



N° 833

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 mai 2003

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

*sur les conditions d'application de la directive « oiseaux »
du 2 avril 1979 en Europe,*

ET PRÉSENTÉ

PAR M. DANIEL GARRIGUE,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

Union européenne.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Pierre Lequiller, *président* ; MM. Jean-Pierre Abelin, René André, Mme Elisabeth Guigou, M. Christian Philip, *vice-présidents* ; MM. François Guillaume, Jean-Claude Lefort *secrétaires* ; M. Alfred Almont, Mme Anne-Marie Comparini, MM. François Calvet, Bernard Deflesselles, Michel Delebarre, Bernard Derosier, Nicolas Dupont-Aignan, Jacques Floch, Pierre Forgues, Mme Arlette Franco, MM. Daniel Garrigue, Michel Herbillon, Marc Laffineur, Jérôme Lambert, Edouard Landrain, Robert Lecou, Pierre Lellouche, Guy Lengagne, Louis-Joseph Manscour, Thierry Mariani, Philippe Martin, Jacques Myard, Christian Paul, Didier Quentin, André Schneider, Jean-Marie Sermier, Mme Irène Tharin, MM. René-Paul Victoria, Gérard Voisin.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	9
PREMIERE PARTIE : UNE DIRECTIVE EUROPEENNE INTERPRETEE DE FAÇON RESTRICTIVE PAR LA COUR DE JUSTICE	11
I. UNE DIRECTIVE LAISSANT PLACE AU COMPROMIS	13
A. La réglementation d'un problème d'environnement typiquement transfrontalier.....	13
B. Une procédure d'adoption dérogatoire.....	14
C. L'édiction de principes acceptables par tous	15
1) La reconnaissance de la légitimité de la chasse.....	15
2) L'interdiction de la chasse pendant les périodes de vulnérabilité	16
3) La mise en place de mécanismes visant à assurer une flexibilité dans l'application de la directive.....	17
a) Les dérogations au titre de l'article 9 de la directive.....	17
b) Le comité ORNIS.....	18

II. L'INTERPRETATION RESTRICTIVE DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTES EUROPEENNES	21
A. Une position mesurée de la Commission européenne.....	21
B. Une jurisprudence peu nombreuse	22
1) La décision du 17 janvier 1991	22
2) L'arrêt du 19 janvier 1994.....	23
3) L'arrêt du 7 décembre 2000	24
C. Des critères jurisprudentiels contestables	24
1) Une protection complète visant à faire prévaloir la protection des individus sur la protection des espèces	24
a) Un refus de prendre en compte le statut de conservation des espèces	25
b) Une dérive de caractère "fondamentaliste"	25
2) Un concept de dérangement restant extrêmement flou.....	26
a) L'article 7 de la directive ne mentionne pas le risque de perturbation	27
b) Une notion scientifiquement discutable	28
3) Un risque de confusion dont la portée est parfois amplifiée	29

DEUXIEME PARTIE : LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE PAR LES ETATS MEMBRES.....31

I. LES PAYS DE L'EUROPE DU SUD.....	33
A. Le Portugal	33
1) Des périodes de chasse relativement étendues	33
2) Un contentieux encore peu développé.....	34
3) Des données scientifiques insuffisantes.....	36
B. L'Espagne	36
1) Une compétence relevant des communautés autonomes.....	36
2) Un contentieux récent	37
3) Des projets de recherche scientifique intéressants	40

C. L'Italie.....	40
1) Le carcan de la législation nationale.....	40
2) L'intervention de la Cour constitutionnelle	42
3) Des interrogations sur le rôle joué par l'Institut national pour la faune sauvage.....	44
D. La Grèce.....	45
1) Des dates de fermeture s'étendant fréquemment sur février	45
2) Des périodes de chasse remises en cause chaque année par le Conseil d'Etat.....	47
3) Des données scientifiques encore fragmentaires.....	47
II. INFORMATIONS SUR LES AUTRES ETATS MEMBRES	49
A. L'Allemagne	49
B. L'Autriche	50
C. La Belgique.....	53
D. Les Pays-Bas	54
E. Le Danemark.....	54
F. Le Royaume-Uni	56
G. La Finlande.....	56
III. DES INTERROGATIONS SUR LES PRATIQUES FUTURES DES ETATS CANDIDATS A L'ADHESION.....	59
A. La Pologne	59
B. La Hongrie.....	60

IV. MISE EN PERSPECTIVE DE LA SITUATION FRANCAISE.....	61
A. Des dates de chasse souvent en retrait par rapport à celles constatées dans d'autres pays	61
B. Le Conseil d'Etat : une jurisprudence plus sévère que celle de la Cour de justice.....	64
C. L'Observatoire national de la faune sauvage et de ses habitats peut constituer un instrument particulièrement utile sur le terrain des données scientifiques	67

TROISIEME PARTIE : ENSEIGNEMENTS ET PROPOSITIONS.....69

I. L'APPROFONDISSEMENT INDISPENSABLE DES CONNAISSANCES SCIENTIFIQUES	71
A. L'insuffisance des données disponibles.....	71
B. Des initiatives intéressantes.....	74
C. Un réseau européen d'observations	76
II. LE NECESSAIRE REEXAMEN DES CONCEPTS DEGAGES PAR LA JURISPRUDENCE	79
A. La relation entre le concept de protection complète et la notion de décade.....	79
B. Une vision plus large du risque de confusion	81
C. Une approche plus fine de la notion de dérangement.....	82
D. La fausse piste des dérogations.....	83

III. LE REMPLACEMENT DE LA DIRECTIVE, REMISE EN CAUSE DANS SON ESPRIT, PAR UNE NOUVELLE CONVENTION INTERNATIONALE.....	85
A. Les tentatives de retour à l'esprit d'origine de la directive.....	85
B. L'autorisation de ratifier l'accord AEWA constitue un premier élément de réponse, mais elle ne peut suffire	87
CONCLUSION.....	89
TRAVAUX DE LA DELEGATION	91
Annexe : Liste des personnes auditionnées par le rapporteur	93

Mesdames, Messieurs,

La chasse aux oiseaux migrateurs et au gibier d'eau est au cœur des débats sur la chasse. Sans doute, ne concerne-t-elle qu'une partie des chasseurs de notre pays, environ 300 000 sur 1,5 million, et plus particulièrement certaines régions, mais différents facteurs expliquent qu'elle suscite les passions.

Du côté des chasseurs, elle s'enracine dans de fortes traditions locales. Elle exige des connaissances et une expérience que l'on ne retrouve pas forcément dans toutes les autres formes de chasse. Elle exprime un lien privilégié entre l'homme et son environnement naturel, élément auquel de nombreux chasseurs sont extrêmement sensibles.

Du côté de ceux qui critiquent ou dénoncent cette pratique, la chasse de ces espèces apparaît comme la plus contestable. Les oiseaux migrateurs apparaissent en effet comme les plus menacés, compte tenu de la diversité des législations de l'ensemble des régions qu'ils traversent ou dans lesquelles ils séjournent. Ils échappent a priori par nature à toute politique de gestion des espèces. Ils sont effectivement particulièrement fragilisés à certaines périodes de leur vie ou de leurs déplacements.

Cette situation explique sans doute que la Communauté européenne se soit saisie relativement tôt de ce problème, dans des conditions au demeurant dérogatoires, puisqu'à l'époque elle n'était pas encore compétente en matière d'environnement. En fait, si la directive « oiseaux » d'avril 1979 n'a pas suscité de polémique considérable à l'époque de son adoption, d'autant que sa mise en œuvre relevait très largement de chacun des Etats, ce sont les décisions juridictionnelles de la Cour de justice et des juridictions nationales, particulièrement le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs dans notre pays, qui ont exacerbé les controverses.

En effet, ces décisions ont fait émerger de nouveaux concepts (protection complète, risques de confusion ou de dérangement) qui ne peuvent en théorie être combattus que par la production de données scientifiques suffisamment pertinentes.

Ce débat atteint son paroxysme dans notre pays. Les chasseurs y ont notamment le sentiment d'être traités différemment de ceux qui pratiquent la chasse dans les autres pays de l'Union européenne. C'est pour tenter de faire la lumière sur cette question, que j'avais proposé au mois de février dernier, avec vingt-cinq de mes collègues, la constitution d'une commission d'enquête parlementaire sur l'application de la directive « oiseaux » dans les différents pays de l'Union européenne. Les questions de compétence au sein des différents organes de l'Assemblée nationale ont conduit à confier cette étude à la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, et à m'en confier la responsabilité.

C'est dans ces conditions que je me suis efforcé de réunir un maximum d'informations sur ce sujet. Compte tenu des délais limités dont nous disposons, le rapport devant être présenté à l'occasion du débat sur la nouvelle loi relative à la chasse, j'ai privilégié les pays de l'Europe du Sud (Portugal, Espagne, Italie, Grèce) que j'ai visités, ainsi que les contacts directs avec les autorités de l'Union européenne à Bruxelles.

Compte tenu de l'urgence, j'ai mené des auditions dans trois directions : les administrations compétentes en matière de tutelle de la chasse (généralement les ministères de l'environnement et/ou de l'agriculture) dans les différents pays, les organisations de chasseurs, les juristes et scientifiques compétents en ce domaine. Il serait sans doute intéressant de prolonger ces contacts dans d'autres pays de l'Union et de rencontrer également les représentants des associations de défense des oiseaux pour voir dans quelles conditions un compromis fondé sur de réelles données scientifiques pourrait être établi.

J'aborderai successivement l'état de la législation et de la jurisprudence de l'Union européenne, puis la situation comparée des différents Etats visités, le cas de la France n'étant examiné que dans un second temps, à la lumière de ces expériences, avant de formuler un certain nombre de propositions.

**PREMIERE PARTIE :
UNE DIRECTIVE EUROPEENNE INTERPRETEE
DE FAÇON RESTRICTIVE PAR LA COUR DE
JUSTICE**

Les dispositions de la directive « oiseaux » de 1979 en matière de chasse ne soulèvent pas, par elles-mêmes, de difficultés particulières. La chasse y est envisagée comme « une exploitation admissible » (onzième considérant) et, surtout, aucune date n'est expressément indiquée pour la fixation des périodes de chasse.

Les problèmes rencontrés pour la mise en œuvre de la directive ont surgi lorsque la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a donné de ces dispositions une interprétation excessivement restrictive, en introduisant des notions (protection complète, confusion, dérangement...) qui ne sont pas mentionnées par la directive.

I. UNE DIRECTIVE LAISSANT PLACE AU COMPROMIS

En 1979, la réglementation de la chasse aux oiseaux à un niveau supranational ne constituait pas une nouveauté. En outre, ni la procédure d'adoption retenue, ni les principales dispositions de la directive ne suscitent de véritables contestations. On peut donc comprendre que ce texte ait été adopté à l'unanimité, d'autant que les premières années de mise en œuvre de la directive ont prouvé qu'elle pouvait faire l'objet d'une interprétation relativement souple.

A. La réglementation d'un problème d'environnement typiquement transfrontalier

La justification de l'intervention communautaire est donnée par le troisième considérant de la directive :

« Considérant que les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des Etats membres sont en grande partie des espèces migratrices ; que de telles espèces constituent un patrimoine commun et que la protection efficace des oiseaux est un problème d'environnement typiquement transfrontalier qui implique des responsabilités communes. »

La notion de « patrimoine commun » ne fait guère de doute et elle a été réaffirmée par la CJCE qui considère « *incompatible avec la directive toute législation nationale qui détermine la protection des oiseaux sauvages en fonction de la notion de patrimoine national* »⁽¹⁾.

Par ailleurs, il importe de souligner que la nécessité d'une gestion transfrontalière des oiseaux migrateurs était loin de

⁽¹⁾ CJCE, 27 avril 1988, Commission des Communautés européennes contre République française, Affaire 252/85.

constituer une novation en 1979. Dès 1902, une convention signée à Paris avait pour objet d'établir un régime international de protection des oiseaux migrateurs. Une nouvelle convention fut signée à Paris en 1950, afin de remplacer la précédente (elle ne fut finalement ratifiée que par dix Etats européens, au nombre desquels la France ne figure pas). On peut également observer que, deux mois après la publication de la directive « oiseaux », la convention de Bonn du 23 juin 1979 sur la conservation des espèces migratrices, terrestres, d'eau douce ou marines existant dans le monde était conclue.

B. Une procédure d'adoption dérogatoire

En 1979, la Communauté européenne ne disposait pas de compétences propres en matière d'environnement. Ces compétences ne lui ont été conférées que, plus tard, par la signature de l'Acte unique européen de février 1986 (articles 130R à 130T, devenus les articles 174 à 176 du traité instituant la Communauté européenne en vertu du traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997).

Certains ont contesté la légalité de cette directive qui aurait été adoptée en violation du principe de spécialité et qui serait donc illicite. On doit toutefois rappeler que l'article 235 du traité (devenu l'article 308) autorisait le Conseil, statuant à l'unanimité (et tel fut bien le cas) à prendre des dispositions appropriées « *si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du Marché commun, un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet* ».

Le Conseil d'Etat a rejeté à plusieurs reprises le moyen tiré de l'invalidité de la directive, en estimant qu'*« il ressort clairement des dispositions du traité instituant la Communauté européenne que ladite directive prise selon les règles définies à l'article 235 pour réaliser l'un des objectifs de la Communauté a été complètement édictée par le Conseil des Communautés »*⁽²⁾.

Le débat sur la légalité de la directive n'a plus aujourd'hui qu'un caractère historique.

⁽²⁾ Voir notamment Conseil d'Etat, 25 mai 1990, Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature.

C. L'édition de principes acceptables par tous

La directive « oiseaux » vise à créer un mécanisme global de protection pour les espèces d'oiseaux sauvages (sédentaires et migratrices) dans l'Union européenne. Elle regroupe des dispositions ressortant, pour l'essentiel, de trois volets :

– le premier a trait à la conservation des habitats et comprend l'obligation de désigner des zones de protection spéciales (ZPS) ;

– le deuxième consiste en une série d'interdictions touchant des activités qui menacent directement les oiseaux (par exemple, la destruction intentionnelle des nids et le ramassage des œufs) et des activités corollaires telles que le commerce des oiseaux morts ou vivants ;

– le troisième volet – qui nous intéresse plus particulièrement – correspond à l'établissement de règles limitant le nombre des espèces susceptibles d'être chassées et les périodes de chasse. Ce sont ces règles que nous allons examiner à présent.

1) *La reconnaissance de la légitimité de la chasse*

Le onzième considérant de la directive admet qu'« *en raison de leur niveau de population, de leur distribution géographique et de leur taux de reproduction dans l'ensemble de la Communauté, certaines espèces peuvent être l'objet d'actes de chasse, ce qui constitue une exploitation admissible (...)* ».

La chasse est donc reconnue comme légitime et limitée à certaines espèces énumérées à l'annexe II de la directive.

Les Etats membres doivent également veiller, en application de l'article 7, paragraphe 4, à ce que la pratique de la chasse respecte les principes d'une utilisation raisonnée⁽³⁾ et d'une régulation équilibrée du point de vue écologique des espèces d'oiseaux concernées. De plus, cette pratique doit être compatible, s'agissant notamment des espèces migratrices, avec les dispositions de

⁽³⁾ Bien que le terme « utilisation raisonnée » soit mentionnée dans la directive, la Commission européenne préférerait l'usage du terme « utilisation durable », dont la portée devra être précisée.

l'article 2, en vertu desquelles les Etats membres s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour maintenir ou adapter la population des espèces d'oiseaux à un niveau qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles compte tenu des exigences économiques et récréationnelles.

Pour les chasseurs qui se targuent, à juste raison, d'être les premiers gestionnaires de la nature, l'affirmation de ces divers principes ne pose pas de problèmes.

2) *L'interdiction de la chasse pendant les périodes de vulnérabilité*

L'article 7, paragraphe 4, de la directive prévoit également que les Etats membres « *veillent en particulier à ce que les espèces auxquelles s'applique la législation de la chasse ne soient pas chassées pendant la période nidicole ni pendant les différents stades de reproduction et de dépendance. Lorsqu'il s'agit d'espèces migratrices, ils 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.* »

En d'autres termes, la saison de chasse ne doit pas correspondre à des périodes de vulnérabilité des espèces protégées, ce qui constitue une affirmation de bon sens, qui se trouvait déjà inscrite dans la Convention de Paris de 1950.

