

N° 650
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 mai 2023

PROPOSITION DE LOI

*visant à l'arrêt de l'émission de permis d'importation de trophées de chasse
de certaines espèces menacées,*

PRÉSENTÉE

Par Mme Céline BOULAY-ESPÉRONNIER, M. Christian CAMBON, Mme Brigitte DEVÉSA, M. Jacques GROSPERRIN, Mmes Françoise GATEL, Françoise FÉRAT, M. Didier MANDELLI, Mmes Françoise DUMONT, Nadine BELLUROT, M. Olivier CADIC, Mmes Annick BILLON, Élisabeth DOINEAU, Évelyne PERROT, Alexandra BORCHIO FONTIMP, M. Bruno BELIN, Mmes Samantha CAZEBONNE, Brigitte LHERBIER, MM. Yves DÉTRAIGNE, André GATTOLIN, Mmes Sylvie VERMEILLET, Nassimah DINDAR, MM. Antoine LEFÈVRE, Pascal MARTIN et Mme Frédérique GERBAUD,

Sénatrices et Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Cette proposition de loi vise à interdire l'importation des trophées de chasse¹ pour toutes les espèces visées par le règlement européen 338/97 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages, notamment dans son annexe A ainsi que certaines espèces animales inscrites à l'annexe B. Il s'agit notamment des espèces qui, par un rapport technique du PNUE et du WCMC, sont également soumises, depuis 2015, aux conditions les plus strictes et protectrices de l'article 4 du même règlement européen.

Le débat sur l'interdiction totale ou sur de nouvelles limitations de ces importations fait rage, depuis de nombreuses années, sur la scène internationale, et les arguments des défenseurs et des détracteurs de ces mesures ont déjà été passés au crible dans différentes études internationales. Dans les présents développements, nous examinerons les principaux arguments avancés au cours de ce débat international, puis le cadre légal dans lequel se situe la présente proposition de loi. Enfin, nous présenterons les limitations que nous souhaitons imposer au travers de la présente proposition de loi.

Ces dernières décennies, le rétrécissement des habitats naturels, le commerce illégal et le braconnage ont entraîné un déclin significatif de plusieurs espèces animales en Afrique, telles que l'éléphant et le rhinocéros noir, voire l'extinction de certaines espèces, telles que le quagga (espèce de zèbre). Tandis que le tourisme cynégétique a joué un rôle significativement négatif à cet égard, certaines voix s'élèvent encore pour soutenir que la chasse aux trophées a aussi des répercussions positives.

En tout état de cause, des ours polaires, des ours noirs et des ours bruns, ainsi que des loups et des morses sont tués par des chasseurs au Canada, et il est possible de participer à des voyages en Afrique du Sud, au Botswana, au Zimbabwe, en Zambie et au Mozambique afin de chasser l'éléphant, le léopard, le guépard, l'hippopotame, le lion ou le rhinocéros,

¹ Au sens de la définition du "trophée de chasse" visée à l'article 1er, 4ter du Règlement (CE) n° 865/2006 de la Commission du 4 mai 2006 tel que modifié par le Règlement (UE) n° 791/2012 de la Commission du 23 août 2012.

toutes ces espèces étant menacées selon l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN).

La chasse aux trophées contribue-t-elle à la conservation des espèces menacées?

Dans le débat international, le principal argument avancé en faveur du maintien du tourisme cynégétique consiste à soutenir que les revenus générés par cette forme de tourisme, mais aussi l'approche sélective et la bonne régulation de cette pratique, permettent une meilleure conservation des espèces menacées.

Pour soutenir cet argument², les partisans de la chasse aux trophées renvoient à une étude du chercheur Peter Lindsey, publiée en 2007³, selon laquelle le tourisme cynégétique, axé sur une chasse très sélective, contribuerait à améliorer la protection de certaines espèces animales protégées et leur repeuplement.

Dans cette étude, Peter Lindsey donne quelques exemples d'espèces animales dont le nombre d'individus aurait ainsi, selon lui, de nouveau augmenté, comme le rhinocéros blanc du sud ou les zèbres et les gnous noirs, qui ont fait leur réapparition en Afrique du Sud.

Toutefois, Peter Lindsey indique aussi qu'une meilleure régulation de l'industrie cynégétique constitue une condition *sine qua non* pour que ce soit le cas (même si, selon lui, le désir d'obtenir les meilleurs trophées de chasse la garantira automatiquement), mais que force est de constater qu'encore trop d'individus sans scrupules perturbent ce processus. Dans sa conclusion, il exprime en outre de vives inquiétudes liées aux pratiques de corruption et à l'absence d'avantages pour les communautés locales.

