprété la directive de 1979 comme imposant une protection *complète* de *tous* les oiseaux, quel que soit leur "état de conservation" ou la difficulté de discerner le début de la migration de chaque espèce.

En outre, demeurent "*l'effet de dérangement*" et "*l'état d'alerte permanent*" des oiseaux, critères dégagés *proprio motu* par la Cour de Luxembourg pour écarter tout échelonnement selon les espèces. Or, il n'est au pouvoir de personne d'empêcher la Cour de recourir à nouveau à ces notions pour limiter la portée des dispositions modifiées.

Il sera particulièrement intéressant d'observer si la Cour accepte, comme la Commission, de tenir compte, au cas où le Parlement européen suivrait le Conseil, des délibérations de ces deux institutions dépositaires d'une parcelle de la représentativité politique de l'Europe.

L'importance du contentieux né de la directive de 1979 comme la récente décision du Tribunal administratif de Versailles ne laisse pas d'inquiéter : toutes ces décisions juridictionnelles accusent le caractère prétorien de plus en plus marqué du droit communautaire, l'interprétation des "objectifs" de l'Union européenne par des juges souverains tendant à se substituer à l'expression de la volonté populaire, il est vrai bien tenue dans les cénacles où s'élaborent les règles de ce droit.

Ainsi ce dossier est emblématique des difficultés de mise en pratique du principe de la subsidiarité, tel qu'il a été inséré à l'article 3 B du Traité, et pour lequel la Délégation parlementaire du Sénat pour les Communautés européennes a fait, dans le passé, des propositions de réforme institutionnelle.

## **B - La subsidiarité, clef de la réconciliation entre la Communauté et la chasse**

Figurant dans les motivations des deux propositions de directives soumises au Parlement européen, l'affirmation du principe de subsidiarité tend à rendre aux autorités nationales et locales leur part de responsabilité dans la formulation du droit positif. Il est à craindre cependant que les juridictions tant nationales qu'européennes, ayant pris goût à l'exercice d'un pouvoir largement inconditionné, ne poursuivent la remise en cause des réglementations nationales et locales à la lumière d'une interprétation toute personnelle des directives, pourtant censées ne fixer que le résultat à atteindre ; directives que la Cour lit à la lumière "d'objectifs" de l'Union susceptibles, précisément, de toutes sortes d'interprétations, jusqu'aux plus contradictoires mais dont celles dégagées à Luxembourg l'emportent sur tout autre.

En cela, l'évolution de la réglementation de la chasse doit être considérée avec attention : si la résistance populaire de nombreuses régions semble se faire apercevoir, désormais, de la technocratie centrale, la résistance juridictionnelle l'emportera-t-elle à son tour sur une volonté populaire qui a eu pourtant tant de mal à faire entendre sa voix ?

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 sybillins oracles du Kirchberg, lieu de la révélation des "objectifs du traité", c'est-à-dire du souverain bien de citoyens européens, 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 dégagée des luttes "politiciennes", n'est-il pas, en fait, un recul de la démocratie ?

Les décisions politiques sont par nature des compromis, et des compromis instables, à l'opposé donc d'un droit idéal, assis sur des principes univoques et intangibles ; mais compromis : elles ménagent des intérêts contradictoires ; et instables : elles peuvent être remises en cause avec le mandat des personnes qui les ont arrêtées. Si insatisfaisantes pour l'esprit que puissent apparaître les décisions politiques, cotes mal taillées et toujours retaillées, au regard du cristal des principes puisant en eux-mêmes leur propre légitimité, tels qu'ils s'élaborent à l'abri du glaive

inflexible des juridictions, ces décisions n'en ont pas moins le sceau de la démocratie : elle expriment la volonté générale et demeurent soumises à ses changements au gré du sort des urnes.

L'objectif de protection des espèces migratrices est le seul qui se rattache indiscutablement au domaine de la compétence communautaire puisque, par définition, la migration des oiseaux exige une concertation dans les réglementations des Etats membres traversés ; concertation c'est-à-dire directive communautaire, sans doute, mais dans la mesure où les règles adoptées seraient strictement nécessaires pour préserver la survie de ces espèces.

La réglementation des autres pratiques de chasse, en dehors du seul objectif de préservation, ne peut s'analyser qu'en un dessaisissement des autorités nationales ou locales au nom d'une conception qui serait réputée meilleure, en termes implicitement moralisateurs, de la protection de la nature, et non en termes d'optimum d'efficacité, pourtant seul critère de la licéité de l'intervention communautaire selon le principe de subsidiarité (1).

