

N° 552
SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 juin 1994.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur :

1° la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, tendant à fixer les dates de clôture de la chasse des oiseaux migrateurs,

2° la proposition de loi présentée par MM. Roland du LUART, Gérard LARCHER, Louis ALTHAPÉ, Bernard BARBIER, Jean BLANC, Yvon BOURGES, Camille CABANA, Robert CALMEJANE, Paul CARON, Louis de CATUELAN, Auguste CAZALET, Michel CHARASSE, Charles-Henri de COSSÉ-BRISSAC, Pierre CROZE, Désiré DEBAVELAERE, François DELGA, Michel DOUBLET, Alain DUFAUT, Philippe FRANÇOIS, Gérard GAUD, Henri GOETSCHY, Jean GRANDON, Max LEJEUNE, René MARQUÈS, Jacques MOSSION, Alain PLUCHET, Christian PONCELET, Henri de RAINCOURT, Guy ROBERT et Michel SOUPLET, portant détermination des dates de clôture de la chasse aux oiseaux migrateurs,

3° la proposition de loi présentée par M. Louis MINETTI, Mme Marie-Claude BEAUDEAU, M. Jean-Luc BÉCART, Mmes Danielle BIDARD-REYDET, Michelle DEMESSINE, Paulette FOST, Jacqueline FRAYSSE-CAZALIS, MM. Jean GARCIA, Charles LEDERMAN, Félix LEYZOUR, Mme Hélène LUC, MM. Robert PAGES, Ivan RENAR, Robert VIZET, et Henri BANGOU, tendant à fixer les dates de clôture de la chasse au gibier d'eau,

Par M. Louis de CATUELAN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, vice-présidents ; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, secrétaires ; Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, Marcel Bony, Didier Borotra, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Raymond Cayrel, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rololphe Désiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginesy, Jean Grandon, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, René Marques, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gérard Miquel, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pouchet, André Pourny, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e légis.) : 1277, 1278, 1280, 1380 et T.A.240.

Sénat : 474 rect, 484 et 551 (1993-1994).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. L'HISTORIQUE DU «CONFLIT»	5
II. LE RECOURS À LA LOI	11
EXAMEN DES ARTICLES	15
<i>Article premier : Dates de clôture de la chasse des oiseaux migrateurs</i>	15
<i>Article 2 (nouveau) : Rapport d'évaluation</i>	16
CONCLUSION	16
TABLEAU COMPARATIF	17

Mesdames, Messieurs,

La proposition de loi, adoptée le vendredi 24 juin 1994 par l'Assemblée nationale, dont nous abordons l'examen, comme les propositions de lois présentées respectivement par M. Roland du LUART et plusieurs de ses collègues et par M. Louis MINETTI et plusieurs de ses collègues ont un même objet : déterminer, par voie législative, les dates de clôture de la chasse aux oiseaux migrateurs.

Ces propositions de loi s'efforcent, ainsi, de mettre un terme aux difficultés et aux conflits nés de l'interprétation restrictive et erratique de certaines dispositions de la directive européenne (79/409/CEE) du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. L'HISTORIQUE DU «CONFLIT»

Les problèmes liés à l'application de la directive communautaire du 2 avril 1979 relative à la conservation des oiseaux sauvages ont été remarquablement exposés par le rapport de notre collègue Philippe FRANÇOIS, au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1).

Le présent rapport se contentera donc de retracer brièvement les principales étapes de ce dossier.

● Le dispositif juridique en vigueur

Le dispositif juridique régissant la clôture de la chasse aux oiseaux migrateurs résulte de la combinaison des dispositions du code rural et de la directive européenne du 2 avril 1979.

Aux termes du code rural (articles L.224-2 et R.224-3 et suivants), les dates de fermeture sont fixées par arrêtés préfectoraux dans le cadre des périodes d'ouverture générale déterminées par les textes et par arrêté du ministre chargé de la chasse.