Deux observations complémentaires peuvent être formulées :

– en premier lieu, les dispositions précitées renvoient à la compétence des Etats membres, ce qui constitue une application du principe de subsidiarité avant la lettre, puisque ce principe ne s'est affirmé qu'au cours des années quatre-vingt (en particulier dans l'Acte unique européen, puis, de façon plus étendue, dans le traité de Maastricht) ;

– le texte de la directive se garde bien de faire référence à la moindre date, ce qui n'est d'ailleurs pas étonnant compte tenu de la disparité des situations biogéographiques des différents pays membres de l'Union.

3) *La mise en place de mécanismes visant à assurer une flexibilité dans l'application de la directive*

Deux types de mécanismes étaient censés donner une certaine souplesse dans la mise en œuvre de la directive : les dérogations prévues par l'article 9 et l'institution, par l'article 16, d'un comité pour l'adaptation de la directive au progrès technique et scientifique (dit comité « ORNIS »).

a) Les dérogations au titre de l'article 9 de la directive

Cet article prévoit que les Etats membres peuvent déroger à plusieurs dispositions de la directive, dont l'article 7, « *s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, pour les motifs ci-après :*

a) – dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ;

– dans l'intérêt de la sécurité aérienne ;

– pour prévenir les dommages importants aux cultures, au bétail, aux forêts, aux pêcheries et aux eaux ;

– pour la protection de la flore et de la faune ;

b) pour des fins de recherche et d'enseignement, de repeuplement, de réintroduction ainsi que pour l'élevage se rapportant à ces actions ;

c) pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées et de manière sélective, la capture, la détention ou toute autre exploitation judicieuse de certains oiseaux en petites quantités. »

Des doutes subsistent sur la portée exacte de ces dérogations et le Conseil d'Etat a d'ailleurs déposé, devant la CJCE, une question préjudicielle demandant à la Cour de justice de statuer sur les deux questions suivantes⁽⁴⁾ :

– l'article 9, paragraphe 1, sous c) de la directive, permet-il à un Etat membre de déroger aux dates d'ouverture et de clôture de la

⁽⁴⁾ Demande de décision préjudicielle présentée par jugement du Conseil d'Etat rendu le 25 janvier 2002, affaire C-182/02.

chasse qui résultent de la prise en compte des objectifs énumérés au paragraphe 4 de son article 7 ?

– en cas de réponse affirmative, quels sont les critères qui permettent de déterminer les limites de cette dérogation ?

La CJCE devrait se prononcer dans les prochaines semaines sur ces deux questions⁽⁵⁾.

Il n'en demeure pas moins que les dérogations sont d'ores et déjà utilisées par les Etats, essentiellement pour les motifs visés à l'article 9-1-a ou pour permettre le maintien de modes de chasse traditionnels grâce à l'article 9-1-c. Ainsi au titre de 2001, la France a notifié à la Commission européenne 31 demandes de dérogations. Ce nombre peut paraître faible au regard de celui constaté dans d'autres pays (en 1998 l'Allemagne a notifié 238 dérogations et le Royaume Uni 324)⁽⁶⁾, mais – selon les services de la Commission – ces disparités n'auraient pas beaucoup de significations, dans la mesure où elles résulteraient d'approches différentes dans la présentation formelle des dérogations.

b) Le comité ORNIS

La directive intervient dans un domaine où les connaissances scientifiques demeurent largement lacunaires. En outre, la réalité biologique est susceptible de variations nécessitant un réexamen périodique des connaissances acquises.

L'article 16 de la directive tire les conséquences de cette variabilité en instituant un comité pour l'adaptation de la directive au progrès technique et scientifique.

Ce comité est composé de représentants des Etats membres et présidé par un représentant de la Commission.

Le dernier rapport publié par ce comité date de septembre 2001.

⁽⁵⁾ Les conclusions de l'avocat général, lues le 6 mai dernier, proposent de répondre que l'article 9-1-c ne permet pas à un Etat membre, pour l'exercice à titre récréatif de l'activité cynégétique, de déroger aux dates d'ouverture et de clôture de la chasse fixées conformément aux objectifs de l'article 7, paragraphe 4.

⁽⁶⁾ Rapport de la Commission sur l'application de la directive 79/409/CEE - Actualisation pour la période 1996-1998, COM (2002) 146 final, p. 24.

En fixant des principes largement admis, et en se donnant des marges de flexibilité, la directive aurait dû connaître une mise en œuvre sans heurts.

C'est effectivement ce que l'on a pu constater dans un premier temps, notamment dans les premières décisions du Conseil d'Etat⁽⁷⁾. Le juge administratif considérait alors que les dates de chasse devaient être fixées en visant la protection d'une majorité d'oiseaux et non pas de la totalité des individus. Les commissaires du Gouvernement se référaient ainsi au critère des 10 % d'oiseaux ayant commencé la migration (critère du « maximum d'activité migratoire »), pour déterminer la date de fermeture de la chasse.

Tout a changé avec la décision de la CJCE du 19 janvier 1994.

⁽⁷⁾ Voir, par exemple, CE du 25 mai 1990, Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature, et CE du 29 janvier 1992, Fédération départementale des chasseurs de l'Ain.

II. L'INTERPRETATION RESTRICTIVE DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

La position adoptée par la CJCE est beaucoup moins souple que celle de la Commission européenne. La jurisprudence de la CJCE relative à la directive « oiseaux » de 1979 regroupe, à ce jour, une quinzaine de décisions. Trois d'entre elles seulement ont traité le problème de la détermination des périodes de chasse. Elles introduisent des notions qui ne figurent pas dans le texte même de la directive et qui conduisent à restreindre de façon importante la détermination des périodes de chasse.

A. Une position mesurée de la Commission européenne

La Commission européenne ne paraît pas avoir une attitude hostile à l'égard du monde de la chasse.

Elle s'est employée le plus longtemps possible à interpréter l'article 7 de la directive avec souplesse, n'engageant une procédure en manquement (mise en demeure, puis avis motivé) qu'avec parcimonie et saisissant la CJCE de façon exceptionnelle (la première requête déposée pour un problème de période de chasse n'est intervenue qu'en 1989, contre l'Italie).

Il faut souligner, par ailleurs, que l'arrêt de la CJCE du 19 janvier 1994, restreignant sévèrement l'interprétation de l'article 7 de la directive, ne résulte pas d'une saisine de la Commission, mais d'une question préjudicielle posée par un tribunal français (le tribunal administratif de Nantes).

A peine plus d'un mois après la publication de cet arrêt, la Commission a accepté, le 23 février 1994, sous l'impulsion de la France, de déposer une proposition de modification de la directive, qui n'a pu aboutir en raison de l'opposition du Parlement européen.

Depuis peu, la Commission a proposé de lancer un « dialogue opérationnel sur la chasse durable dans le cadre de la directive "oiseaux" ».

Ce « dialogue » poursuit deux objectifs principaux :

– l’amélioration de l’interprétation juridique et technique des dispositions de la directive concernant la chasse ;

– l’élaboration d’un programme de mesures scientifiques, de conservation et de formation/sensibilisation, ainsi qu’une charte sur la chasse durable dans le cadre de la directive « oiseaux ».

B. Une jurisprudence peu nombreuse

L’attitude de la CJCE envers la chasse est sensiblement plus rigoureuse. On peut se demander d’ailleurs si cette jurisprudence ne traduit pas parfois une position de principe anti-chasse, lorsqu’on lit, par exemple, dans les conclusions de l’avocat général relatives à la question préjudicielle soulevée par le Conseil d’Etat sur l’étendue des dérogations prévues par l’article 9 de la directive, que la chasse « *constitue probablement le principal facteur de danger pour la conservation des espèces* » ...

1) La décision du 17 janvier 1991

Le premier arrêt de la CJCE traitant, sur le fond, le problème de la fixation des dates de la chasse ne concerne pas la réglementation française, mais la réglementation italienne. Il s’agit d’une décision du 17 janvier 1991, Commission des Communautés européennes contre République italienne⁽⁸⁾.

Pour être exact, la Commission avait déjà soulevé un grief tenant aux périodes de chasse en Italie dans une affaire jugée le 8 juillet 1987⁽⁹⁾, mais la CJCE l’avait écarté pour des raisons procédurales, ce qui conduisit Bruxelles à introduire un nouveau recours.

⁽⁸⁾ Affaire C-157/89.

⁽⁹⁾ Affaire 262/85.

Dès cet arrêt du 17 janvier 1991, la CJCE a innové en considérant que l'article 7, paragraphe 4, de la directive visait à « *assurer un régime complet de protection pendant les périodes au cours desquelles la survie des oiseaux sauvages est particulièrement menacée* ». Dès lors « *la protection contre les activités de chasse ne saurait être limitée à la majorité des oiseaux d'une espèce donnée, définie d'après une moyenne des cycles reproductifs et des mouvements migratoires* ».

Ces principes étant posés, la Cour admettait néanmoins que la chasse au merle puisse être ouverte à compter du 18 août et que la chasse au chevalier gambette et au courlis cendré puisse se poursuivre respectivement jusqu'au 28 février et au 10 mars.

2) L'arrêt du 19 janvier 1994

Trois années plus tard, une demande de décision préjudicielle formulée par le tribunal administratif de Nantes allait donner l'occasion à la CJCE de préciser et de compléter sa jurisprudence.

Dans son arrêt du 19 janvier 1994⁽¹⁰⁾, elle réaffirme la nécessité d'une « *protection complète* » des oiseaux migrateurs et du gibier d'eau et condamne « *les méthodes qui visent ou qui aboutissent à ce qu'un pourcentage donné des oiseaux d'une espèce échappent à cette protection* ».

La méthode employée jusqu'alors par le Conseil d'Etat français se voyait donc réfutée.

Plus encore, la Cour n'excluait pas la possibilité d'un échelonnement des dates de clôture de la chasse, dès lors que l'Etat membre concerné peut rapporter la preuve, fondée sur des données scientifiques et techniques, que cet échelonnement ne nuit pas à la protection complète des oiseaux. Mais cette relative tolérance lui permettait d'introduire deux nouvelles notions – celle de perturbation (ou dérangement) et celle de confusion – pouvant aboutir à une restriction extrême des périodes de chasse.

⁽¹⁰⁾ Affaire C-435/92.

Pour être précis, il convient de souligner que la question préjudicielle du tribunal administratif de Nantes avait ouvert la voie à l'introduction des concepts de perturbation et de confusion en y faisant expressément référence. Il s'agit là d'une première illustration du rôle joué par le juge administratif français dans le sens d'une interprétation très restrictive de la directive « oiseaux ».

3) *L'arrêt du 7 décembre 2000*

Saisie par la Commission européenne d'un recours en manquement, la CJCE s'est prononcée une seconde fois sur la réglementation française dans une décision du 7 décembre 2000⁽¹¹⁾, qui porte aussi bien sur les dates d'ouverture et de clôture de la chasse, alors que l'arrêt de 1994 ne mentionnait que les dates de clôture.

Pour l'essentiel, cette décision réaffirme l'impératif d'une protection complète et ne tient donc pas compte des critiques suscitées par la jurisprudence antérieure.

C. Des critères jurisprudentiels contestables

Les notions de « protection complète » de « dérangement » et de « confusion », qui ne figurent pas à l'article 7 de la directive, peuvent faire l'objet de vives critiques.

1) *Une protection complète visant à faire prévaloir la protection des individus sur la protection des espèces*

L'expression « protection complète » ne figure dans aucune disposition de la directive, qui se borne à évoquer une « *protection efficace* » (troisième considérant) ou une « *protection à long terme* » (huitième considérant).

⁽¹¹⁾ Affaire C-38-99.

a) *Un refus de prendre en compte le statut de conservation des espèces*

La directive envisage constamment le problème de la protection des oiseaux sous l'angle de la protection globale de la population concernée, qui doit demeurer à « un niveau satisfaisant » (onzième considérant).

Au contraire, la jurisprudence de la CJCE ne tient aucun compte du statut de conservation des diverses espèces et impose des restrictions identiques à l'encontre des espèces voyant leur population décliner et des espèces dont la population est en expansion. Ce dernier cas de figure n'est pourtant pas rare : selon un document établi par l'organisation OMPO⁽¹²⁾ (Oiseaux migrants du paléarctique occidental), à partir de données de *Birdlife International*, la plupart des migrants terrestres chassables en France (9 espèces sur 13) ont un statut favorable, leurs effectifs étant stables, sinon en nette augmentation (pour la tourterelle turque, la grive litorne et le corbeau freux).

b) *Une dérive de caractère "fondamentaliste"*

La jurisprudence de la Cour implique en outre un alignement des dates de chasse sur le comportement des individus atypiques, dont l'expérience prouve qu'ils sont souvent les plus fragiles et que leur chance de survie, en dehors même de l'activité cynégétique, est des plus réduites.

La position du juge communautaire peut alors apparaître comme se rattachant à une conception de défense des droits de l'animal, par parallélisme aux droits de l'homme.

D'une conception pragmatique de conservation des espèces, on passe de plus en plus à une conception purement éthique, ce que n'avaient jamais voulu les auteurs de la directive de 1979.

⁽¹²⁾ Chiffres clés sur les espèces migratrices chassables en France.

2) *Un concept de dérangement restant extrêmement flou*

Dans sa décision du 19 janvier 1994, la CJCE a précisé ce qu'elle entend par dérangement (ou perturbation) :

« 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 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 ».

On peut observer que la CJCE n'envisage le risque de dérangement que pour les espèces chassables (*« parmi les populations chassées »*).

Néanmoins, même ainsi restreinte, il importe de souligner que la notion de perturbation ne résulte pas directement des dispositions de la directive et qu'elle fait l'objet de fortes critiques.

a) *L'article 7 de la directive ne mentionne pas le risque de perturbation*

La directive « oiseaux » ne fait référence à la perturbation que dans deux de ses dispositions : l'article 4, paragraphe 4 et l'article 5, d.

• **L'article 4, paragraphe 4**, prévoyait que « *les Etats membres prennent les mesures appropriées pour éviter dans les zones [de protection spéciales] la pollution ou la détérioration des habitats ainsi que les perturbations touchant les oiseaux, pour autant qu'elles aient un effet significatif eu égard aux objectifs du présent article* ».

Il convient cependant de noter qu'en vertu de l'article 7 de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 (dite « directive habitats »), les obligations découlant de la première phrase de l'article 4, paragraphe 4, de la directive « oiseaux » ne sont plus applicables et que c'est désormais l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats », qui est en vigueur. Le texte a d'ailleurs une rédaction similaire à celle prévue par la directive « oiseaux ».

La perturbation évoquée par la directive dans les zones de protection doit donc avoir un « *effet significatif* », ce qui implique qu'un certain niveau de perturbation est toléré. A cet égard, on peut constater que, dans un document de novembre 2000 visant à préciser la notion de perturbation des oiseaux dans les zones de protection spéciales, le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement a estimé que « *pendant la période réglementaire de chasse aux oiseaux d'eau, les activités cynégétiques sont considérées comme non perturbantes pour les espèces chassables visées par la directive. En effet, il a été considéré que l'acceptation de l'acte de chasse pour ces espèces autorise de facto leur perturbation durant cette période* ».

• **L'article 5, d** prévoit, quant à lui, que « *les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour instaurer un régime général de protection de toutes les espèces d'oiseaux [sauvages] (...) et comportant notamment l'interdiction de les perturber intentionnellement, notamment durant la période de reproduction et de dépendance, pour autant que la perturbation ait un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive* ».

Cette mesure s'applique donc également en dehors des zones de protection spéciales. Toutefois, il est expressément précisé que cette disposition s'applique « *sans préjudice des articles 7 et 9* ». Il semble donc que la directive elle-même exclut la possibilité d'invoquer la notion de perturbation à l'encontre des activités de chasse. L'article 7 de la directive ne fait d'ailleurs aucune mention de cette notion.

b) Une notion scientifiquement discutable

Dans une étude réalisée au sein du centre d'écologie et de physiologie énergétiques de Strasbourg⁽¹³⁾, le docteur Mathieu Boos a examiné l'impact du dérangement imputable aux activités humaines (dont la chasse) sur l'énergétique chez les oiseaux, c'est-à-dire sur la modification de l'état des réserves énergétiques corporelles que sont, pour l'essentiel, les lipides et les protéines, selon des méthodes depuis longtemps expérimentées en Amérique du Nord.