D'ailleurs, les plus farouches adversaires de l'application du principe de subsidiarité aux règles en matière d'environnement promeuvent moins l'« utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles » prévue par le traité qu'une idéologie rhabillée de juridisme, nouvel avatar du quietisme des contrées septentrionales, animées du fantasme d'une traversée innocente de la vie, se faisant scrupule de ne froisser jamais le moindre brin d'herbe du grand tout palpitant...

Non que ces idées ne soient dignes d'être défendues, mais elles peuvent l'être dans l'enceinte des Parlements nationaux ; elles le doivent même, puisque, à lire le Traité de Maastricht, dès lors que les règles proposées excèdent ce qui est strictement nécessaire pour parvenir le plus efficacement à la réalisation d'un objectif confié

(1) Ainsi l'interdiction des « pièges à mâchoires » est inspirée non du principe d'efficacité inscrit dans le traité, mais du seul souci d'épargner toute souffrance à certains animaux nuisibles. Cette disposition communautaire aura l'effet paradoxal de développer l'empoisonnement comme mode d'élimination alors même que ce procédé est beaucoup plus indiscriminé, pouvant amener la destruction de chiens, chats, bétails ou gibiers tout autant que des animaux nuisibles.

à la compétence partagée de l'Union et des Etats membres, ces règles doivent être décidées "le plus près possible des citoyens".

Ce principe, solennellement affirmé dans le Préambule, est inscrit à l'article A du Traité sur l'Union européenne, et forme même la première phrase des textes qui régissent l'Union. C'est dire la place dominante qu'il occupe désormais dans le fonctionnement de la Communauté.

En ce sens, la Délégation des Communautés européennes ne peut que s'associer à la volonté du Gouvernement français d'accélérer les procédures d'adoption des propositions de directives modifiant la directive de 1979, propositions qui s'inscrivent dans la mise en oeuvre du principe de subsidiarité et de proximité ; la Délégation ne peut également qu'approuver l'intention du Gouvernement, au cas où ces procédures s'avèreraient par trop longues et incertaines, de proposer au Parlement français de modifier la réglementation en vigueur <sup>(1)</sup> pour tenir compte, d'ores et déjà, des éléments établis par le Comité d'adaptation technique de la directive communautaire de 1979.

*(1) Si les propositions de Directives actuellement soumises au Parlement européen n'étaient pas adoptées, au plus tard à l'automne par les députés désignés le 12 juin prochain, alors l'Assemblée nationale et le Sénat devraient délibérer, avant le 20 décembre, d'un projet ou d'une proposition de loi modifiant notre propre réglementation.*

*Ainsi les dates de clôture de la chasse début 1995 pourraient s'appuyer sur cette nouvelle réglementation. Mais il faut souligner que la modification de la Directive communautaire de 1979 demeure une procédure préférable, offrant une base juridique plus sûre, puisque les Tribunaux administratifs français se sont reconnus compétents pour juger de la compatibilité de mesures nationales avec le Droit communautaire (Règlements et Directives, le cas échéant selon l'interprétation de la Cour de justice des Communautés) y compris de mesures fondées sur une loi nationale postérieure si le Juge administratif estime que la loi française postérieure méconnaît les normes communautaires.*

## CONCLUSION

Certes la conservation des espèces migratrices nécessite une concertation européenne pour fixer des orientations communes aux réglementations nationales.

Mais les dispositions protectrices doivent être strictement proportionnées aux exigences scientifiques de la conservation de ces espèces.

Cette proportionnalité est d'ailleurs désormais la règle de l'intervention communautaire, en application du principe de subsidiarité.

Ce même principe commande que les décisions soient prises au plus près des intéressés.

Aussi la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes invite-t-elle le Gouvernement :

- à poursuivre sans relâche ses efforts pour accélérer la procédure d'adoption des directives visant à réformer la directive de 1979 ;

- à engager, sans attendre, l'élaboration d'une législation nationale sur la base des éléments scientifiques indiscutables exposés dans le rapport du Comité d'adaptation au progrès technique et scientifique placé auprès de la Commission des Communautés européennes.

## **EXAMEN DU RAPPORT PAR LA DÉLÉGATION**

M. Philippe FRANÇOIS a tout d'abord rappelé les dispositions de la directive de 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages ; le rapporteur a exposé l'interprétation de ce texte, telle qu'elle ressort de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, et, à sa suite, de celle des juridictions administratives françaises. Puis le rapporteur a analysé les propositions d'assouplissement de la directive de 1979, portant, d'une part, sur le classement des différentes espèces d'oiseaux et leur degré de protection ; et, d'autre part, sur les critères de fixation des dates de clôture de la chasse en ce qui concerne les oiseaux migrateurs. Il a décrit l'état des procédures d'examen devant le Parlement européen de ces deux propositions de directives, jusqu'au récent débat qui s'est tenu à Strasbourg le 2 mai 1994 et au vote intervenu le 4 mai validant la position commune du Conseil sur la première de ces propositions, vote qui ouvre la voie à une adoption définitive.