(1) - *L'Europe et la chasse - quelle réforme ?* - Sénat n° 402 (1993-1994)

Elles varient selon les départements et sont déterminées sur la base d'observations de terrain effectuées par l'Office national de la chasse et le Museum d'histoire naturelle, et après avis du conseil départemental de la chasse et de la faune sauvage et de la fédération des chasseurs.

Les dates de fermeture doivent respecter les dispositions de la directive européenne de 1979 qui a posé comme principes majeurs l'interdiction de la chasse pendant le trajet de retour des oiseaux migrateurs et l'interdiction de la chasse pendant la période de reproduction.

L'article 7 § 4 de cette directive dispose, en effet, que :

«Lorsqu'il s'agit d'espèces migratrices, ils (les États) 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.»

• Les hésitations jurisprudentielles des tribunaux nationaux

L'application de la directive de 1979 a suscité un abondant contentieux à l'initiative, essentiellement, d'associations écologistes ou «anti-chasse», mais aussi des chasseurs eux mêmes, qui contestaient la conformité des arrêtés préfectoraux de clôture de la chasse du gibier d'eau et des oiseaux de passage, au motif qu'ils autorisaient la chasse à une époque où les oiseaux ont entamé un processus de retour vers les lieux de nidification et, notamment, au cours du mois de février.

Comme l'indique le rapport précité de notre collègue Philippe FRANÇOIS, plus de 60 décisions des tribunaux administratifs ont ainsi été prises entre décembre 1984 et octobre 1993.

Bien que le Conseil d'Etat ait admis l'échelonnement des dates de fermeture de la chasse au gibier d'eau entre le 1er et 28 février selon les espèces, cette jurisprudence n'a pas mis un terme à l'inflation des contentieux ni à la contradiction des décisions des différents tribunaux administratifs.

• L'arrêt du 19 janvier 1994 de la Cour de justice des Communautés européennes de Luxembourg

En décembre 1992, le tribunal administratif de Nantes a saisi la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) de trois questions préjudicielles relatives à l'interprétation de l'article 7 § 4 de la directive 79/409 du 2 avril 1979.

Le 19 janvier 1994, la Cour de justice a rendu un avis reposant sur une interprétation très restrictive de l'esprit et de la lettre de la directive.

Selon cet avis, en effet, la clôture de la chasse doit être fixée dès le mouvement du premier oiseau afin de garantir une protection de l'ensemble de l'espèce, ce qui interdit de se référer uniquement au pic maximal migratoire.

L'avis de la Cour interdit aussi l'échelonnement des dates de clôture sauf si l'Etat membre apporte la preuve scientifique, pour chaque espèce concernée, que l'échelonnement ne nuit pas à *«la protection complète des espèces d'oiseaux susceptibles d'être affectées par cet échelonnement»*.

Enfin, l'avis de la Cour se prononçait en faveur d'une harmonisation des dates de clôture entre les différents Etats de la Communauté, ce qui revenait à préconiser la fermeture au 31 janvier.

L'interprétation qu'a fait la CJCE de la directive 79-409, en totale contradiction avec sa lettre et son esprit, remettait, ainsi, en cause le système français de détermination des dates de fermeture de la chasse, faisant peser une menace d'annulation sur les arrêtés préfectoraux fixant les dates pour la campagne 1994-1995.

Sollicitée notamment par le Gouvernement français, la commission des Communautés a donc décidé d'engager une réforme de la directive afin de redonner un pouvoir d'appréciation aux Etats membres.

● La proposition de la Commission

La Commission a adopté, le 23 février 1994, une proposition d'adjonction à la directive «Oiseaux» d'une annexe fixant des critères scientifiques pour fixer les dates de fermeture de la chasse aux oiseaux migrateurs.

Cette annexe, issue des travaux du comité ORNIS ⁽¹⁾ permet, sur des bases juridiques claires, d'échelonner les dates de fermeture de la chasse aux différentes espèces de gibier migrateur en fonction des périodes scientifiquement constatées de début des migrations.