M. Boos conclut que « *les activités anthropiques considérées comme sources de dérangement (chasse comprise) ont globalement un impact très faible, voire nul, sur la survie et l'initiation de la nidification via l'équilibre de la balance énergétique des oiseaux* ».

En effet, « *aussi longtemps que les oiseaux ont accès (même par intermittence) à des ressources alimentaires suffisantes, et sous réserve que l'on soit dans les mêmes conditions (intensité du dérangement et accessibilité de la nourriture) que celles rapportées dans les études déjà publiées, les données actuelles suggèrent que les oiseaux sont capables de compenser les modifications de leur balance énergétique consécutive au dérangement* ».

Interrogé sur ce point lorsque je l'ai rencontré, le docteur Boos a observé que : « *Le dérangement n'a, de manière générale, qu'une influence très faible voire nulle sur l'équilibre de la balance énergétique des oiseaux. Il est à souligner que la notion d'« équilibre de la balance énergétique » est l'indicateur majeur permettant de mesurer l'impact d'une perturbation sur les capacités de survie et de reproduction des oiseaux (se baser uniquement sur*

⁽¹³⁾ Mathieu Boos, Jean-Patrice Robin, Jean-Pierre Arnauduc, « Effets du dérangement sur l'énergétique chez les oiseaux et les possibilités de compensation nutritionnelle », Rapport final de la convention de recherche CNRS/FNC, 2002.

des modifications de comportement n'est en effet pas fiable). Par rapport au cas général, seules deux exceptions ont été démontrées et indiquent que le dérangement peut avoir un impact négatif sur la balance énergétique et sur la reproduction chez les oies. La première exception concernait le dérangement volontaire et intensif des oies par les fermiers aux Pays-Bas et au printemps. La seconde concernait la chasse de régulation imposée par le gouvernement canadien au printemps en raison de l'explosion des populations d'oies et des dégâts aux cultures qu'elles induisent. Dans l'état actuel de nos connaissances, le cas général demeure. Scientifiquement parlant, il serait très incorrect d'extrapoler les deux exceptions à toutes les saisons ainsi qu'à l'ensemble des oiseaux, d'autant que les oies diffèrent significativement des autres espèces quant à leur fonctionnement biologique et écologique en période de préparation à la reproduction ».

Le professeur Herby Kalchreuter de l'*European wildlife research institute* (EWI) à l'université de Poznan (Pologne) observe, de son côté, qu'« *en dépit de la chasse, la plupart des populations d'oiseaux d'eau du paléarctique occidental ont un statut de conservation favorable (...). En fait, les effectifs d'oies et de canards ont doublé depuis les années 1970 et cette augmentation a surtout été marquée au cours de la période antérieure à 1978, alors que davantage d'espèces étaient chassées dans la plupart des pays de l'Europe de l'ouest et que la saison de chasse en France durait de juillet à fin mars. Ce phénomène prouve à nouveau l'efficacité des mécanismes notamment l'adaptation des oiseaux aux déficits causés par le dérangement* »⁽¹⁴⁾.

Les données scientifiques sont donc loin d'avoir établi la pertinence du concept de perturbation utilisé par la CJCE.

3) Un risque de confusion dont la portée est parfois amplifiée

La CJCE a défini la confusion, dans sa décision du 19 janvier 1994, comme « *le risque que certaines espèces pour lesquelles la chasse est déjà close fassent l'objet de prélèvements indirects, à la*

⁽¹⁴⁾ « Commentaires sur le rapport scientifique sur les données à prendre en compte pour définir les modalités de l'application des dispositions légales et réglementaires de chasse aux oiseaux d'eau et oiseaux migrateurs en France », janvier 2001.

suite de confusions avec les espèces pour lesquelles la chasse serait encore ouverte ».

Comme pour le dérangement, la confusion n'est donc envisagée par la CJCE qu'entre espèces chassables.

Les risques de confusion sont bien réels et ils ont fait l'objet d'une analyse de la part de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage⁽¹⁵⁾. Ce dernier constate, néanmoins, que *« l'expérience de l'observateur lui fait acquérir une « impression générale » fondée sur la taille, la couleur, le cri, le type de vol, le comportement mais aussi l'habitat prospecté qui lui permet de reconnaître l'espèce »*. La confusion ne peut donc être appréciée sur une simple similitude physique.

De plus, la notion de confusion ne doit pas être utilisée de façon abstraite et doit tenir compte de la possibilité effective de rencontrer les espèces confondables sur un même territoire (ainsi, les risques de confusion entre une bécassine des marais et une bécassine double sont quasiment nuls compte tenu de la rareté de cette dernière espèce).

La tendance actuelle à une spécialisation de plus en plus forte de l'activité cynégétique devrait restreindre les erreurs d'identification.

Le risque peut également être contourné en fixant des périodes de chasse comparables pour les espèces d'oiseaux susceptibles d'être confondues entre elles. Cette approche devrait d'ailleurs être retenue par la Commission européenne dans le futur guide interprétatif de la directive.

⁽¹⁵⁾ « Risques de confusion entre espèces chassables d'oiseaux migrateurs ».

DEUXIEME PARTIE : LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE PAR LES ETATS MEMBRES

Dans les délais impartis pour la rédaction de ce rapport, il n'était pas possible d'étudier, de façon approfondie, la réglementation et la pratique de l'ensemble des quinze Etats membres.

Un choix a donc été opéré, privilégiant l'étude des pays de l'Europe du Sud (Portugal, Espagne, Italie, Grèce), car ils figurent parmi les Etats ayant le plus grand nombre de chasseurs et – surtout – parce qu'ils abritent une faune plus diversifiée que celle des Etats nordiques, les rapprochant ainsi de la situation française.

Des informations sur plusieurs autres Etats membres ont néanmoins pu être recueillies et il a également semblé utile de fournir quelques éléments sur la Pologne et la Hongrie, à quelques mois de leur adhésion à l'Union européenne.

A la lumière de ces nombreuses données, la situation de la chasse en France peut donc être mise en perspective.

I. LES PAYS DE L'EUROPE DU SUD

Des déplacements dans chacun des quatre pays concernés ont permis de rassembler une documentation bien plus étoffée que celle habituellement disponible. Ces visites ont donné lieu à des rencontres avec les responsables des ministères compétents (agriculture ou environnement), les fédérations de chasseurs, des parlementaires et des juristes⁽¹⁶⁾.

Pour chaque Etat, la démarche retenue vise à fournir successivement des informations sur la réglementation en vigueur, les contentieux éventuels et sur les structures scientifiques d'observation des oiseaux sauvages.

A. Le Portugal

1) Des périodes de chasse relativement étendues

Au Portugal, la chasse est régie par la loi n° 173 du 2 septembre 1999 sur les fondements généraux de la chasse. Les périodes de chasse sont déterminées par un arrêté annuel du ministre de l'agriculture, après avis de l'Institut national de conservation de la nature.

Les dates retenues actuellement figurent dans le tableau de la page 35.

On observe immédiatement que de nombreuses dates d'ouverture sont fixées dès le 15 août, ce qui satisfait une tradition nationale, notamment pour la chasse à la tourterelle des bois (mais en pratique cette espèce n'arrive sur le territoire portugais que dans la première quinzaine de septembre).

⁽¹⁶⁾ Voir en annexe la liste des personnes rencontrées.

De même, les dates de fermeture de la chasse de nombreuses espèces, en particulier les grives (qui avec les tourterelles constituent les espèces les plus chassées dans ce pays), vont jusqu'au 24 février (il y a quelques années encore, elles allaient jusqu'au mois de mars).

On peut noter également que la chasse aux grives ne débute qu'en novembre, alors que les données scientifiques existantes autoriseraient l'ouverture en octobre, à la demande des chasseurs, qui ont souhaité favoriser la conservation de ces espèces. Une approche similaire les a conduits à arrêter la chasse de la caille des blés fin novembre, dans le but de contribuer à la sédentarisation de cette espèce et, par voie de conséquence, à son développement.

Les chasseurs portugais ont également accepté de ne chasser les oiseaux migrateurs que trois jours par semaine et d'instituer un quota de prélèvements par jour et par chasseur (le président de la confédération nationale des chasseurs admet néanmoins que ce quota n'est pas encore parfaitement respecté).

2) *Un contentieux encore peu développé*

La Commission européenne a adressé au Portugal un avis motivé, mettant en cause essentiellement la fermeture tardive de la chasse aux grives et au pigeon ramier. En revanche, les dates précoces d'ouverture ne semblent pas contestées par Bruxelles.

Aucun contentieux ne semble devoir être signalé devant les juridictions nationales.

PERIODES DE CHASSE AUX OISEAUX MIGRATEURS AU PORTUGAL

Nom français	Nom scientifique	Ouverture	Fermeture
Tourterelle des bois	<i>Streptopelia turtur</i>	15 août	30 septembre
Canard pilet	<i>Anas acuta</i>	15 août	20 janvier
	<i>Anas americana</i>	15 août	20 janvier
	<i>Anas angustirostris</i>	15 août	20 janvier
Canard souchet	<i>Anas clypeata</i>	15 août	20 janvier
Sarcelle d'hiver	<i>Anas crecca</i>	15 août	20 janvier
	<i>Anas discors</i>	15 août	20 janvier
	<i>Anas formosa</i>	15 août	20 janvier
Canard siffleur	<i>Anas penelope</i>	15 août	20 janvier
Canard colvert	<i>Anas platyrhynchos</i>	15 août	20 janvier
Sarcelle d'été	<i>Anas querquedula</i>	15 août	20 janvier
	<i>Anas rubripes</i>	15 août	20 janvier
Canard chipeau	<i>Anas strepera</i>	15 août	20 janvier
Foulque macroule	<i>Fulica atra</i>	15 août	20 janvier
Poule d'eau	<i>Gallinula chloropus</i>	15 août	20 janvier
Pluvier doré	<i>Pluvialis apricaria</i>	1 ^{er} novembre	20 janvier
Bécasse des bois	<i>Scolopax rusticola</i>	1 ^{er} novembre	20 janvier
Caille des blés	<i>Coturnix coturnix</i>	6 septembre	30 novembre
Pigeon biset	<i>Columba livia</i>	15 août	24 février
Pigeon colombin	<i>Columba oenas</i>	15 août	24 février
Pigeon ramier	<i>Columba palumbus</i>	15 août	24 février
Grive musicienne	<i>Turdus philomelos</i>	1 ^{er} novembre	24 février
Grive litorne	<i>Turdus pilaris</i>	1 ^{er} novembre	24 février
Grive mauvis	<i>Turdus iliacus</i>	1 ^{er} novembre	24 février
Etourneau sansonnet	<i>Sturnus vulgaris</i>	1 ^{er} novembre	24 février
Bécassine des marais	<i>Gallinago gallinago</i>	7 octobre	24 février
Bécassine sourde	<i>Lymnocyptes minimus</i>	7 octobre	24 février

Source : Ambassade de France au Portugal.

3) *Des données scientifiques insuffisantes*

Les autorités portugaises, ainsi que les chasseurs, ont la conviction que les données réunies par le comité ORNIS ne reflètent que très imparfaitement les réalités ornithologiques locales.

La recherche est surtout réalisée par l'administration des forêts et l'Institut national de conservation de la nature, dont le sérieux des observations est mis en doute par les chasseurs.

L'Université de Porto a mis en œuvre des études concernant les grives.

D'une façon générale, mes interlocuteurs ont estimé que les données scientifiques demeurent insuffisantes. Le ministère de l'agriculture souhaiterait notamment développer les observations pour déterminer si certains déplacements correspondent à de véritables migrations ou à de simples déplacements dans la péninsule ibérique. Quant aux représentants des chasseurs, ils se disent prêts à financer, par la perception d'un droit sur chaque chasseur, des recherches menées conjointement avec des universitaires.

B. L'Espagne

1) *Une compétence relevant des communautés autonomes*

L'article 148 de la Constitution espagnole du 27 décembre 1978 dispose que « *Les communautés autonomes peuvent assumer des compétences dans les matières suivantes (...) 11) la pêche dans les eaux intérieures, la conchyliculture et l'aquaculture, la chasse et la pêche fluviale.* »

Chaque communauté autonome détermine donc les saisons de chasse sur son territoire avec les restrictions et dérogations qu'elle juge nécessaires. (voir le tableau des pages 38 et 39).

Il ressort de ce tableau que la situation est très diversifiée selon les provinces.

En vertu de la tradition cynégétique espagnole, les dates d'ouverture sont tardives (la chasse à la tourterelle et à la caille est néanmoins autorisée dans certaines communautés autonomes du 15 août au 15 septembre, trois jours par semaine seulement), et l'on remarque – en revanche – des dates de fermeture souvent assez souples.

Certes, globalement, la plupart des dates de fermeture semble retenir la limite du 31 janvier (même en Castille-la-Manche où la date du 8 février ne concerne que le petit gibier, autre que les oiseaux migrateurs), à l'exception notable de la Catalogne (2 février).

Toutefois, le détail de la réglementation permet de constater de fréquentes extensions sur le mois de février, voire sur le mois de mars (dans la province de Murcie, si la chasse est pratiquée à partir de postes fixes).

La multiplication des centres de décision facilite probablement cette relative souplesse, dont la Commission européenne a pris note d'ailleurs dans son dernier rapport d'application de la directive de 1979, en observant que *« les législations des autonomies ne respectent pas toujours les annexes de la directive en ce qui concerne la liste des espèces chassables »*.

2) Un contentieux récent

En Espagne, où l'on dénombre plus d'un million de chasseurs, la chasse constitue une tradition ne donnant pas lieu apparemment à un débat de société.

Le pays n'a encore fait l'objet d'aucune décision de la CJCE, quant à son application de la directive de 1979. Une procédure en manquement a, toutefois, été engagée par la Commission européenne, à l'encontre particulièrement de la « dérogation » visant à autoriser la chasse à la palombe au Pays basque en février et en mars.

L'intervention des autorités communautaires est récente, mais, comme le souligne le dernier rapport triennal de la Commission sur l'application de la directive, les Espagnols n'ont longtemps notifié à Bruxelles que la seule législation nationale (une loi du 4 avril 1970

sur la chasse et le décret n° 506/1971 du 26 mars 1971, qui s'appliquaient dans les communautés autonomes n'ayant pas encore légiféré dans ce domaine), ce qui ne permettait pas de connaître les pratiques provinciales.

Au niveau des juridictions nationales, des contentieux initiés par des associations environnementales commencent également à se développer. Elles visent essentiellement des modes de chasse traditionnels (chasse de la grive au filet et au gluau dans la région de Valence et aux îles Baléares, en particulier). Une requête contre les périodes de chasse de la province de Murcie aurait également été déposée.