Au terme de cette analyse, le rapporteur a souligné que la clef de la réconciliation entre l'Europe et les chasseurs se trouve dans l'application du principe de subsidiarité et de ses corollaires : proportionnalité de l'intervention communautaire par rapport aux objectifs communs ; et proximité de la réglementation par rapport aux citoyens de l'Union.

Aussi le rapporteur a-t-il invité la délégation, au cas où les propositions de directive tarderaient trop à être adoptées, à soutenir la position du Gouvernement français envisageant une modification de la réglementation en vigueur en France pour tenir compte, d'ores et déjà, des réformes engagées au niveau communautaire. Mais le rapporteur a souligné que cette réglementation nationale demeurerait fragile sur le plan juridique aussi longtemps que la directive ne serait pas elle-même modifiée, cette modification étant, en tout état de cause, souhaitable.

A la suite de cet exposé, un débat s'est instauré dans lequel est intervenu M. Louis PERREIN. Il a souhaité que ne soient pas escamotées les menaces réelles qui pèsent sur certaines espèces d'oiseaux. Rappelant que dans son enfance alouettes et palombes



étaient vendues par sacs entiers sur les marchés du bordelais, il a indiqué que ces oiseaux avaient à peu près disparu des étals. Il a indiqué encore que certains modes de chasse ne sauraient être défendus, comme par exemple l'habitude qu'on observe en Ardèche de tirer sur des oiseaux à partir de cols situés en altitude et auxquels les oiseaux parviennent déjà épuisés. Il a exprimé sa crainte que, si l'on conférait aux préfets le pouvoir de réglementation de la chasse, ceux-ci ne soient par trop exposés aux pressions locales. Il a souhaité que, dans cette hypothèse, un conseil soit placé auprès des préfets, réunissant des représentants non seulement des chasseurs mais également des écologistes afin de gérer cette réglementation conformément aux objectifs des directives communautaires qui ne sauraient être tenues pour nulles et non avenues. Il a insisté sur la nécessaire protection des espèces les plus menacées, comme par exemple la palombe cendrée qui traverse le sud-ouest de la France et qui ne doit pas être décimée.

M. Louis PERREIN s'est à son tour affirmé partisan de l'application du principe de subsidiarité qui permet la prise en compte des réalités du terrain, prise en compte qui doit cependant s'inscrire dans le cadre des directives communautaires et ne pas trop céder aux groupes de pression locaux.

M. Philippe FRANÇOIS a tout d'abord confirmé à M. Louis PERREIN qu'il n'était pas question de renoncer à la protection des espèces menacées, en particulier certaines variétés de palombes. Il a rappelé que les chasseurs eux mêmes étaient tout à fait conscients de cet impératif de protection à l'application duquel ils concourent désormais activement. Le rapporteur a cependant souligné qu'il convenait de laisser une marge de manoeuvre aux autorités nationales et locales pour tenir compte de tous les éléments : nature de l'avifaune, état de conservation, variations climatiques, etc. Il a indiqué ainsi que certains gibiers d'eau sont, non pas en voie de disparition, mais bien en expansion. Cette différenciation doit trouver sa traduction dans la réglementation, conformément au principe de subsidiarité. Le rapporteur a rappelé qu'il incombe à la Communauté de fixer les objectifs de la réglementation, sur une base scientifique ; tandis que les mesures d'exécution de ces objectifs ressortissent à la compétence des autorités nationales et des responsables territoriaux, et, au premier chef, aux préfets. Le rapporteur a souligné que si les groupes de pression peuvent effectivement se manifester auprès des autorités locales, ils sont loin d'être absents des cercles communautaires.

Le rapporteur a enfin rappelé que, pour l'exercice de leurs compétences, les préfets avaient auprès d'eux des commissions où siégeaient non seulement des représentants des fédérations de chasseurs mais également ceux de l'Office national de la chasse qui veillent, précisément, à l'application de la réglementation issue du droit communautaire.

M. Jacques GENTON, évoquant la compétence des autorités locales pour la mise en oeuvre de la réglementation de la chasse, a indiqué que les maires eux-mêmes étaient parfois appelés à participer à son application.