Dans la réflexion qu'il a menée sur les dispositions de l'article 7-4 de la directive, le comité a eu recours à l'avis d'experts scientifiques de l'ensemble des Etats membres regroupés dans un «groupe de travail scientifique».

C'est dans ce cadre institutionnel qu'a été élaborée la méthode de détermination de la date de clôture de la chasse par espèce que la commission souhaite annexer à la directive.

Méthode «ORNIS» de détermination de la date de clôture de la chasse par espèce

La méthode qui suit a été élaborée par le comité d'adaptation de la directive 79-409, dit comité ORNIS, et sera intégrée à cette même directive lorsque la procédure de modification en cours aura abouti.

La directive 79.409 interdit la chasse pendant la migration du gibier d'eau. Cette méthode permet d'appliquer concrètement ce principe.

1. Pour chaque espèce, on détermine, sur la base des observations de terrain, la décade pendant laquelle l'espèce commence à migrer.

(1) Le comité d'adaptation au progrès technique et scientifique de la directive 79-409, dit comité ORNIS est composé de représentants des Etats membres et préside par un représentant de la Commission.

Ce travail est effectuée en France par l'Office National de la Chasse et le Muséum d'Histoire Natuelle.

Les espèces dont la migration débute avant le 20 février sont dites migrateurs précoces, celles dont la migration débute après le 20 février sont dites migrateurs tardifs.

2. Pour chaque espèce, on examine également l'état (ou statut) de conservation. Si les effectifs de l'espèce sont en hausse, l'état de conservation est favorable, si les effectifs sont en baisse, l'état de conservation est défavorable.

3. On croise ensuite ces deux données pour fixer la date de fermeture de la chasse.

a) Migrateurs précoces

*- état de conservation favorable : date de fermeture --
décade suivant la décade de début de migration,*

*- état de conservation défavorable : date de fermeture =
décade de début de migration.*

b) Migrateurs tardifs

*- état de conservation favorable : date de fermeture --
décade de début de migration,*

*- état de conservation défavorable : date de fermeture --
décade précédant la décade de début de migration.*

Le tableau ci-joint présente les résultats de cette méthode.

DATES DE DÉBUT DE MIGRATION ET STATUT DE CONSERVATION DES ESPÈCES D'OISEAUX D'EAU CHASSABLES EN FRANCE

résultant de l'application de la note ORNIS et des applications scientifiques validées par l'ONC et le Muséum

ESPÈCE	MIGRATEUR précoce/tardif Migration débutant avant ou après le 20 février	Décade moyenne de début de migration	Statut de conservation	Date limite de fermeture
Oie cendrée	P	01/02	F	20/02
Oie des moissons	T	03/02	F	28/02
Oie rieuse	T	>01/03	F	28/02
Canard Chipeau	P	01/02	F	20/02
Canard colvert	P	02/01	F	31/01
Canard souchet	P	01/02	F	20/02
Canard pilet	P	02/02	F	28/02
Fuligule morillon	T	03/02	F	28/02
Fuligule milouin	P	01/02	D	10/02
Nette rousse	T	03/02	F	28/02
Sarcelle d'hiver	P	01/02	F	20/02
Sarcelle d'été	T	03/02	D	20/02
Canard siffleur	P	02/02	F	28/02
Fuligule milouinan	T	03/02	F	28/02
Eider à duvet	T	03/02	F	28/02
Harelda de Miquelon	T	03/02	F	28/02
Garrot à oeil d'or	P	01/02	F	20/02
Macreuse noire	T	03/02	F	28/02
Macreuse brune	T	01/03	F	28/02
Poule d'eau	T	> 02/02	F	28/02
Râle d'eau	T	03/02	F	28/02
Foule	P	02/02	D	20/02
Hultrier pie	P	01/02	F	20/02
Vanneau huppé	P	01/02	D	10/02
Pluvier doré	P	02/02	D	20/02
Pluvier argenté	T	03/03		28/02
Bécassine des marais	T	01/03	D	28/02
Bécassine sourde	T	03/02	F	28/02
Courlis cendré	T	01/03	F	28/02
Courlis corlieu	T	03/03	F	28/02
Barge à queue noire	P	02/02	D	20/02
Barge rousse	T	03/02	F	28/02
Chevalier arlequin	T	03/03		28/02
Chevalier gambette	T	03/02	D	20/02
Chevalier aboyeur	T	02/03		28/02
Bécasseau maubèche	T	02/04	D	28/02
Combattant	T	03/02	D	20/02
MIGRATEUR TERRESTRE				
Alouette des champs	P	02/02	D	20/02
Grive draine	P	01/02	F	20/02