Cet argument des défenseurs de la chasse aux trophées part du principe que cette chasse est très sélective et vise surtout à abrégé les souffrances d'animaux âgés et affaiblis.

Or, une étude récente⁴ menée par des chercheurs de l'université Queen Mary de Londres arrive à d'autres conclusions. Ces chercheurs concluent en effet que les animaux victimes de la chasse aux trophées sont presque toujours les spécimens les plus aptes sur le plan de l'évolution. Comme les braconniers, les chasseurs de trophées visent presque toujours les mâles de

² www.jachtsite.be/trofeejacht.

³ P.A. LINDSEY (University of Zimbabwe), S.S. ROMANACH (Savé Valley Conservancy) et P.A. ROULET (Université d'Orléans) « Economic and conservation significance of the trophy hunting industry in sub-Saharan Africa ».

⁴ ROBERT J. KNELL et CARLOS MARTINEZ-RUIZ (Queen Mary University of London), « Selective harvest focused on sexual signal traits can lead to extinction under directional environmental change ».

grande taille dotés des plus grands bois, des plus grandes cornes ou des plus grandes défenses. Or, ces animaux possèdent les meilleurs gènes de la population animale et leur mort prive cette population de ce patrimoine génétique et reproducteur crucial. Quelles en sont les conséquences ? Un affaiblissement de la condition et de la résistance des populations visées, ainsi qu'une diminution de leurs chances de survie dans un environnement changeant, aggravé notamment en raison des changements climatiques. Selon le chercheur Knell, ce phénomène se produit dès l'abattage de 5 % seulement de ces mâles de grande valeur sur le plan génétique.

Il existe également d'autres études qui mettent clairement en évidence un lien entre, d'une part, les pratiques de chasse légales et, *a fortiori*, le braconnage illégal de certaines espèces et, d'autre part, leurs conséquences sur l'évolution des animaux concernés. L'exemple le plus connu est sans doute le travail empirique⁵ réalisé sur les mouflons canadiens dans les montagnes Rocheuses par David Coltman, professeur de sciences biologiques à l'université d'Alberta. Dans son étude, il a prouvé qu'après des décennies de chasse aux trophées, la taille des cornes de cette espèce de mouflon avait diminué de 20 %.

D'autres études confirment ce constat. C'est ainsi que la chercheuse Joyce Poole⁶ a pu expliquer dans son travail le nombre croissant d'éléphants nés sans défenses au Mozambique. Le biologiste Josh Plotnik, chercheur à la City University de New York et fondateur de l'organisation à but non lucratif Think Elephants, a également fait des constatations similaires.

La protection des espèces animales menacées est également motivée par un aspect financier. La chasse aux trophées rapporterait plus d'argent que l'écotourisme, par exemple. Toutefois la question centrale demeure celle de savoir quelles masses financières sont en jeu, et si elles sont correctement réparties et utilisées par leur bénéficiaires légitimes. Bien que l'on ignore le montant exact des bénéfices générés par le tourisme cynégétique, selon le chercheur Corey Bradshaw de l'Université d'Adélaïde, il représenterait environ 217 millions de dollars par an pour le continent africain⁷.

⁵ David W. COLTMAN, Paul O'DONOGHUE, Jon T. JORGENSEN, John T. HOGG, Curtis STROBECK et Marco FESTA-BIANCHET, "Undesirable evolutionary consequences of trophy hunting", www.nature.com/articles/nature02177.

⁶ Joyce POOLE, Amboseli Elephant Research Project, Savanna Elephant Vocalization Project.

⁷ [www.cell.com/trends/ecology-evolution/fulltext/S0169-5347\(15\)00303-1](http://www.cell.com/trends/ecology-evolution/fulltext/S0169-5347(15)00303-1).

Or, selon une recherche⁸ conduite par l'université de Leiden, moins de 3 % des revenus du tourisme de chasse iraient aux communautés locales au Cameroun. L'étude australienne réalisée en 2017⁹ par l'économiste Cameron K. Murray, de l'Université de Sydney porte plus largement sur la contribution du tourisme cynégétique à huit économies africaines (Botswana, Éthiopie, Mozambique, Namibie, Afrique du Sud, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe). Les chiffres clés de cette étude ont montré que le secteur de la chasse surestimait nettement sa contribution économique. Son étude se fonde sur un total de 132 millions de dollars par an. Le tourisme de chasse représenterait ainsi 0,78 % des revenus touristiques de ces pays et entre 7 500 et 15 500 emplois touristiques (sur un total estimé à 2 589 000 emplois dans ce secteur). De plus, entre 2000 et 2014, l'ensemble du secteur du tourisme a connu une croissance supérieure à la croissance totale du tourisme cynégétique.