PERIODES DE CHASSE AUX OISEAUX MIGRATEURS EN ESPAGNE

Province	Petit gibier (dont les oiseaux de passage)		Gibier d'eau		Observations
	Ouverture	Fermeture	Ouverture	Fermeture	
Andalousie					
Almeria	13 octobre	5 janvier	13 octobre	31 janvier	Les grives et les étourmeaux peuvent être chassés entre le 9 novembre et le 9 février. La fermeture de la chasse aux pigeons ramiers est fixée au 9 février, mais, à compter du 5 janvier, elle n'est autorisée qu'à partir de postes fixes pour la province de Cadix.
Cadix	13 octobre	5 janvier	13 octobre	31 janvier	
Cordoue	13 octobre	5 janvier	13 octobre	31 janvier	
Grenade	13 octobre	5 janvier	13 octobre	31 janvier	
Huelva	13 octobre	5 janvier	13 octobre	31 janvier	
Jaen	13 octobre	5 janvier	13 octobre	31 janvier	
Malaga	13 octobre	5 janvier	13 octobre	31 janvier	
Séville	13 octobre	5 janvier	13 octobre	31 janvier	
Aragon					
Huesca	20 octobre	19 janvier	20 octobre	19 janvier	Les grives, étourmeaux et bécasses des bois sont chassables jusqu'au 2 février. S'agissant des grives et de l'étourneau sansonnet, la chasse peut être prolongée jusqu'au 16 février depuis des postes fixes et sans chien.
Teruel	20 octobre	19 janvier	20 octobre	19 janvier	
Saragosse	20 octobre	19 janvier	20 octobre	19 janvier	
Asturies					
Asturies	20 octobre	31 janvier			
Cantabrie					
Cantabrie	12 octobre	26 janvier	12 octobre	26 janvier	Chasse à la bécasse des bois et du pigeon ramier jusqu'au 16 février. Quota par chasseur et par jour : 3 bécasses des bois.
Castille et Leon					
Avila	27 octobre	19 janvier	27 octobre	19 janvier	Palombes et grives en passages traditionnels : 29 septembre – 24 novembre.
Burgos	27 octobre	19 janvier	27 octobre	19 janvier	
Leon	27 octobre	19 janvier	27 octobre	19 janvier	
Palencia	27 octobre	19 janvier	27 octobre	19 janvier	
Salamanque	27 octobre	19 janvier	27 octobre	19 janvier	
Segovie	27 octobre	19 janvier	27 octobre	19 janvier	
Soria	27 octobre	19 janvier	27 octobre	19 janvier	
Valladolid	27 octobre	19 janvier	27 octobre	19 janvier	
Zamora	27 octobre	19 janvier	27 octobre	19 janvier	

Castille-la-Manche					La chasse se termine le 31 janvier en « terrains libres » et pour les oiseaux migrateurs. Interdiction de la chasse depuis une embarcation sauf à Cuenca.
Albacete	8 octobre	8 février	15 octobre	31 janvier	
Ciudad Real	8 octobre	8 février	15 octobre	31 janvier	
Cuenca	8 octobre	8 février			
Guadalajara	8 octobre	8 février	15 octobre	31 janvier	
Tolède	8 octobre	8 février	15 octobre	31 janvier	
Ceuta					
Ceuta	6 octobre	8 décembre			
Catalogne					Le foulque macroule jusqu'au 10 février. Le canard chipeau et le vanneau huppé ne sont chassables que jusqu'au 19 janvier.
Barcelone	12 octobre	2 février	12 octobre	2 février	
Gérone	12 octobre	2 février	12 octobre	2 février	
Lleida	12 octobre	2 février	12 octobre	2 février	
Tarragone	12 octobre	2 février	12 octobre	2 février	
Estremadure					Les grives commencent le 9 novembre. Pour les pigeons et les grives, du 7 janvier au 23 février depuis des postes fixes.
Badajoz	12 octobre	6 janvier	12 octobre	6 janvier	
Caceres	12 octobre	6 janvier	12 octobre	6 janvier	
Galice					Sous certaines conditions la chasse à la bécasse des bois peut être prolongée jusqu'au 9 février.
La Corogne	20 octobre	6 janvier	20 octobre	6 janvier	
Lugo	20 octobre	6 janvier	20 octobre	6 janvier	Sous certaines conditions la bécasse des bois peut être chassée jusqu'au 2 février.
Orense	20 octobre	6 janvier	20 octobre	6 janvier	
Pontevedra	20 octobre	6 janvier	20 octobre	6 janvier	
Madrid					
Madrid	13 octobre	26 janvier			
Murcie					En postes fixes pour les grives, étourneaux, pies bavardes : 13 janvier – 2 mars. Dans ces conditions, du 1 ^{er} janvier au 2 mars pour le pigeon biset.
Murcie	13 octobre	12 janvier			
Navarre					La bécasse, en zone nord, commence le 13 octobre chaque jour et, en zone sud, les jeudis, samedis, dimanches et jours fériés. Quota de 3 bécasses par chasseur et par jour. Les grives se terminent le 12 janvier.
Navarre	1 ^{er} novembre	26 janvier	1 ^{er} novembre	26 janvier	
La Rioja					
La Rioja	13 octobre	26 janvier	13 octobre	26 janvier	
Valence					Terrains déclarés pour les oiseaux aquatiques jusqu'au 2 février les samedis, dimanches et jours fériés. Prorogation pour les grives et les étourneaux depuis des postes fixes jusqu'au 2 février les samedis, dimanches et jours fériés.
Alicante	12 octobre	6 janvier	12 octobre	6 janvier	
Castellon	12 octobre	6 janvier	12 octobre	6 janvier	
Valence	12 octobre	6 janvier	12 octobre	6 janvier	
Pays basque					
Alava	12 octobre	6 janvier	12 octobre	6 janvier	(1)
Guipuzcoa	12 octobre	6 janvier	12 octobre	6 janvier	(2)
Biscaye	12 octobre	6 janvier	12 octobre	6 janvier	(3)
<p>(1) Pigeons et grives du 29 septembre au 24 novembre depuis des postes autorisés et, ensuite, jusqu'au 31 janvier depuis des postes fixes.</p> <p>(2) Pigeons et grives en passages traditionnels commencent le 22 septembre ;</p> <p>(3) Quota de 3 bécasses des bois par jour et par chasseur.</p>					

Source : Fédération espagnole de la chasse.

3) Des projets de recherche scientifique intéressants

Le ministère de l'environnement gère le service des espèces migratoires, service technique en charge des activités de baguage, qui ne centralise pas les informations scientifiques.

Les données scientifiques transmises au comité ORNIS n'ont donc longtemps été recueillies que par la Société espagnole d'ornithologie, dont la composition sociologique est loin d'être en faveur du monde de la chasse.

Pour contrecarrer cette situation, la Fédération espagnole de la chasse a mis en place sa propre structure de recueil des données – « Fedenca » –, dont les études transmises au comité ORNIS ont permis, pour plusieurs espèces, d'étendre les périodes de chasse.

Il est intéressant de noter que *Fedenca* est financée par une fraction de la cotisation des chasseurs.

Cette structure a, en outre, noué des relations fructueuses avec un centre de recherche de Ciudad Real, en Castille-la-Manche, montrant tout l'intérêt d'une association des chasseurs avec des universitaires.

C. L'Italie

1) Le carcan de la législation nationale

La chasse est régie en Italie par la loi n° 157 du 11 février 1992 portant dispositions relatives à la protection de la faune sauvage homéotherme⁽¹⁷⁾ et au prélèvement opéré par la chasse. Cette loi fixe des principes et il appartient aux différentes régions d'adopter les normes législatives et administratives applicables sur leur territoire. On peut ajouter qu'au niveau national la chasse relève du ministère de l'environnement, tandis qu'au niveau régional, ce sont surtout les services de l'agriculture qui sont compétents.

⁽¹⁷⁾ Ce terme vise la faune ayant une température moyenne constante, indépendante du milieu ambiant, c'est-à-dire les mammifères et les oiseaux.

L'intervention des régions doit s'effectuer dans les limites des principes définis par la loi nationale. Or, la loi de 1992 s'avère extrêmement contraignante. Elle ne s'est pas contentée, en effet, de faire référence à une interdiction de la chasse aux oiseaux sauvages durant les périodes de vulnérabilité. Son article 18 fixe le calendrier par espèces, qu'il répartit en quatre groupes, dont trois concernent les oiseaux :

– les espèces qui peuvent être chassées du troisième dimanche de septembre au 31 décembre (notamment la caille des blés, la tourterelle des bois, le merle noir et l'alouette des champs) ;

– celles qui peuvent l'être du troisième dimanche de septembre au 31 janvier (l'essentiel des oiseaux sauvages, dont les grives, canards, bécassines) ;

– celles qui peuvent l'être entre le 10 octobre et le 30 novembre (notamment perdrix blanches et coqs de bruyère).

Le législateur national a néanmoins prévu que chaque région puisse, pour des raisons spécifiques, anticiper l'ouverture au 1^{er} septembre.

Ainsi, les périodes de chasse aux oiseaux sauvages s'inscrivent obligatoirement entre le 1^{er} septembre et le 31 janvier.

Le libellé même de la loi nationale a rigidifié le dispositif dont la transposition était imposée et est donc allé au-delà de ce qu'exige la directive.

Pour résoudre ce problème purement national, les parlementaires italiens viennent de déposer deux propositions de loi, dont l'examen ne devrait pas tarder :

– la première (n° 1417 de la XIV^{ème} Législature), cosignée par des députés appartenant à cinq groupes parlementaires (mais essentiellement à *Alleanza nazionale* et *Forza Italia*) vise à modifier la loi de 1992, afin de répartir les espèces en sept groupes – au lieu de quatre – et à fixer des dates susceptibles de varier entre le troisième dimanche d'août (pour la tourterelle des bois, la caille des blés, le canard colvert, le foulque macroule et la poule d'eau) et le 28 février, voire le 10 mars (pour le pigeon ramier) ;

– la seconde (n° 3761 de la XIVème Législature), à l’initiative du groupe communiste, propose de retenir une période unique de chasse entre le troisième dimanche d’août et le 28 février, constituant un cadre dans lequel les législations régionales doivent intervenir.

Dans le cadre de la législation actuellement en vigueur, ce sont surtout les dates de fermeture qui sont contestées par les 900 000 chasseurs italiens.

Ces derniers protestent également contre le nombre restreint des espèces chassables dans leur pays en vertu de l’annexe II de la directive de 1979 (47 espèces, contre 64 en France), en particulier contre l’exclusion de cette annexe de l’étourneau et du pinson des arbres.

Une autre difficulté agite actuellement le monde cynégétique italien. Elle touche aux restrictions imposées, par la loi de 1992, à la libre circulation des chasseurs.

Enfin, il convient de signaler que la chasse, en Italie, n’est autorisée que trois jours par semaine (à l’exclusion du mardi et du vendredi) et que – contrairement à un stéréotype – les problèmes de braconnage signalés par la Commission européenne ne concernent que marginalement la chasse aux oiseaux (il semble que certains chasseurs italiens aient trouvé un dérivatif, en allant chasser en Hongrie, ce dont se plaignent les associations environnementales de ce pays).

2) *L’intervention de la Cour constitutionnelle*

En application de la loi italienne du 11 février 1992, chaque région doit publier, annuellement, avant le 15 juin, son calendrier de chasse, qui – comme toute loi régionale – peut être contesté par le Président du Conseil devant la Cour constitutionnelle, dans les soixante jours suivant sa publication.

Dans une décision n° 272 de 1997, la Cour a eu l’occasion de préciser que les régions pouvaient restreindre le calendrier fixé par la loi nationale, mais ne disposaient pas de la faculté de l’étendre.

La Cour est ensuite intervenue dans le domaine des dérogations prévues par l'article 9 de la directive. Elle a annulé, par une décision du 14 mai 1999, un décret du 27 septembre 1997 pris à l'échelon national, en jugeant, notamment, que les autorités compétentes en matière de chasse, dont les régions, ne pouvaient pas mettre en œuvre ces dérogations en l'absence d'une réglementation préalable générale de cette question, réglementation dont l'adoption relève de la compétence de l'Etat. En conséquence, la loi du 11 février 1992 a été modifiée en ce sens par la loi n° 221 du 13 octobre 2002.

La dernière décision de la Cour constitutionnelle italienne en matière de chasse est l'arrêt n° 536 du 27 décembre 2002. Arguant de la réforme, en 2001, du titre V de la seconde partie de la Constitution, qui a transféré aux régions de nouvelles compétences, dont la chasse, la région de Sardaigne avait adopté, le 7 février 2002, une loi permettant de prolonger la chasse de diverses espèces (sarcelles, grives, pigeon ramier, bécasse, bécassine, vanneau huppé) jusqu'au 28 février. La Cour a, cependant, fait valoir qu'aux termes du nouvel article 117 de la Constitution « *l'Etat a le pouvoir exclusif de légiférer [en matière de] protection de l'environnement et de l'écosystème* », ce qui exprime une exigence unitaire pour la protection de l'environnement et impose aux autorités régionales de respecter la norme nationale, qui constitue « *un noyau minimum de sauvegarde de la faune sauvage* ».

Il importe de remarquer que la Cour constitutionnelle a également considéré que la loi sarde attaquée ne pouvait pas être justifiée par la directive de 1979 et par la convention de Paris de 1950 (ratifiée par l'Italie en 1978). Le texte même de sa décision affirme que « *la réglementation qui prévoit comme date limite pour l'activité de chasse le 31 janvier s'insère dans un contexte normatif communautaire et international destiné à la protection de la faune migratoire qui se propose de garantir le système écologique dans son ensemble* ».

Le contentieux sur le calendrier de la chasse est donc avant tout italo-italien, ce qui, compte tenu des règles en vigueur, autorise quelques bizarreries. Ainsi, la loi de la région des Pouilles et celle de la Campanie, qui ont repris des dispositions similaires à celles votées par la Sardaigne mais qui n'ont pas fait l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle, demeurent applicables.

Néanmoins, ces dispositions ont, semble-t-il, fait l'objet d'une mise en demeure de la Commission européenne. On peut aussi rappeler que la première décision de la CJCE traitant des périodes de chasse, celle du 17 janvier 1991, avait condamné la législation italienne de l'époque permettant un échelonnement du calendrier entre le 10 août et le 10 mars, ce qui avait probablement conduit l'Italie à adopter la loi du 11 février 1992 (plus restrictive que ne l'imposait la décision de la CJCE).

La CJCE a, par la suite, rendu deux autres décisions concernant l'Italie – le 7 mars 1996⁽¹⁸⁾ et le 17 mai 2001⁽¹⁹⁾ – précisant les modalités d'utilisation de l'article 9 de la directive.

3) *Des interrogations sur le rôle joué par l'Institut national pour la faune sauvage*

Organisme technique scientifique à qui l'Etat italien a confié des tâches de recherche et de consultation, l'Institut national pour la faune sauvage (INFS) apparaît comme l'un des précurseurs de l'Observatoire national de faune sauvage et de ses habitats, qui vient d'être mis en place en France (qui s'inspire surtout de l'exemple finlandais).

Dépendant du ministère de l'agriculture, il est notamment chargé de donner obligatoirement son avis lorsqu'une région veut faire usage des dérogations prévues par l'article 9. La Cour constitutionnelle a d'ailleurs reconnu cet avis comme une « *norme socio-économique* » dans sa décision n° 4 de 2000.

Toutefois, le fonctionnement de l'INFS soulève quelques interrogations :

– les chasseurs lui reprochent, tout d'abord, sa trop grande centralisation (son siège est à Bologne) et l'absence de structures périphériques. Les régions mènent campagne d'ailleurs pour la création d'instituts régionaux, envers lesquels les associations environnementales sont plutôt perplexes ;

⁽¹⁸⁾ Affaire C-118/94.

⁽¹⁹⁾ Affaire C-159/99.

– il est apparu, en outre, que cet institut était actuellement géré par un commissaire car la Présidence du Conseil n'a pas nommé son nouveau président et son conseil d'administration n'a pas été renouvelé dans les délais prévus, ce qui peut susciter des interrogations sur le fonctionnement de l'institution ;

– enfin, les seules publications récentes de l'INFS qui m'ont été montrées portaient sur les mammifères et sur les oiseaux exotiques, mais aucune étude ne traitait apparemment des oiseaux migrateurs ou du gibier d'eau.

D'importants progrès peuvent donc encore être réalisés en matière de recherches scientifiques dans le domaine de la chasse aux oiseaux en Italie.

D. La Grèce

1) Des dates de fermeture s'étendant fréquemment sur février

En vertu du décret-loi 86-69 de 1969, le ministre de l'agriculture fixe, chaque année, le calendrier de chasse par un règlement publié au Journal officiel.

Pour la saison 2002-2003, les dates ont été déterminées dans les conditions détaillées par le tableau de la page suivante.