• L'accord du conseil des ministres et le refus du Parlement européen

Après avoir débattu de la proposition de la Commission qu'il a accueillie favorablement, le conseil des ministres européens de l'environnement, tenu à Bruxelles les 24 et 25 mars, a demandé au Parlement européen de l'examiner selon la procédure d'urgence.

Cette procédure aurait permis d'aboutir à un texte pour la fixation des dates de la saison de chasse 1994-1995.

La commission de l'environnement, puis le Parlement européen ont refusé d'étudier en urgence la demande de modification de la directive du 4 avril 1979. L'allongement des délais résultant de ce refus rendait impossible toute modification de la directive permettant d'échelonner les dates de fermeture pour la prochaine saison.

II. LE RECOURS À LA LOI

La procédure de modification de la directive de 1979 ayant été retardée, plusieurs initiatives ont été prises en vue d'une intervention au niveau de la législation nationale.

Plusieurs propositions de loi ont ainsi été déposées, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, visant à fixer les dates de clôture de la chasse des oiseaux migrateurs.

Ces propositions de loi, qui complètent le dispositif actuel du code rural, peuvent être rangées en deux catégories.

• Les premières visent à reprendre les dates butoirs prévues par le décret n° 86-571 du 14 mars 1986 fixant les modalités d'ouverture et de clôture de la chasse soit :

- le 15 février pour le canard colvert ;

- le dernier jour du mois de février pour les autres espèces de gibier d'eau et les oiseaux de passage.

Ces propositions ⁽¹⁾ présentent deux inconvénients majeurs :

- elles fixent des dates impératives pour l'ensemble du territoire national y compris les départements d'Outre-mer et les départements d'Alsace-Moselle ;

- elles ne sont pas conformes aux données établies par le comité ORNIS et sont, en conséquence, en contradiction avec la proposition de modification de la directive soutenue par la France.

Le dispositif ainsi proposé risquerait sans nul doute d'être attaqué directement par la Commission européenne devant la Cour de justice qui confirmerait sa récente interprétation de la directive.

• Les secondes propositions suggèrent un dispositif différent, conforme à la position défendue par la France, s'appuyant sur la méthode définie par le comité ORNIS et préfigurant -en quelque sorte- le dispositif d'application de la directive de 1979 modifiée.

Tel est l'objectif de la proposition de loi déposée par M. Pierre LANG tendant à fixer les dates de clôture de la chasse aux oiseaux migrateurs (n° 1277 Assemblée Nationale) et adoptée par l'Assemblée nationale, comme celui de la proposition de loi de M. Roland DU LUART et plusieurs de ses collègues, portant détermination des dates de clôture de la chasse des oiseaux migrateurs (n° 474 Sénat).

*

* * *

(1) Propositions :

- de M. Rémy Auchedé tendant à fixer les dates de clôture de la chasse au gibier d'eau (AN n° 1276) ;

- de M. Jérôme Bignon tendant à fixer les dates de clôture de la chasse des oiseaux migrateurs (AN n° 1280) ;

- de M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste et apparenté tendant à fixer les dates de clôture de la chasse au gibier d'eau (Sénat n° 484).