La contribution économique totale du tourisme cynégétique représentait alors 0,03 % du PIB, alors que, dans ces huit pays africains, les recettes du tourisme sont estimées entre 2,8 % et 5,1 % du PIB. L'auteur conclut : "En termes d'économie touristique au sens large, qui dépend largement des ressources de la faune sauvage, la chasse au trophée est relativement insignifiante".

L'enjeu de la chasse aux trophées pour les revenus affectés à la protection de la nature est-il éthiquement acceptable ?

Le principal argument selon lequel la chasse aux trophées génère des revenus afin de protéger les animaux fait évidemment partie d'un débat éthique. On justifie les souffrances et la mort d'animaux individuels par le souci de préserver une espèce animale donnée. Ce regard instrumental sur les animaux est condamné dans un article¹⁰ scientifique publié sur le site web de la Society for Conservation Biology. Les auteurs se sont basés sur plusieurs dizaines d'articles et d'avis scientifiques pour rédiger la conclusion suivante à l'intention de leurs propres secteurs d'organisations qui œuvrent pour la protection de la nature:

"Dans ce climat, nous risquons une désensibilisation morale, c'est pourquoi il est primordial d'être transparent et sans équivoque: qu'un chasseur occidental paie pour avoir le privilège de tuer un animal, puis de prendre son corps comme trophée de conquête est alarmant et moralement

⁸ T. B.MAYAKA, "Value wildlife!: an ecological and economic assessment of wildlife use in Northern Cameroon", openaccess. leidenuniv.nl/handle/1887/12061.

⁹ Dr. Cameron K. MURRAY, "The lion's share? On the economic benefits of trophy hunting", www.hsi.org/wp-content/uploads/assets/pdfs/economists-at-large-trophy-hunting.pdf.

¹⁰ BATAVIA, NELSON, DARIMONT, PAQUET, RIPPLE en WALLACH, "The elephant (head) in the room: A critical look at trophy hunting", conbio.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/conl.12565.

répréhensible. Rester associés à ces pratiques ne nous correspond pas en tant qu'êtres moraux et rationnels, et il est temps que la communauté de la protection de la nature se réveille et se rende compte des connotations anthropocentriques, chauvines, colonialistes et utilitaires de cette pratique. (...) La chasse aux trophées porte atteinte à la dignité des animaux non humains individuels et est contraire à notre dignité en tant qu'êtres humains. La complicité permanente des défenseurs de la nature sans épuiser toutes les autres options est indécente. En tant que communauté, nous devons au moins espérer faire mieux." (traduction).

Aujourd'hui, le choix semble limité, à savoir soit opter pour la chasse touristique qui génère des revenus pour la protection de la nature, soit voir des espèces disparaître notamment à cause de la chasse illégale qui est inéluctable. Il convient de casser et de dépasser ce choix en s'engageant sur la voie d'une interdiction totale de la chasse aux trophées.

Ou comme l'indique Marc Bekoff¹¹, un biologiste comportementaliste à l'Université du Colorado : "L'idée de recourir à la chasse aux trophées comme méthode de conservation est une question extrêmement épineuse et controversée donnant lieu à des avis divergents chez des personnes qui affirment toutes vouloir le meilleur pour les animaux."

Quels sont les effets collatéraux indésirables de la chasse aux trophées ?

Un des effets indésirables de la chasse aux trophées est l'élevage commercial d'espèces animales dont la chasse est prisée. Cette forme de chasse aux trophées est appelée "*canned hunting*" ou chasse en boîte. Elle se pratique dans un enclos, ne laissant aucune chance à l'animal de survivre et garantissant au chasseur de repartir avec un trophée. En outre, les os de ces animaux font fréquemment l'objet d'un commerce à destination de pays tels que le Laos et le Vietnam sous prétexte de l'exportation de trophées de chasse.

La Convention CITES et l'Union européenne¹² autorise, sous conditions, l'importation et l'exportation d'animaux élevés pour la chasse car ces pratiques n'auraient pas d'effet négatif à leur survie. Ainsi, depuis 2009, 59 trophées¹³ d'algazelle, déjà disparues à l'état sauvage, ont déjà été importés d'Afrique du Sud en France. Cet animal de type gazelle y est spécialement élevé pour la chasse touristique. Des tigres sont également

¹¹ Marc BEKOFF, "The Emotional Lives of Animals: A Leading Scientist Explores Animal Joy, Sorrow, and Empathy and Why They Matter".