PERIODES DE CHASSE AUX OISEAUX MIGRATEURS EN GRECE

Nom français	Nom scientifique	Ouverture	Fermeture
Fuligule morillon	<i>Aythya fuligula</i>	15 septembre	10 février
Fuligule milouin	<i>Aythya ferina</i>	15 septembre	31 janvier
Vanneau huppé	<i>Vanellus vanellus</i>	15 septembre	31 janvier
Sarcelle d'hiver	<i>Anas crecca</i>	15 septembre	31 janvier
Sarcelle d'été	<i>Anas querquedula</i>	15 septembre	10 février
Foulque macroule	<i>Fulica atra</i>	15 septembre	10 février
Alouette des champs	<i>Alauda arvensis</i>	15 septembre	10 février
Bécassine des marais	<i>Gallinago gallinago</i>	15 septembre	10 février
Canard pilet	<i>Ana acuta</i>	15 septembre	10 février
Canard siffleur	<i>Anas penelope</i>	15 septembre	10 février
Canard colvert	<i>Anas platyrhynchos</i>	15 septembre	31 janvier
Canard souchet	<i>Anas clypeata</i>	15 septembre	10 février
Poule d'eau	<i>Gallinula chloropus</i>	15 septembre	10 février
Bécasse des bois	<i>Scolopax rusticola</i>	15 septembre	28 février
Caille des blés	<i>Coturnix coturnix</i>	15 septembre	28 février
Grive draine	<i>Turdus viscivorus</i>	15 septembre	28 février
Grive litorne	<i>Turdus pilaris</i>	15 septembre	28 février
Grive mauvis	<i>Turdus iliacus</i>	15 septembre	28 février
Grive musicienne	<i>Turdus philomelos</i>	15 septembre	28 février
Merle noir	<i>Turdus merula</i>	15 septembre	20 février
Pigeon biset	<i>Columba livia</i>	15 septembre	28 février
Pigeon ramier	<i>Columba palumbus</i>	15 septembre	20 février
Tourterelle des bois	<i>Streptopelia turtur</i>	15 septembre	28 février
Pie bavarde	<i>Pica pica</i>	15 septembre	28 février
Choucas des tours	<i>Corvia monedula</i>	15 septembre	28 février
Corneille noire	<i>Corvus corone</i>	15 septembre	28 février
Etourneau sansonnet	<i>Sturnus vulgaris</i>	15 septembre	28 février
Geai des chênes	<i>Garrulus glandarius</i>	15 septembre	28 février

Source : Ministère grec de l'agriculture.

On constate donc que, compte tenu de sa situation géographique, la Grèce fixe des dates d'ouverture de la chasse assez tardives (le 15 septembre), et que les dates de fermeture s'échelonnent du 31 janvier au 28 février.

On peut signaler que les dates d'ouverture ont néanmoins été reculées par rapport au calendrier publié lors des saisons précédentes, qui autorisait la chasse dès le 20 août pour plusieurs espèces (grives et pigeons notamment).

2) *Des périodes de chasse remises en cause chaque année par le Conseil d'Etat*

La Grèce fait l'objet d'une procédure en manquement qui a déjà atteint le stade de l'avis motivé.

Cependant, les chasseurs grecs ont surtout fort à faire avec leur Conseil d'Etat qui, comme en France, depuis une dizaine d'années, annule systématiquement, à la demande d'associations environnementales, le règlement fixant les périodes de chasse, en considérant surtout que les dates de fermeture retenues pour le gibier d'eau ne sont pas conformes à la directive de 1979 et à l'interprétation qu'en a donnée la CJCE.

Dès lors, chaque année, le ministre de l'agriculture doit réviser dans l'urgence son règlement pour en publier un nouveau conforme à la décision de la juridiction administrative.

Fin décembre 2002, le juge a même décidé une « mesure conservatoire », empêchant de chasser pendant quelques semaines en janvier 2003.

3) *Des données scientifiques encore fragmentaires*

Le ministère grec de l'agriculture reconnaît ses limites actuelles pour apporter les données scientifiques exigées par la jurisprudence. Intéressé d'abord par les questions forestières, il ne paraît lancer qu'exceptionnellement des études sur les oiseaux sauvages.

L'Association hellénique des amis de la chasse tente de corriger cette situation en finançant un programme visant à quantifier les prélèvements réalisés (le programme ARTEMIS) et en collaborant avec l'université de Salonique pour la réalisation d'opérations de comptages. Mais, il faut observer que ces données n'ont pas encore été transmises au comité ORNIS.

II. INFORMATIONS SUR LES AUTRES ETATS MEMBRES

N'ayant pas effectué de déplacements dans les pays concernés (à l'exception de la Belgique), je ne fournirai ici que quelques informations rapides.

A. L'Allemagne

La chasse fait partie des compétences énumérées à l'article 75 de la Loi fondamentale et dès lors, les *Länder* doivent respecter, lorsqu'ils légifèrent, les dispositions de la loi fédérale sur la chasse du 29 novembre 1952.

Selon cette loi, il appartient au ministre fédéral de l'agriculture de prendre une ordonnance qui détermine, pour une période indéterminée, le calendrier de chasse de chaque espèce. Ces dates d'ouverture et de fermeture, arrêtées pour l'ensemble du territoire allemand, sont des maxima. Les *Länder* peuvent fixer des périodes plus courtes, mais ne peuvent aller au-delà. Dans la pratique, les périodes de chasse choisies par les *Länder* sont le plus souvent calées sur celles arrêtées au niveau national, qui sont détaillées par le tableau de la page suivante.

Il importe de noter qu'à la demande de la Commission européenne, l'Allemagne a raccourci, en avril 2002, les périodes de chasse du pigeon ramier et de la tourterelle turque. Jusqu'alors ces espèces étaient chassables pendant huit mois de l'année. Depuis l'an dernier, cette période a été réduite du 1^{er} novembre au 20 février. Cependant, les *Länder* font jouer les dérogations prévues par l'article 9-1-a de la directive (pour prévenir les dommages importants aux cultures), afin d'allonger la période de chasse du pigeon ramier. C'est en Rhénanie du Nord-Westphalie que cette dérogation est surtout mise en œuvre.

Il convient de préciser également que la région de Berlin interdit toute chasse aux oies.

PERIODES DE CHASSE AUX OISEAUX MIGRATEURS EN ALLEMAGNE

Nom français	Nom scientifique	Ouverture	Fermeture
Bécasse des bois	<i>Scolopax rusticola</i>	16 octobre	15 janvier
Canard siffleur	<i>Anas penelope</i>	1 ^{er} octobre	15 janvier
Canard pilet	<i>Anas acuta</i>	1 ^{er} octobre	15 janvier
Sarcelle d'hiver	<i>Anas crecca</i>	1 ^{er} octobre	15 janvier
Sarcelle d'été	<i>Anas querquedula</i>	1 ^{er} octobre	15 janvier
Fuligule milouin	<i>Aythya ferina</i>	1 ^{er} octobre	15 janvier
Fuligule morillon	<i>Aythya fuligula</i>	1 ^{er} octobre	15 janvier
Fuligule milouinan	<i>Aythya marila</i>	1 ^{er} octobre	15 janvier
Macreuse noire	<i>Melanitta nigra</i>	1 ^{er} octobre	15 janvier
Macreuse brune	<i>Melanitta fusca</i>	1 ^{er} octobre	15 janvier
Oie cendrée	<i>Anser anser</i>	1 ^{er} août	31 août
		1 ^{er} novembre	15 janvier
Oie des moissons	<i>Anser fabalis</i>	1 ^{er} novembre	15 janvier
Bernache du Canada	<i>Anser canadensis</i>	1 ^{er} novembre	15 janvier
Oie rieuse	<i>Anser albifrons</i>	1 ^{er} novembre	15 janvier
Bernache cravant	<i>Branta bernicla</i>	1 ^{er} novembre	15 janvier
Pigeon ramier	<i>Columba palumbus</i>	1 ^{er} novembre	20 février
Tourterelle turque	<i>Streptopelia decaocto</i>	1 ^{er} novembre	20 février

Source : Ambassade de France en Allemagne.

B. L'Autriche

De même qu'en Allemagne, ce sont les *Länder* qui détiennent la compétence en matière de chasse. Chaque *Land* a sa propre loi sur la chasse et son propre règlement d'application fixant les dates d'ouverture et de fermeture de chasse des différentes espèces de gibier.

Les périodes de chasse varient plus ou moins fortement d'un *Land* à l'autre. Les variations les plus importantes sont observées pour le pigeon ramier et la tourterelle turque dont la chasse est souvent autorisée d'août à avril (voir le tableau des pages suivantes). La bécasse des bois est aussi souvent chassée au printemps.

Le Tyrol se distingue par une protection à l'année de la foulque macroule, de la bécasse des bois, de la tourterelle turque, des canards sauvages autres que le colvert et des oies sauvages.

PERIODES DE CHASSE AUX OISEAUX MIGRATEURS EN AUTRICHE

Nom français	Burgenland	Carinthie	Basse Autriche	Haute Autriche	Salzbourg	Styrie	Tyrol	Vorarlberg	Vienne
Foulque macroule	16 août – 31 décembre	16 août – 31 janvier	1 ^{er} août – 28 février	1 ^{er} septembre – 31 décembre	1 ^{er} septembre – 31 janvier	1 ^{er} septembre – 31 décembre	◇	1 ^{er} septembre – 31 janvier	1 ^{er} août – 31 décembre
Courlis	◇					◇		◇	◇
Outardes	◇		◇		◇	◇		◇	◇
Gélinotte	◇	Mâle 19 septembre – 15 novembre	Mâle 1 ^{er} septembre – 31 octobre	Mâle 1 ^{er} septembre – 31 octobre	◇	Mâle 1 ^{er} septembre – 30 novembre	Mâle 15 septembre – 15 octobre	◇	◇
Grèbe huppé		◇	◇		◇	◇		◇	◇
Grand cormoran	◇		◇		1 ^{er} octobre – 30 avril			◇	◇
Mouettes					Mouette rieuse 1 ^{er} juillet – 31 janvier	◇	◇	Mouette rieuse 1 ^{er} septembre – 31 décembre	
Râle d'eau	◇					◇		◇	◇
Pluvier						◇		◇	◇
Bécassine des marais	16 août – 30 novembre		◇		◇	◇		◇	◇
Bécasse des bois	1 ^{er} mars – 15 avril 1 ^{er} octobre – 31 décembre	1 ^{er} septembre – 31 décembre 16 mars – 10 avril	1 ^{er} septembre – 31 décembre 1 ^{er} mars – 15 avril	1 ^{er} octobre – 30 avril	1 ^{er} mars – 15 avril 1 ^{er} octobre – 31 décembre	16 mars – 15 avril 1 ^{er} septembre – 31 décembre	◇	11 mars – 20 avril	16 octobre – 15 avril
Cigogne						◇		◇	◇
Bécasseau						◇		◇	
Poule d'eau	◇					◇		◇	◇
Oedicnème criard						◇			
Grive litorne		◇	◇			◇		◇	◇
Caille des blés	◇	◇	◇			◇		◇	◇
Pigeon colombin	◇	◇	◇	◇	◇	◇	◇	◇	1 ^{er} août – 15 avril

PERIODES DE CHASSE AUX OISEAUX MIGRATEURS EN AUTRICHE (suite)

Nom français	Burgenland	Carinthie	Basse Autriche	Haute Autriche	Salzbourg	Styrie	Tyrol	Vorarlberg	Vienne
Pigeon ramier	1 ^{er} août – 15 avril	1 ^{er} août – 31 décembre 16 mars – 10 avril	1 ^{er} août – 31 janvier	1 ^{er} août – 30 avril	1 ^{er} août – 31 décembre	15 mars – 15 avril 16 juin – 31 janvier	1 ^{er} octobre – 15 janvier	1 ^{er} août – 31 décembre	1 ^{er} août – 15 avril
Tourterelle turque	1 ^{er} août – 15 avril	1 ^{er} août – 31 décembre 16 mars – 10 avril	15 septembre – 31 janvier	1 ^{er} août – 30 avril	1 ^{er} août – 31 décembre	16 juin – 31 janvier	◇	1 ^{er} août – 31 décembre	1 ^{er} août – 15 avril
Tourterelle des bois	1 ^{er} août – 31 octobre	◇	15 septembre – 31 janvier	◇	◇	◇	◇	◇	1 ^{er} août – 15 avril
Canard colvert	16 août – 31 décembre	1 ^{er} septembre – 31 décembre	1 ^{er} septembre – 31 décembre	16 septembre – 31 décembre	16 août – 31 décembre	1 ^{er} septembre – 31 décembre	1 ^{er} octobre – 15 janvier	1 ^{er} septembre – 31 janvier	1 ^{er} septembre – 15 janvier
Autres canards	16 août – 31 décembre (1)	1 ^{er} septembre – 31 décembre	1 ^{er} octobre – 31 décembre (1)	◇ (2)	(3)	◇ (4)	◇	(5)	1 ^{er} septembre – 15 janvier
Oies sauvages	1 ^{er} août – 31 janvier	1 ^{er} septembre – 31 janvier	1 ^{er} août – 31 janvier	(6)	(6)	(6)	◇	◇	1 ^{er} août – 31 janvier
Dinde sauvage	1 ^{er} mai – 31 mai 1 ^{er} octobre – 31 décembre		◇						◇

Case non remplie : type de gibier non traité par la loi sur la chasse.

◇ Protégé toute l'année.

(1) Sarcelle d'hiver, sarcelle d'été, canard siffleur, canard chipeau, canard pilet, canard souchet, fuligule milouin, fuligule morillon et canard garrot.

(2) Sarcelle d'hiver, fuligule milouin, fuligule morillon et canard garrot : 16 septembre – 31 décembre.

(3) Sarcelle d'hiver : protégé toute l'année ; fuligule milouin et fuligule morillon : 16 août – 31 décembre.

(4) Sarcelle d'hiver : 1^{er} janvier – 31 décembre.

(5) Sarcelle d'hiver, fuligule milouin et fuligule morillon : 1^{er} septembre – 31 janvier.

(6) Oie cendrée et oie des moissons : 1^{er} septembre – 31 décembre ; oie rieuse, oie naine et oie à bec court : ◇.

Source : Ambassade de France en Autriche.

C. La Belgique

Depuis la loi spéciale de réforme institutionnelle du 8 août 1980, la compétence en matière de chasse est attribuée à chacune des trois régions.

La région Bruxelles–capitale a interdit la chasse.

En région wallonne, le ministre compétent est le ministre de la ruralité et de l’agriculture. En région Flamande, il s’agit du ministre de l’environnement. Dans chacune de ces deux régions, le calendrier de chasse est fixé par un arrêté valable pour cinq années.

PERIODES DE CHASSE AUX OISEAUX MIGRATEURS EN BELGIQUE

Chasse à tir à l’arme à feu				
	Région wallonne		Région flamande	
Bécasse des bois	Tous procédés de tir	15 octobre – 31 décembre		Interdite
	Affût	15 octobre – 15 novembre		Interdite
Canard colvert		15 août – 31 janvier	Près de l’eau	15 août – 14 septembre
			Partout	15 septembre – 31 janvier
			Destruction	15 juillet – 31 août
Canard siffleur		15 octobre – 31 janvier		15 octobre – 31 décembre
Sarcelle d’hiver		15 octobre – 31 janvier		Interdite
Foulque macroule		15 octobre – 31 janvier		15 octobre – 31 décembre
Pigeon ramier chasse	Y compris au vol	15 août – 28 février	Partout	1 ^{er} octobre – 28 février
	Destruction		Sur cultures	1 ^{er} juillet – 30 septembre
			Vergers cerises	15 avril – 30 juin
Oie cendrée (seulement 2 provinces)		Interdite	Destruction	15 août – 30 septembre
Bernache du Canada (destruction)		Interdite	Voir le colvert	10 juillet – 31 août
Chasse au vol				
	Région wallonne		Région flamande	
Tout gibier ci-dessus sauf le ramier		1 ^{er} septembre – 31 janvier		

Ces dates sont valables pour 5 ans, soit pour la Région wallonne du 1^{er} juillet 2001 au 30 juin 2006 et pour la Région flamande du 1^{er} juillet 1998 au 30 juin 2003

Source : Royal Saint Hubert Club de Belgique.

On remarque d’abord le nombre restreint d’espèces chassables, résultant pour partie d’une biodiversité moins large que dans les pays du Sud. Ensuite on constate que le pigeon ramier peut être

chassé (hors dérogation) jusqu'au 28 février et que le colvert est chassable dès le 15 août en Wallonie.