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan s'est déclarée en faveur de la solution, retenue par l'Assemblée nationale, d'un échelonnement des dates de clôture par référence à la proposition de modification de la directive de 1979 actuellement en cours de discussion.

Elle tient toutefois à réaffirmer que la présente proposition de loi ne constitue qu'un palliatif et qu'il est nécessaire d'obtenir rapidement la conclusion des procédures engagées au niveau communautaire. La solution qui sera apportée à ce dossier permettra, à cet égard, de mesurer la volonté des instances communautaires, Conseil des ministres et Commission, d'affirmer leur autorité devant la menace d'un Gouvernement des juges européens.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Dates de clôture de la chasse des oiseaux migrateurs

L'article premier de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale vise à compléter l'article L.224-2 du code rural.

Le dispositif proposé prévoit un échelonnement par décades des dates de clôture, conformes aux données scientifiques les plus récentes du «comité ORNIS» fondées sur les caractéristiques biologiques des espèces et leur période de migration.

Les dates de clôture s'échelonnent ainsi du 31 janvier pour le canard colvert au dernier jour du mois de février pour les espèces les plus tardives.

Cet article prévoit, en outre :

- que le champ d'application territorial de ce dispositif ne comprend que le territoire métropolitain et exclut les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, la clôture de la chasse s'y effectuant au plus tard le 1er février ;

- que l'autorité administrative pourra, par arrêté pris après avis du conseil départemental de la chasse et de la faune sauvage, déroger aux dates fixées par la loi pour déterminer des dates plus précoces dans certains départements tout en respectant la jurisprudence actuelle de la Cour de justice des Communautés européennes qui n'autorise pas la chasse des oiseaux migrateurs au-delà du 31 janvier.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 2 (nouveau)

Rapport d'évaluation

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, prévoit que le Gouvernement présentera au Parlement, dans un délai de deux ans, un rapport sur l'application de la présente loi au regard des connaissances scientifiques sur les populations de gibiers d'eau et d'oiseaux migrateurs comme de l'évolution de la législation communautaire en la matière.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

*

* *

Tout en rappelant que ce dispositif ne peut être qu'une solution provisoire en l'attente de la modification de la directive européenne de 1979, votre commission des Affaires économiques et du Plan vous demande d'adopter sans modification la proposition de loi qui vous est soumise.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
	Proposition de loi tendant à fixer les dates de clôture de la chasse des oiseaux migrateurs	Proposition de loi tendant à fixer les dates de clôture de la chasse des oiseaux migrateurs
	Article premier	Article premier
Code rural		
..... Art. L.224-2. Nul ne peut chasser en dehors des périodes d'ouverture de la chasse fixées par l'autorité administrative.	L'article L.224-2 du code rural est complété par six alinéas ainsi rédigés :	Sans modification
	* Toutefois, pour les espèces de gibier d'eau et d'oiseaux de passage, les dates de clôture de la chasse sont les suivantes, sur l'ensemble du territoire métropolitain à l'exception des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle :	

Texte en vigueur

Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture

Propositions de la Commission

* - Canard colvert 31 janvier;

* - Fuligule milouin,
vanneau huppé 10 février;

* - Oie cendrée, canard chipeau,
sarcelle d'hiver, sarcelle d'été,
foulque, garrot à oeil d'or,
hultrier pie, pluvier doré,
chevalier gambette,
chevalier combattant,
barge à queue noire,
alouette des champs,
grive draine 20 février;

* - Autres espèces de gibier d'eau et
d'oiseaux de passage
... dernier jour du mois de février.

"L'autorité administrative
peut, par arrêté pris après avis du
conseil départemental de la chasse
et de la faune sauvage, avancer les
dates de clôture mentionnées aux
alinéas précédents, sous réserve
qu'elles soient antérieures au 31
janvier."

Art. 2 (nouveau)

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 gibier d'eau et
d'oiseaux migrateurs et de
l'évolution de la législation
communautaire en la matière.

Art. 2

Sans modification