¹² www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2017-001247-ASW_EN.html?redirect

¹³ trade.cites.org

élevés en Afrique du Sud pour la chasse aux trophées et le commerce de leurs os.

De plus, on observe que le braconnage ne régresse pas malgré la pratique du tourisme cynégétique. Une étude de 2020¹⁴ a conclu que le braconnage des éléphants n'avait pas diminué depuis 2011. Au contraire, des articles publiés dans la presse internationale¹⁵ ont révélé que pas moins de 1,7 million de trophées de chasse ont été importés entre 2005 et 2015, dont 200 000 à la suite de la chasse d'espèces menacées d'extinction. Il ressort des chiffres de la Base de données sur le commerce CITES¹⁶ que 752 trophées de ce type ont été importés en France entre 2014 et 2018, ce qui fait de notre pays le 6e importateur européen de trophées de chasse sur cette période.

Le droit international ne protège-t-il pas déjà les espèces menacées ?

La convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (Convention on International Trade in Endangered Species of wild fauna and flora ou CITES)¹⁷ a été signée à Washington le 3 mars 1973. Cette convention est entrée en vigueur le 1er juillet 1975. Elle comptait alors 21 parties. Depuis lors, le nombre de parties à cette convention a fortement augmenté et elles sont actuellement au nombre de 184.

L'objectif de la convention est de protéger le commerce d'espèces de faune et de flore sauvages grâce à une coopération internationale tout en luttant contre la surexploitation résultant du commerce international. Malgré cet engagement en faveur de leur protection, la CITES autorise l'abattage d'animaux contre paiement dans des conditions strictes. C'est pourquoi des quotas ont été établis dans le cadre de cette convention. La convention CITES prévoit toutefois que le produit de cette chasse doit être affecté à des investissements visant la protection de la nature.

Les espèces sont énumérées dans trois annexes, ainsi que le prévoit l'article 2 de la convention, chacune étant dotée d'un régime juridique différent allant d'une interdiction de commerce au commerce contrôlé.

L'Union européenne, partie à la convention CITES depuis 2015, a adopté, dès 1982, une réglementation servant de base légale à l'application

¹⁴ SCHLOSSBERG, CHASE, GOBUSH, WASSER EN LINDSAY, State-space models reveal a continuing elephant poaching problem in most of Africa.

¹⁵ www.theguardian.com/environment/2016/jun/14/millions-of-animal-trophies-exported-across-borders-figures-show.

¹⁶ trade.cites.org/#.

¹⁷ cites.org.

de ladite convention : un règlement de base¹⁸ et le règlement d'exécution de la CITES¹⁹.

En matière de restrictions d'importation, la réglementation européenne est nettement plus stricte que la convention CITES²⁰, mais facilite en revanche les relations commerciales entre les États membres. Ces règles s'appliquent dans l'ensemble de l'Union européenne, mais les États membres peuvent néanmoins prendre des mesures encore plus strictes.

La France a quant à elle adhéré à la CITES le 11 mai 1978, cette convention étant entrée en vigueur en France le 9 août 1978.

L'idée de la présente proposition de loi est toutefois de ne pas attendre une interdiction totale et, comme cela a été fait aux Pays-Bas et est en train d'être fait au Royaume-Uni et en Belgique, mais de restreindre fortement l'importation de trophées de chasse. Nous contribuerons ainsi à la limitation de la chasse aux trophées et, surtout, nous enverrons un signal aux autres États signataires de la CITES.

Les États membres ne peuvent-ils pas restreindre l'importation de trophées de chasse ?

Un animal abattu – ou une partie de celui-ci – importé comme trophée de chasse peut être considéré comme une marchandise. Par conséquent, ces importations sont couvertes par la libre circulation des biens. L'Union européenne attache une grande importance à cette libre circulation, surtout lorsqu'il s'agit du marché intérieur. La libre circulation des biens est régie par les articles 28 et 29 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Il est important de noter à cet égard que l'article 28 dispose non seulement qu'il n'y a pas de droits de douane entre les États membres et qu'il existe un tarif douanier commun avec les pays tiers, mais aussi et surtout que toute restriction qui aurait un effet équivalent est interdite. Il existe toutefois des exceptions aux règles générales en matière de libre circulation des biens, exceptions qui sont présentées dans différents articles de ce Traité.

L'article 36 du traité précité précise notamment qu'il y a des exceptions possibles aux principes généraux. Dans le cadre de notre proposition de loi, nous voudrions faire référence à la restriction des

¹⁸ Règlement (CE) n° 338/97.