D. Les Pays-Bas

Les périodes de chasse sont fixées par décret du ministre de l'agriculture, mais la loi du 25 mai 1998 sur la flore et la faune restreint sensiblement le nombre des espèces susceptibles d'être chassées : s'agissant des oiseaux migrateurs, seuls le colvert et le pigeon ramier sont chassables (du 15 août au 31 janvier).

E. Le Danemark

La chasse relève du ministère de l'environnement, qui a fixé les périodes de chasse pour la dernière saison dans les conditions définies par le tableau de la page suivante.

PERIODES DE CHASSE AUX OISEAUX MIGRATEURS AU DANEMARK

Nom français	Ouverture	Fermeture
Ansériformes		
Oie cendrée	1 ^{er} septembre	31 décembre
Oie riieuse	1 ^{er} septembre	31 décembre
Oie des moissons	1 ^{er} septembre	31 décembre
Oie à bec court	1 ^{er} septembre	31 décembre
Oie du Canada	1 ^{er} septembre	31 décembre
(en zone de pêche)	1 ^{er} janvier	31 janvier
Canard colvert	1 ^{er} septembre	31 décembre
Sarcelle d'été	1 ^{er} septembre	31 décembre
Sarcelle d'hiver	1 ^{er} septembre	31 décembre
Canard pilet	1 ^{er} septembre	31 décembre
Canard siffleur	1 ^{er} septembre	31 décembre
Canard souchet	1 ^{er} septembre	31 décembre
Canard chipeau	1 ^{er} septembre	31 décembre
En outre canards ci-dessus en zones de pêche	1 ^{er} janvier	15 janvier
Fuligule milouin	1 ^{er} octobre	31 janvier
Canard morillon	1 ^{er} octobre	31 janvier
Canard milouinan	1 ^{er} octobre	31 janvier
Garrot sonneur	1 ^{er} octobre	31 janvier
Harelde de miquelon	1 ^{er} octobre	31 janvier
Eider	1 ^{er} octobre	31 janvier
Eider en zones de pêche en dehors des zones protégées par l'Union européenne	1 ^{er} février	28 février
Macreuse noire	1 ^{er} octobre	31 janvier
Macreuse brune	1 ^{er} octobre	31 janvier
Harle	1 ^{er} octobre	31 janvier
Harle huppé	1 ^{er} octobre	31 janvier
Rallidés		
Foulque macroule	1 ^{er} septembre	31 janvier
Charadriiformes		
Bécassine des marais	1 ^{er} septembre	31 décembre
Bécassine sourde	1 ^{er} septembre	31 décembre
Bécasse des bois	1 ^{er} octobre	31 décembre
Columbidés		
Pigeon ramier	1 ^{er} septembre	31 janvier
Tourterelle turque	1 ^{er} octobre	31 décembre
Corvidés		
Pie bavarde	1 ^{er} septembre	31 janvier
Corneille	1 ^{er} septembre	31 janvier

Source : Ministère danois de l'environnement.

F. Le Royaume-Uni

L'organisation de la chasse est surtout régie par le *Wildlife and countryside act* de 1981, ainsi que par des lois spécifiques. D'un point de vue administratif, la compétence appartient au ministère de l'environnement.

Les dates d'ouverture sont fixées entre le 12 août (pour la grouse ou la bécassine) et le 1^{er} octobre. Les dates de fermeture s'échelonnent entre le 10 décembre et le 20 février (pour les canards, l'oie rieuse, l'oie à bec court, l'oie cendrée et la bernache du Canada, mais cette date du 20 février ne vaut que sous la marque de marée haute des marées ordinaires de printemps ; ailleurs la date de fermeture est le 31 janvier).

Le pigeon ramier est considéré comme un nuisible dont il faut absolument se débarrasser.

La préoccupation majeure des associations environnementales au Royaume-Uni n'est pas les périodes de chasse, mais la chasse à courre.

G. La Finlande

Les périodes de chasse sont fixées par le ministre de l'agriculture pour une période indéterminée et pour l'ensemble du territoire.

La Finlande tente actuellement de négocier ses « chasses de printemps » au titre des dérogations prévues par l'article 9 de la directive. On peut néanmoins se demander si les récentes conclusions de l'avocat général de la CJCE, en réponse à la question préjudicielle du Conseil d'Etat français, ne condamnent pas à l'échec cette tentative.

On peut ajouter que, dans ce pays, chasseurs et biologistes professionnels sont étroitement associés pour faire fonctionner l'Observatoire national de la faune sauvage.

PERIODES DE CHASSE AUX OISEAUX MIGRATEURS EN FINLANDE

Nom français	Nom scientifique	Ouverture	Fermeture
Canard pilet	<i>Anas acuta</i>	20 août	31 décembre
Canard souchet	<i>Anas clypeata</i>	20 août	31 décembre
Sarcelle d'hiver	<i>Anas crecca</i>	20 août	31 décembre
Canard siffleur	<i>Anas penelope</i>	20 août	31 décembre
Canard colvert	<i>Anas platyrhynchos</i>	20 août	31 décembre
Sarcelle d'été	<i>Anas querquedula</i>	20 août	31 décembre
Oie cendrée	<i>Anser anser</i>	20 août	31 décembre
Oie des moissons	<i>Anser fabalis</i>	20 août	31 décembre
Fuligule milouin	<i>Aythya ferina</i>	20 août	31 décembre
Fuligule morillon	<i>Aythya fuligula</i>	20 août	31 décembre
Gélinotte des bois	<i>Bonasa bonasia</i>	10 septembre	31 octobre
Bernache du Canada	<i>Anser canadensis</i>	20 août	31 décembre
Garrot à œil d'or	<i>Bucephala clangula</i>	20 août	31 décembre
Harelde de Miquelon	<i>Clangula hyemalis</i>	1 ^{er} septembre	31 décembre
Pigeon ramier	<i>Columba palumbus</i>	10 août	31 octobre
Foulque macroule	<i>Fulica aura</i>	20 août	31 décembre
Lagopède	<i>Lagopus lagopus</i>	10 septembre	31 octobre
Lagopède des Alpes	<i>Lagopus mutus</i>	10 septembre	31 mars
Harle bièvre	<i>Mergus merganser</i>	1 ^{er} septembre	31 décembre
Harle huppé	<i>Mergus serrator</i>	1 ^{er} septembre	31 décembre
Bécasse des bois	<i>Scolopax rusticola</i>	20 août	31 décembre
Eider	<i>Somateria mollissima (femelle)</i>	20 août	31 décembre
	<i>Somateria mollissima (mâle)</i>	1 ^{er} juin	31 décembre
Tétras lyre	<i>Tetrao tetrix</i>	10 septembre	31 octobre
Grand tétras	<i>Tetrao urogallus</i>	10 septembre	31 octobre

Source : Ambassade de France en Finlande.

III. DES INTERROGATIONS SUR LES PRATIQUES FUTURES DES ETATS CANDIDATS A L'ADHESION

Parmi les dix pays qui adhéreront à l'Union européenne, en mai 2004, il a semblé opportun de recueillir quelques données sur deux Etats où la chasse est fortement développée : la Pologne et la Hongrie.

A. La Pologne

Selon les informations qui ont été fournies par le consulat général de Pologne à Paris, les périodes de chasse sont définies par un arrêté du ministre de l'environnement en date du 10 avril 2001.

PERIODES DE CHASSE AUX OISEAUX MIGRATEURS EN POLOGNE

Nom français	Nom scientifique	Ouverture	Fermeture
Canard colvert	<i>Anas platyrhynchos</i>	15 août	21 décembre
Sarcelle d'hiver	<i>Anas crecca</i>	15 août	21 décembre
Fuligule milouin	<i>Aythya ferina</i>	15 août	21 décembre
Fuligule morillon	<i>Aythya fuligula</i>	15 août	21 décembre
Oies	<i>Anser anser, anser fabalis, anser albifrons</i>	15 août	21 décembre
Foulque noire	<i>Fulica atra</i>	15 août	21 décembre
Pigeon ramier	<i>Columba palumbus</i>	15 août	30 novembre
Bécasse des bois	<i>Scolopax rusticola</i>	15 avril	15 mai
Gelinottes des bois	<i>Tetrastes bonasia</i>	1 ^{er} septembre	30 novembre

Il apparaît clairement que la chasse à la bécasse des bois n'est pas conforme aux obligations de l'article 7 de la directive de 1979, puisqu'elle se déroule du 15 avril au 15 mai.

Le consulat précise qu'une modification de l'arrêté est envisagée, visant à repousser la période d'ouverture de la chasse de cette espèce « vers l'automne ».

La Pologne envisage également de demander une dérogation au titre de l'article 9 de la directive.

B. La Hongrie

Les périodes de chasse sont ainsi fixées au niveau national.

PERIODES DE CHASSE AUX OISEAUX MIGRATEURS EN POLOGNE

Nom français	Nom scientifique	Ouverture	Fermeture
Canard colvert	<i>Anas platyrhynchos</i>	15 août	31 janvier
Sarcelle d'été	<i>Anas querquedula</i>	15 août	31 janvier
Sarcelle d'hiver	<i>Anas crecca</i>	15 août	31 janvier
Fuligule milouin	<i>Aythya ferina</i>	15 août	31 janvier
Garrot à œil d'or	<i>Bucephala clangula</i>	15 août	31 janvier
Foulque macroule	<i>Fulica atra</i>	15 août	31 janvier
Pigeon ramier	<i>Columba palumbus</i>	1 ^{er} août	31 décembre
Bécasse des bois	<i>Scolopax rusticola</i>	1 ^{er} mars	10 avril

Source : Ambassade de Hongrie en France.

Là encore, un problème devrait se poser pour la chasse à la bécasse des bois, même si les chasseurs sont astreints à un quota de quatre bécasses par jour et par chasseur.

IV. MISE EN PERSPECTIVE DE LA SITUATION FRANÇAISE

Compte tenu des développements précédents, il est intéressant de mettre la question des dates de chasse en France en perspective.

Il apparaît, tout d'abord, que la réglementation française est loin d'être la seule à soulever des difficultés au regard des critères d'interprétation de la directive retenus par la CJCE.

Ensuite, une évidence s'impose : la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui a repris et développé tous les concepts dégagés par la CJCE, aboutit à des conclusions plus restrictives encore que celles de la Cour de Luxembourg.

Enfin, la récente création de l'Observatoire national de la faune sauvage et de ses habitats est un élément de réponse particulièrement intéressant aux besoins de développement des données scientifiques.

A. Des dates de chasse souvent en retrait par rapport à celles constatées dans d'autres pays

Il convient de rappeler que les dispositions relatives à la chasse aux oiseaux de passage et au gibier d'eau, actuellement en vigueur en France, résultent des articles L.424-2 du code de l'environnement et R.224-6 du code rural, issus respectivement de la loi n° 2000-698 du 26 juillet 2000 et du décret 2002-1000 du 17 juillet 2002, qui :

– d'une part, reprennent les termes de la directive de 1979 pour interdire la chasse durant les périodes de vulnérabilité et pour envisager l'utilisation de dérogations ;

– d'autre part, dans le cas des oiseaux sauvages, confient au ministre chargé de la chasse – et non plus au préfet – le soin de fixer les dates d'ouverture et de fermeture.

C'est donc la ministre de l'écologie et du développement durable qui a compétence sur ce dossier. On a pu observer, précédemment, que dans les différents Etats membres, cette question est répartie entre le ministre en charge de l'environnement et celui chargé de l'agriculture de façon assez égale.

Le calendrier de chasse pour la saison 2002-2003 a été déterminé par sept arrêtés en date du 18 juillet 2002 et par la jurisprudence du Conseil d'Etat⁽²⁰⁾ (voir le tableau ci-après).

On peut remarquer que l'ouverture de la chasse est traditionnellement plus précoce en France que chez la plupart de nos voisins, à l'exception du Portugal et de certaines communautés autonomes espagnoles (pour la chasse à la caille des blés et à la tourterelle des bois). Le cas de la Belgique est également intéressant, puisque la chasse au canard colvert et au pigeon ramier est ouverte, en région wallonne, dès le 15 août.

⁽²⁰⁾ A la date de rédaction du présent rapport, seule la décision du Conseil d'Etat relative aux dates de fermeture est connue (CE, 20 décembre 2002, Ligue de préservation de la faune sauvage et de la défense des non-chasseurs). S'agissant des dates d'ouverture, un arrêt est attendu dans les prochains jours, les conclusions du Commissaire du Gouvernement ayant été lues le 5 mai 2003.

PERIODES DE CHASSE AUX OISEAUX MIGRATEURS EN FRANCE

Nom français	Ouverture		Fermeture
	Sur le domaine public maritime	Autres territoires	
Canard colvert	2 ^{ème} samedi d'août	3 ^{ème} samedi d'août	1 ^{er} dimanche de février
Oiseaux de passage : • Caille des blés	31 août (avec les conditions restrictives pour les premiers jours de chasse)		31 janvier (le Conseil d'Etat a annulé le 16 février)
• Tourterelle des bois	31 août (avec des conditions restrictives pour les premiers jours de chasse)		16 février
• Autres columbidés	Echelonnée, selon les régions, du 1 ^{er} dimanche de septembre au 4 ^{ème} dimanche de septembre		10 février (le Conseil d'Etat a annulé le 16 février)
• Bécasse des bois			20 février (avec des conditions restrictives à compter du 1 ^{er} février)
• Turdidés (merle noir et diverses espèces de grives)			31 janvier (le Conseil d'Etat a annulé le 16 février)
Oies, canards et rallidés (1) :	Sur le domaine public maritime	Autres territoires	31 janvier (le Conseil d'Etat a annulé le 1 ^{er} dimanche de février)
• Canards de surface	2 ^{ème} samedi d'août	dernier samedi d'août	
• Canards plongeurs	2 ^{ème} samedi d'août	selon les espèces, dernier samedi d'août au 2 ^{ème} samedi de septembre	
• Rallidés	2 ^{ème} samedi d'août	2 ^{ème} samedi de septembre	
• Oies	2 ^{ème} samedi d'août		
Limicoles (2)	1 ^{er} samedi d'août (sauf pour le vanneau huppé dont l'ouverture est fixée au 2 ^{ème} samedi d'août)		

(1) Les dates d'ouverture des oies, canards et rallidés ont été remises en cause par le Commissaire du Gouvernement du Conseil d'Etat le 5 mai 2003, sauf pour la macreuse.

(2) Ces mêmes conclusions semblent favorables aux dates d'ouverture retenues pour les milicoles, à l'exclusion du bécasseau maubèche

En revanche, en ce qui concerne les dates de fermeture de la chasse, les chasseurs français ne sont pas les seuls à souhaiter étendre les périodes de chasse sur le mois de février⁽²¹⁾ (tout au moins en partie). Comme on l'a vu précédemment, nombreux sont les exemples de chasse tout au long de ce mois : le Portugal pour les columbidés, les turdidés et les limicoles ; plusieurs communautés autonomes espagnoles, notamment pour les turdidés ; la Grèce ; l'Autriche pour le pigeon ramier et la tourterelle turque ; la Belgique pour le pigeon ramier...

⁽²¹⁾ Il fut un temps où même les associations environnementales jugeaient acceptable de chasser à la fin février (voir le communiqué de presse publié, le 15 juin 1982, par la Fédération française des sociétés de protection de la nature).

Malgré le raffinement extrême de notre réglementation - héritage de longues années de contentieux - qui procède à des échelonnements de dates non seulement en fonction des espèces, mais également en fonction des régions et des zones concernées (en particulier le domaine public maritime, qui constitue une zone où la nidification des oiseaux est impossible à cause des marées), on constate que celle-ci est, sur certaines espèces, sensiblement en retrait par rapport aux textes en vigueur chez plusieurs de nos voisins européens.

Cette constatation est très certainement imputable à la sévérité particulière du Conseil d'Etat français.

B. Le Conseil d'Etat : une jurisprudence plus sévère que celle de la Cour de justice

L'intervention du juge national dans le domaine de la fixation du calendrier de chasse n'est véritablement significative que dans trois pays : l'Italie où la Cour constitutionnelle fait respecter une loi nationale très stricte ; la Grèce et surtout la France, qui constitue le pays où le juge est le plus souvent amené à se prononcer sur ce dossier.

Les premières décisions, intervenues avant l'arrêt de 1994 de la CJCE, adoptaient une approche similaire à celle de la Commission de Bruxelles, retenant le critère du « maximum d'activités migratoires », conduisant à n'interdire la chasse que lorsqu'une proportion significative d'oiseaux avait pris son vol migratoire⁽²²⁾, et opérant une distinction entre oiseaux migrateurs selon qu'il s'agissait de gibier d'eau ou d'oiseaux de passage (pour ces derniers, la fermeture pouvait intervenir globalement au 28 février, tandis que pour les premiers, les dates s'échelonnaient du 31 janvier au 28 février)⁽²³⁾.

L'intervention de l'arrêt de la CJCE a tout bouleversé en 1994, mais il faut encore rappeler que les nouveaux concepts introduits par le juge de Luxembourg lui avaient été fournis « clé en main »

⁽²²⁾ Voir les arrêts précités CE 25 mai 1990 et CE 29 janvier 1992.

⁽²³⁾ Sur ce point, Jean-Frédéric Millet, Conclusions sur tribunal administratif de Nantes, 9 janvier 1998, Ligue de protection des oiseaux Anjou, Revue française de droit administratif, 1999.

par le libellé même de la question préjudicielle du tribunal administratif de Nantes, à l'origine de cet arrêt.

La CJCE ayant statué sur l'interprétation à donner de l'article 7 de la directive de 1979, il ne peut être reproché au Conseil d'Etat d'avoir modifié sa jurisprudence antérieure pour intégrer l'interprétation du juge communautaire.

Mais il semble aussi qu'au regard des décisions les plus récentes, le Conseil d'Etat va sensiblement au-delà de la jurisprudence de la CJCE. C'est ce que l'on observe, en particulier, si l'on considère l'évolution survenue entre la décision d'Assemblée du 25 janvier 2002, Ligue pour la protection des oiseaux, et la décision du 20 décembre 2002, Ligue pour la préservation de la faune sauvage et de la défense des non-chasseurs, éclairée par les dernières conclusions du Commissaire du Gouvernement, du 5 mai dernier. On peut ainsi constater :

1°.- Alors que la CJCE n'évoque que les perturbations « *parmi les espèces chassées* », l'arrêt de décembre 2002 du Conseil d'Etat évoque, lui un prétendu risque de dérangement avec des espèces non chassables.

Il procède ainsi à une extension supplémentaire que n'avait jusqu'ici jamais prévue la CJCE. Cette extension vaut également pour le risque de confusion.

2°.- La seconde critique à laquelle la jurisprudence du Conseil d'Etat s'expose a trait au tri qu'elle opère entre les données disponibles.

La CJCE ayant considéré qu'un échelonnement des dates en fonction des espèces n'est licite que s'il peut être établi « *au regard des données scientifiques et techniques* » que cet échelonnement est compatible avec l'objectif de protection complète, les informations scientifiques utilisées par le juge constituent un élément clé pour la solution du litige.

Les dernières décisions du Conseil d'Etat s'appuient essentiellement sur deux documents, le « rapport Lefeuvre » de septembre 1999 et le rapport du comité ORNIS de septembre 2001, ce qui conduit à deux observations :

– *A priori*, le Conseil d'Etat les prend en compte, car il s'agit de deux rapports scientifiques, c'est-à-dire, selon le Commissaire du Gouvernement, « *qu'ils reposent sur des travaux d'observations effectués suivant des méthodes rigoureuses et qu'ils sont rédigés sous la direction de personnalités dont la compétence en matière scientifique est reconnue* ». Mais le Conseil d'Etat refuse de prendre en considération les « *rapports administratifs réalisés à la demande du Gouvernement* » et, dès lors, écarte le rapport de M. Dutruc-Rosset remis en 2002.

Cette sélection est contestable dans la mesure où le rapport de M. Dutruc-Rosset s'inspire très directement des travaux du comité ORNIS et dans la mesure où le rapport de M. Lefeuvre a lui aussi été réalisé sur demande gouvernementale.

Elle est contestable aussi dans la mesure où le « rapport Lefeuvre » a fait l'objet de critiques de la part de nombreux scientifiques. Pour conclure que « *la période permettant d'assurer la plus grande sécurité des oiseaux d'eau et migrateurs chassables pendant leur migration pré-nuptiale et pendant leur reproduction s'étend du 31 janvier au 1^{er} octobre* », ce rapport a, en effet, souvent tenu compte du comportement d'individus atypiques, ce qui le distingue profondément du rapport du comité ORNIS qui prend soin de préciser que « *les données extrêmes, isolées et fluctuantes ont été exclues en raison de leur caractère incertain et parce qu'elles tombent en dehors des modèles de variation annuelle et intra-annuelle normaux* ».

Selon le professeur Herby Kalchreuter, dont les travaux sont internationalement reconnus : « *Ces conclusions ont été établies sur la base d'une recherche bibliographique très sélective et biaisée, conjuguée à une mauvaise interprétation des résultats des études. En outre, le caractère très étriqué du rapport, visant un pays, la France, qui ne constitue qu'une petite partie de l'aire des espèces migratrices, conduit inévitablement à des interprétations curieuses concernant leur état de conservation.* »

Dans ces conditions, l'importance accordée à ce rapport par le Conseil d'Etat paraît pour le moins excessive. Elle traduit, à bien des égards, bien qu'il prétende pousser très loin son contrôle, l'absence de doctrine du Conseil d'Etat sur la notion de données scientifiques.

Il est donc indispensable, si l'on veut échapper à de semblables errements, de mettre en œuvre une politique cohérente de recherche et de collecte de ces données. Les pouvoirs publics y apportent aujourd'hui leur contribution à travers la mise en place de l'Observatoire national de la faune sauvage et de ses habitats.

On doit souhaiter que le juge administratif contribue lui aussi à cet effort.

C. L'Observatoire national de la faune sauvage et de ses habitats peut constituer un instrument particulièrement utile sur le terrain des données scientifiques

La France n'est pas le pays européen le plus dépourvu de moyens d'observations ornithologiques.

Elle dispose d'une institution prestigieuse, le Muséum national d'histoire naturelle, qui centralise les données transmises par de nombreux bénévoles et qui, par l'intermédiaire du centre de recherches sur la biologie des populations d'oiseaux (CRBPO), gère le fichier de reprises d'oiseaux bagués.

L'Office national de la chasse a également mis en place des réseaux d'observateurs, notamment le réseau national « oiseaux d'eau et zones humides ».

Des chercheurs du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) travaillent dans ce domaine.

Enfin, les associations de chasseurs s'impliquent fortement dans la recherche. Elles sont notamment à l'origine de la création, en 1985, de l'association « Oiseaux migrateurs du paléarctique occidental » (OMPO), qui vise à étudier les oiseaux sur l'ensemble de leur aire de migration, de l'Afrique de l'Ouest à la Russie.

On peut espérer que la création, par le décret n° 2002-1000 du 17 juillet 2002, de l'Observatoire national de la faune sauvage et de ses habitats permettra d'introduire un maximum de cohérence dans l'effort de collecte des données d'observation sur les oiseaux.

Composé de onze membres, représentant aussi bien les organismes de recherche, les chasseurs et les associations environnementales, il est notamment chargé d'établir, au moins tous les trois ans, un rapport d'informations scientifiques destiné au ministre chargé de la chasse, en vue de sa transmission à la Commission des Communautés européennes.

En outre, l'ensemble des rapports et documents scientifiques transmis aux services compétents de la Commission européenne par la France, concernant le prélèvement et la chasse des oiseaux, doit être accompagné de l'appréciation scientifique de l'Observatoire.

Les données rassemblées par le comité ORNIS devraient donc voir leur fiabilité s'accroître, s'agissant de la France, mais l'exemple français ne doit pas demeurer isolé.

TROISIEME PARTIE : ENSEIGNEMENTS ET PROPOSITIONS

Bien que cette étude ne soit pas aussi complète que nous l'aurions souhaité, l'examen de la situation dans les différents pays visités, ainsi qu'en France, et les diverses données recueillies, me conduisent à trois grandes conclusions :

– le développement indispensable des connaissances scientifiques sur les déplacements et sur le comportement des oiseaux sauvages, et la mise en réseau des différents acteurs ou institutions qui se consacrent à cette observation ou à ces études ;

– le nécessaire réexamen des données retenues par la jurisprudence communautaire ou nationale ;

– le remplacement inéluctable d'une directive, aujourd'hui remise en cause dans son esprit, par une convention internationale plus étendue dans son champ géographique et plus réaliste dans ses modalités de mise en œuvre.

I. L'APPROFONDISSEMENT INDISPENSABLE DES CONNAISSANCES SCIENTIFIQUES

Si elles ont étendu de façon souvent contestable les exigences de la directive de 1979, la Cour de Justice et les juridictions nationales – au premier rang le Conseil d'Etat français – ont pour autant toujours appelé à la production de données scientifiques précises pour justifier les dates retenues pour l'ouverture ou la fermeture de la chasse des différentes espèces.

A. L'insuffisance des données disponibles

Il faut reconnaître que la production de ces données est dans l'ensemble peu satisfaisante, même si certains considèrent aujourd'hui que l'on dispose d'ores et déjà de toutes les données possibles. A mon sens, plusieurs éléments doivent être mis en relief :

– Le caractère extrêmement traditionnel des méthodes utilisées

Celles-ci se fondent essentiellement sur le comptage des oiseaux, souvent il est vrai accompagné d'efforts de baguage de ces derniers. Il est extrêmement rare que ces observations aient un caractère systématique et qu'elles soient étayées par des recherches scientifiques plus approfondies.

– Le manque de formation ou de spécificité des observateurs

On constate que dans de nombreux pays l'observation des phénomènes de migration ou de reproduction est confiée à des services, notamment ceux de l'agriculture ou des services liés à la politique forestière, qui n'ont pas forcément reçu une formation très poussée sur ces questions. Ailleurs, l'observation est faite soit par les chasseurs, soit par les associations de défense des oiseaux qui n'ont pas obligatoirement, d'un côté comme de l'autre, l'approche la plus objective du sujet étudié.

En France même, une part importante des observations provient du Muséum d'Histoire Naturelle. Si la rigueur scientifique du Muséum ne peut être mise en cause, on doit toutefois relever que ces observations sont le fait de bénévoles utilisant les méthodes les plus traditionnelles. D'autre part, ces observations ne s'appliquent pas spécialement aux espèces « chassables » et ne sont pas en principe destinées à déterminer les dates précises d'ouverture et de fermeture de la chasse. Elles concernent l'ensemble des espèces d'oiseaux et ont une portée extrêmement générale.

– La rigueur insuffisante de certaines compilations d'informations

Bien souvent les informations réunies l'ont été dans des délais trop brefs, en privilégiant parfois, on l'a déjà évoqué, certaines données exceptionnelles et donc peu significatives et avec des arrière-pensées trop évidentes.

– L'étroitesse trop fréquente du territoire d'observation

La plupart des observations se font sur une base nationale, voire régionale, ce qui présente un intérêt certain du point de vue de l'appréhension ponctuelle du passage ou du comportement des oiseaux, mais ne permet pas de saisir la réalité de phénomènes qui se développent sur un espace concernant trois continents (Afrique, Europe, Asie) : le paléarctique occidental.

– L'absence trop fréquente de confrontation et de mise en relation des informations

Le caractère ponctuel des informations recueillies pourrait sans doute être corrigé si les institutions qui les collectent, faisaient un réel effort d'échange et de confrontation. Les contacts que nous avons eus dans les différents Etats, montrent que ce n'est pas toujours le cas.

– L'absence d'une méthodologie unique et reconnue par tous

C'est le corollaire des observations précédentes.

– L’insuffisante appréciation de phénomènes récents affectant le climat et l’espace rural

Même s’ils diffèrent sur ses causes, tous les observateurs s’accordent aujourd’hui à reconnaître un phénomène de réchauffement climatique qui concerne notamment les zones de passage des oiseaux migrateurs. Ce phénomène a, semble-t-il, des conséquences considérables sur le comportement de certaines espèces d’oiseaux sauvages.

D’une part, certaines de ces espèces ont modifié très sensiblement leurs zones d’hivernage, ne descendant plus toujours aussi loin au sud qu’elles le faisaient auparavant et modifiant parfois aussi leurs axes de déplacement, ce qui peut rendre certaines observations caduques⁽²⁴⁾.

D’autre part, une partie de ces espèces semble purement et simplement se sédentariser. C’est le cas, semble-t-il, pour une partie des canards colverts (dont une large partie de la population provient de l’élevage), des pigeons ramiers ou encore de certaines espèces de grives dans le sud de la péninsule ibérique. Ces moindres déplacements et cette relative sédentarisation peuvent parfois favoriser une reproduction plus forte et un développement beaucoup plus important des espèces concernées.

Dans le même temps, les phénomènes de désertification ou d’occupation moins intensive de l’espace rural ne sont sans doute pas sans conséquence sur les déplacements et sur le séjour des oiseaux, puisque ces derniers ne retrouvent pas forcément les possibilités d’alimentation sur lesquelles ils s’appuyaient dans le passé. Certains phénomènes étonnants, tels que l’apparition et la sédentarisation des individus de certaines espèces jusque dans le cœur de certaines grandes villes, en sont l’un des signes.

Enfin, la disparition de trop nombreuses zones humides a souvent affecté les conditions de migration et de reproduction de ces oiseaux. Les efforts menés depuis un certain nombre d’années pour

⁽²⁴⁾ Les résultats d’une étude menée par OMPO sur le canard colvert montrent ainsi que, depuis peu, la grande majorité des canards colverts se reproduisant dans les Etats baltes, en Russie et dans certaines parties de la Biélorussie, n’effectuent pas des déplacements supérieurs à 400 kilomètres au cours de leur cycle annuel. Seule une partie des canards colverts d’origine polonaise continue de migrer en France.

reconstituer ces zones ou pour protéger certains espaces naturels ont pu avoir dans le même temps des effets inverses, parfois mal mesurés. La protection des espèces est en effet pour une large part – et la directive de 1979 l'avait bien mis en valeur avant même l'adoption de la directive « habitat » de 1992 –, avant tout un problème de protection des espaces.

B. Des initiatives intéressantes

Au-delà de ces critiques faites en première analyse, on constate que des efforts importants ont d'ores et déjà été faits pour corriger ces faiblesses :

– Les premiers sont de nature institutionnelle.

Il s'agit d'abord des travaux de collecte et de traitement d'information accomplis par le comité ORNIS lui-même. Conformément aux exigences de la directive « oiseaux », ce dernier reçoit en effet régulièrement les données que lui communiquent les différents Etats et recueille les observations de différentes institutions scientifiques. Il en assure la synthèse et la mise à jour et les publie dans un rapport d'ensemble qui est rendu public tous les trois ans, le dernier en date remontant à septembre 2001.

– Il y a d'autre part les efforts conduits par certains Etats pour donner un caractère plus systématique aux informations et observations.

L'Italie, on l'a rappelé, s'est engagée dans cette voie il y a quelques années, en créant un Institut national pour la faune sauvage, situé dans la région de Bologne.

En France, c'est l'Office national de la chasse, créé en 1972, qui a longtemps rempli cette mission de collecte et d'analyse des informations. Les controverses portant sur la qualité des informations et les exigences jurisprudentielles ont récemment conduit à la création, dans le cadre du décret n° 2002-1000 du 17 juillet 2002, de l'Observatoire national de la faune sauvage et de ses habitats. Cette nouvelle institution, dont les ambitions scientifiques sont clairement affirmées, et qui a notamment pour objectif d'étayer la fixation des dates d'ouverture et de fermeture de

la chasse sur des données précises, réunit à la fois des représentants de la chasse et des spécialistes de l'observation des oiseaux. Elle constitue un progrès incontestable dans la démarche suivie en ce domaine par notre pays. On souhaite qu'elle dispose des ressources nécessaires à ses travaux.

– D'autres initiatives sont le fait d'acteurs de droit privé.

Certaines sont d'abord le fait des associations de chasseurs elles-mêmes. En France, nombreuses sont les fédérations qui financent des travaux d'observation des oiseaux migrateurs. C'est le cas, par exemple, de l'étude conduite depuis douze ans par la Fédération départementale des chasseurs de la Dordogne et par son technicien, M. Michel Bonnefille, sur les migrations des palombes. Cette étude a notamment montré que si la période théorique de migration de cet oiseau est d'un mois et demi, le plus grand flot de migration est assuré par moins de 15 % des vols, sur une dizaine de jours consécutifs.