¹⁹ Règlement (CE) n° 100/2008.

²⁰ Laurie BRAET, "De effectiviteit van de internationale en Europese reglementering inzake de illegale handel in bedreigde diersoorten", Masterproef van de opleiding Master in de rechten.

importations liées à la protection de la santé et de la vie de certains animaux. L'article en question comporte en effet une exception aux règles des articles 34 et 35, qui visent à interdire respectivement les restrictions à l'importation et à l'exportation. Or, notre proposition vise à interdire les trophées de chasse d'animaux (sauvages ou d'élevage) considérés comme menacés par le règlement européen. Il ressort d'un nombre suffisant d'études, citées dans les présents développements, que l'on est droit de mettre en doute – à tout le moins – l'idée selon laquelle la chasse aux trophées contribuerait à une meilleure protection de ces espèces menacées.

L'objectif de notre proposition de loi est de restreindre l'importation d'animaux sauvages abattus dans le but d'en faire des trophées de chasse. La définition d'un trophée de chasse est reprise dans le dispositif de la présente proposition de loi. Les conditions d'importation des espèces animales dépendent de l'annexe dans laquelle elles se trouvent et des autorisations associées à ces annexes.

La présente proposition vise à interdire l'importation de trophées de chasse des espèces de l'annexe A. Pour les espèces de l'annexe B, nous voulons interdire les permis d'importation pour les trophées de chasse des espèces suivantes :

- Le lion d'Afrique (*Panthera leo leo*)
- L'éléphant d'Afrique (*Loxodonta africana*)
- Le rhinocéros blanc (*Ceratotherium simum*)
- La girafe (*Giraffa camelopardalis*)
- L'hippopotame commun (*Hippopotamus amphibius*)
- L'ours blanc ou polaire (*Ursus maritimus*)
- L'argali (*Ovis ammon*)

La présente proposition prévoit donc que les permis d'importation pour l'introduction dans notre pays de trophées de chasse des espèces inscrites à l'annexe A du règlement de base et des sept espèces susmentionnées inscrites à l'annexe B du règlement de base doivent être refusées quelle que soit leur origine. Toutefois, les demandes de permis d'importation de trophées de chasse d'autres espèces inscrites à l'annexe B peuvent toujours être accordées s'il existe un permis d'exportation du pays d'origine. Les trophées de chasse provenant d'animaux inscrits aux annexes C et D ne nécessitent pas de permis d'importation ou d'exportation. La présente proposition de loi supprime une motivation à se procurer des

trophées de chasse en dehors de l'Union européenne en vue de leur jouissance ou de leur utilisation dans notre pays. Elle fait en outre écho à la large opposition de la population française à l'importation de trophées de chasse des espèces animales concernées.

Proposition de loi visant à l'arrêt de l'émission de permis d'importation de trophées de chasse de certaines espèces menacées

Article 1^{er}

- ① Pour l'application de la présente loi, on entend par trophée de chasse un animal entier ou une partie d'un animal, brut, traité ou manufacturé, obtenu de manière légale ou illégale par le chasseur dans le cadre d'une chasse, et importé, exporté ou réexporté par le chasseur ou en son nom.
- ② Il ne peut être vendu.

Article 2

- ① Après le 3^o de l'article L. 415-3 du code de l'environnement, il est inséré un 3^o *bis* ainsi rédigé :
- ② « 3^o *bis* Le fait d'importer des trophées de chasse de spécimens d'une espèce inscrite à l'annexe A du règlement (CE) n^o 338/97 du Conseil du 09/12/96 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce et des espèces suivantes, inscrites à l'annexe B du même règlement :
- ③ « a) Le lion d'Afrique (*Panthera leo*) ;
- ④ « b) L'éléphant d'Afrique (*Loxodonta africana*) ;
- ⑤ « c) Le rhinocéros blanc (*Ceratotherium simum*) ;
- ⑥ « d) La girafe (*Giraffa camelopardalis*) ;
- ⑦ « e) L'hippopotame commun (*Hippopotamus amphibius*) ;
- ⑧ « f) L'ours blanc ou polaire (*Ursus maritimus*) ;
- ⑨ « g) L'argali (*Ovis ammon*) ; ».

Article 3

Les documents relatifs à des trophées de chasse délivrés avant l'entrée en vigueur de la présente loi conservent leur validité juridique.

Article 4

- ① La présente loi entre en vigueur au 1^{er} janvier de l'année qui suit sa publication au *Journal officiel*.
- ② Les modalités d'application de la présente loi sont fixées par arrêté du ministre chargé de la transition écologique.