On a vu que dans plusieurs pays voisins, et notamment en Espagne, ces travaux étaient menés en liaison étroite avec des centres universitaires.

D'autres initiatives sont d'autant plus intéressantes qu'elles se situent dans une perspective internationale allant bien au-delà des limites de la seule Union Européenne pour couvrir l'ensemble de la zone concernée par l'ensemble des migrations d'oiseaux sauvages traversant l'Union Européenne.

C'est particulièrement le cas de l'association OMPO (Oiseaux migrateurs du paléarctique occidental). Cette association initiée par les chasseurs a conduit des études et des recherches sur les différents aspects de la biologie des oiseaux migrateurs d'Afrique et d'Eurasie. Elle développe, à partir de ces travaux, différents programmes pour la conservation de ces oiseaux et de leurs habitats, particulièrement les zones humides d'importance internationale (désignation et inventaire des sites dans le cadre du traité de Ramsar du 2 février 1971). Travaillant avec les organisations de protection de la nature aussi bien qu'avec les universitaires et chercheurs et les milieux cynégétiques, elle a pu développer un certain nombre de points d'observation dans les Etats baltes ou en Afrique de l'ouest,

et a présenté des rapports d'ensemble sur la situation et le comportement de telle ou telle espèce.

D'autre part, certaines organisations telles que *Bird Life International* ou *Wetlands International* ont souvent su associer les efforts d'observation et les travaux d'ornithologues universellement reconnus.

C. Un réseau européen d'observations

Un effort plus systématique pourrait sans doute être entrepris pour donner à l'ensemble de ces observations une portée beaucoup plus forte. Cet effort pourrait s'articuler autour des objectifs suivants :

– Une mise en réseau systématique de tous les acteurs qui concourent à l'observation scientifique des oiseaux sauvages

Cet effort doit être conduit à l'échelle nationale par l'Observatoire national de la faune sauvage et de ses habitats ; il pourrait être coordonné et systématisé à l'échelle européenne sous l'égide du comité ORNIS. Un conseil réunissant à ce niveau les différents acteurs, centres d'observation, fédérations de chasseurs, ornithologues et associations de défense de l'environnement, pourrait être constitué sur le modèle de l'observatoire français.

– Des méthodes scientifiques renouvelées

Les travaux déjà évoqués, conduits notamment par M. Mathieu Boos, à Strasbourg, et s'inspirant très directement des méthodes d'analyse développées en Amérique du Nord (fondée sur l'examen des besoins et de la consommation en calories des oiseaux), permettent sans aucun doute d'avoir une approche beaucoup plus précise des perturbations subies par les oiseaux, mais aussi de leur capacité d'adaptation et de réaction.

– Une plus grande unité de méthodologie

Le champ des efforts à accomplir en ce domaine est encore considérable.

Reste la question du financement de ces études et de ces recherches. Dans beaucoup de pays, notamment en Espagne, une part de la cotisation demandée aux chasseurs est destinée à leur financement.

En France, le timbre « gibier d'eau », avait été institué en 1977. L'assiette de ce timbre restait toutefois peu étendue et le produit des sommes qu'il avait permis de réunir a donné lieu à des controverses qui n'ont pas permis son utilisation dans de bonnes conditions⁽²⁵⁾. Le législateur a fini par le supprimer.

La question de la participation des chasseurs au financement de ces études sur une base plus large reste posée.

A l'échelle de l'Union européenne, il est regrettable que les possibilités ouvertes par le sixième programme-cadre pour des actions de recherche et de développement technologique (sixième PCRD) n'aient apparemment pas été utilisées en ce domaine.

Approuvé le 3 juin 2002 et doté d'une enveloppe budgétaire de 16,27 milliards d'euros, ce programme vise une meilleure intégration des capacités de recherche en Europe. L'un de ces domaines prioritaires étant le développement durable, on pourrait imaginer la mise en œuvre d'un « réseau d'excellence », réunissant les principales institutions européennes en charge de l'observation des oiseaux, et comportant un volet plus particulièrement consacré aux oiseaux de l'annexe II et aux conditions de leur chasse.

⁽²⁵⁾ Un groupement d'intérêt économique, permettant une collaboration entre l'Office national de la chasse et OMPO, avait été mis en place, mais la Cour des comptes a considéré qu'une telle structure ne pouvait pas être financée par de l'argent public.

II. LE NECESSAIRE REEXAMEN DES CONCEPTS DEGAGES PAR LA JURISPRUDENCE

Si les concepts jurisprudentiels dégagés par la Cour de justice et par certaines juridictions nationales ont été fondés sur une conception parfois extensive du principe de précaution, les progrès réalisés dans la collecte de données scientifiques et la prise en compte de certains phénomènes, tels que les variations climatiques, devraient, semble-t-il, conduire à une évolution des pratiques nationales et, au-delà, de la jurisprudence.

C'est apparemment dans cet esprit que la Commission a entrepris l'élaboration d'un guide interprétatif de la directive « oiseaux ». Ce guide est préparé par un groupe de travail comprenant 8 personnes : 4 experts de la Commission européenne, 2 représentants de la Fédération des associations de chasseurs européens (FACE), 2 représentants de *Birdlife International*.

Ce guide interprétatif n'aura pas, *a priori*, de valeur juridique propre, mais il tend à assurer une synthèse utile entre les concepts juridiques et les données scientifiques disponibles.

A. La relation entre le concept de protection complète et la notion de décade

Ainsi que je l'ai précédemment souligné, le concept de protection complète est une construction jurisprudentielle qui n'était pas contenue dans le texte de la directive puisque celle-ci parle de protection des espèces et non pas de protection des individus.

A cette première difficulté, s'ajoute celle de la référence annuelle à prendre en considération. En effet, d'une année sur l'autre, suivant les variations climatiques, les mouvements migratoires et les périodes de reproduction peuvent varier. Il serait

donc extrêmement pénalisant pour les chasseurs de systématiser les dates liées au comportement de certains individus, les années où les conditions climatiques sont les plus favorables à une migration ou à une nidification anticipées. C'est la raison pour laquelle les services de la Commission européenne, à la suite du comité ORNIS, devraient introduire le mécanisme des décades dans le « guide interprétatif », afin de situer les principaux événements liés à la vie des oiseaux sauvages sur une plage de quelques jours (par périodes de dix jours : du 1^{er} au 10, du 11 au 20 et du 21 au 31 de chaque mois) au lieu d'essayer de les situer sur des dates fixes nécessairement aléatoires.

L'entretien que nous avons eu avec les responsables de ces services nous a permis de préciser cette notion ainsi que celle de chevauchement éventuel entre les périodes de chasse et les décades. En effet, dès lors que la notion de décade tend à corriger les phénomènes de variations annuelles, un certain chevauchement entre les périodes de chasse et les décades peut être envisagé. Un chevauchement d'une décade entre la période de chasse et la période de reproduction ou de migration pré-nuptiale est ainsi catégorisé comme « chevauchement théorique » (vu qu'au cours de cette période il est possible qu'il n'y ait effectivement pas de chevauchement). Des chevauchements supérieurs à une décade sont quant à eux qualifiés de « chevauchements réels ». On notera toutefois que dans l'esprit de nos interlocuteurs, ce chevauchement ne peut pas systématiquement porter sur la totalité de la décade concernée, mais devrait être plutôt considéré comme un chevauchement moyen de quelques jours. Ainsi par exemple, certaines chasses qui sont aujourd'hui automatiquement interrompues le 31 janvier pourraient-elles se poursuivre jusqu'au premier dimanche de février (solution qui est retenue, par exemple, dans de nombreuses communautés autonomes en Espagne).

Rien ne permet au demeurant d'affirmer que la Cour de justice écarte cette solution. Comme le souligne justement M. Georges Dutruc-Rosset dans son rapport d'étape de juin 2002, « *la Cour, dans son arrêt du 7 décembre 2000, retient comme non conformes les chevauchements de une, deux, voire trois décades par rapport aux dates de début de la migration pré-nuptiale, ce qui paraît confirmer la pratique courante consistant à admettre que la protection totale est assurée, compte tenu de la variabilité*

biologique, dès lors que le chevauchement est inférieur à une décade ».

J'observe en outre que cette notion de chevauchement de décade pourrait utilement être interprétée plus ou moins largement par la jurisprudence selon l'état constaté de la population de telle ou telle espèce. Ainsi, lorsque la population est nombreuse, il pourrait être mis en œuvre avec souplesse ; lorsqu'une population se trouve manifestement en difficulté, il pourrait être, à titre de précaution, écarté.

A cette question de la protection complète doit être liée, celle des espèces dont la population est pour partie migratrice et pour partie sédentaire. Le risque aujourd'hui est en effet de prendre en considération des comportements qui ne correspondent plus à celui d'espèces purement migratrices. C'est le cas par exemple pour le canard colvert qui a tendance à se reproduire presque tout au long de l'année. A la limite, ne conviendrait-il pas de distinguer la partie sédentaire d'une espèce, qui serait chassable dans le cadre de véritables plans de gestion par prélèvements autorisés sur une population donnée, et la partie migratrice, dont les dates de déplacement et de reproduction devraient être cernées avec plus de précision, le risque de confusion conduisant bien sûr dans ces périodes à interdire la chasse de la totalité de l'espèce.

L'attitude des Britanniques à l'égard du pigeon ramier est à certains égards l'expression d'une systématisation de cette distinction.

Dans l'immédiat, selon les informations recueillies auprès des services de la Commission, le « guide interprétatif » devrait tenir compte de la spécificité du canard colvert, en jugeant acceptable un chevauchement sur plusieurs décades.

B. Une vision plus large du risque de confusion

Cette notion est interprétée de façon quelque peu livresque par la jurisprudence puisque celle-ci tend à ne prendre en considération que le risque de confusion lié à l'aspect visuel des oiseaux. Encore faut-il noter que certains risques de confusion retenus par le juge ont

fait sursauter tous ceux qui connaissent bien les espèces d'oiseaux concernées.

Il serait souhaitable que le juge prenne en considération d'autres facteurs tels que le comportement effectif des oiseaux, leur cri, les conditions dans lesquelles ils fréquentent certains lieux, pour éviter même entre espèces très semblables visuellement, d'invoquer des confusions qui n'ont pas de sens – ainsi, par exemple, entre la bécassine des marais et la bécassine double.

Je note qu'en ce qui concerne le risque de confusion, le « guide interprétatif » devrait faire part de l'intérêt suscité par l'approche française visant à regrouper dans une même catégorie les espèces susceptibles d'être confondues, ce qui permet de fixer des dates de chasse identiques pour les espèces concernées.

C. Une approche plus fine de la notion de dérangement

Cette notion n'a reçu à ce jour que peu d'applications jurisprudentielles. Elle pose dans son principe même beaucoup de questions et en particulier celle de savoir pourquoi le dérangement serait uniquement lié à la pratique de la chasse. Le passage d'une embarcation sur un étang, dans un marais, la promenade d'un groupe de randonneurs le long d'une rivière, la pratique de la planche à voile sur certains plans d'eau, ne sont-ils pas en effet des éléments aussi perturbateurs que la pratique de la chasse ?

Mais au-delà, c'est sans doute l'un des domaines dans lesquels l'utilisation de méthodes scientifiques plus perfectionnées permettrait d'apporter des réponses significatives. Les travaux conduits par M. Mathieu Boos en ce qui concerne certaines espèces de canards dans la vallée du Rhin en sont une première approche. Ils font ressortir en données moyennes que le dérangement causé par l'activité de chasse, n'affecte pas profondément les espèces considérées.

Il serait également intéressant d'observer les capacités d'adaptation de certaines espèces d'oiseaux, notamment dans la perspective de reconstitution des habitats prévue par la directive de 1992.

A cet égard, les données figurant dans les « Résultats d'analyse technique de la nouvelle réglementation française » transmis le 6 décembre 2002 par la Commission européenne, permettent une première approche de la position susceptible de figurer dans le « guide interprétatif ».

S'agissant du dérangement, il est indiqué que « *pour permettre des périodes de chasse échelonnées, il est nécessaire de pouvoir démontrer, au cas par cas, que :*

1) la chasse est de suffisamment faible intensité pour permettre aux oiseaux de compenser la perte nutritionnelle et autres activités essentielles ;

2) il existe suffisamment de zones calmes à proximité pour assurer des refuges appropriés où les oiseaux peuvent se nourrir et se reposer. »

D. La fausse piste des dérogations

Au cours de mes déplacements dans les différents pays d'Europe du Sud, j'ai noté le nombre souvent élevé de dérogations qui étaient demandées par l'Espagne et l'Italie (respectivement 126 et 216, contre 41 pour la France en 1998).

La Commission de Bruxelles n'a pas jugé possible de nous communiquer le détail de ces dérogations figurant dans les rapports transmis annuellement par chaque Etat, en application de l'article 9, paragraphe 3, sans avoir l'accord préalable des Etats concernés. Néanmoins, comme cela a déjà été indiqué, ces différences dans le nombre des dérogations semblent plutôt liées à des questions de présentation formelle.

On regrettera, toutefois que le juge administratif français ait considéré qu'il pouvait de lui-même se saisir de l'examen du bien-fondé des dérogations demandées par la France, alors que la logique de la directive aurait, semble-t-il, plutôt voulu que ce soit la Commission qui soit amenée à se prononcer et à engager, le cas échéant, les procédures appropriées si elle estimait que les dites dérogations allaient au-delà de ce qui était possible.

En tout état de cause, il est vrai que ces dérogations doivent correspondre à des pratiques ou à des finalités précises et qu'elles ne peuvent *a priori* porter que sur une quantité limitée d'individus.

III. LE REMPLACEMENT DE LA DIRECTIVE, REMISE EN CAUSE DANS SON ESPRIT, PAR UNE NOUVELLE CONVENTION INTERNATIONALE

La directive «oiseaux» de 1979 pose beaucoup plus de problèmes par les jurisprudences auxquelles elle a donné lieu que par ses propres dispositions dont on a vu quelles étaient relativement ouvertes.

Une évolution n'en paraît pas moins nécessaire.

D'abord parce que le territoire auquel elle s'applique ne coïncide pas totalement avec celui de la zone de migration des oiseaux sauvages. Sans doute le passage des neuf Etats de la Communauté européenne d'alors aux vingt-cinq Etats que rassemblera l'Union à la suite de l'élargissement, donne-t-il un espace géographique plus vaste. Il n'en demeure pas moins insuffisant.

D'autre part, le classement des espèces tel qu'il a été fixé en 1979 ne tient pas compte de certains phénomènes qui mériteraient une analyse plus précise, en particulier la coexistence déjà évoquée, au sein d'une même espèce, d'une partie migratrice et d'une autre partie qui tend à se sédentariser.

Enfin, et surtout, l'interprétation donnée par le juge a fait glisser ce texte d'une perspective positive de conservation des espèces vers une approche de limitation systématique et quasi éthique de la chasse.

A. Les tentatives de retour à l'esprit d'origine de la directive

Diverses hypothèses de modification de cette directive ont été envisagées.

Une première tentative, engagée en 1994 à l'initiative de la France, a échoué du fait de la position du Parlement européen, très opposé à la chasse, sous l'influence des pays du Nord de l'Europe.

Le « guide interprétatif », qui n'est pas en lui-même un acte modificatif, devrait prendre la forme d'un document de travail de la Commission, préfacé par la commissaire en charge de l'environnement, Mme Margot Wallström. D'un strict point de vue juridique, il n'aura donc aucune force obligatoire à l'égard de la CJCE, qui ne sera pas tenue d'opérer un revirement de jurisprudence⁽²⁶⁾.

Faut-il dès lors, proposer d'intégrer le « guide interprétatif » dans l'annexe V (relative aux recherches et travaux) de la directive de 1979, pour lui donner une force juridique supérieure ? Cette suggestion, qui introduirait la notion de décade dans le corps même de la directive, peut poser un problème de procédure. Celle prévue, en effet, par les articles 15 et 17 de la directive n'est peut-être pas appropriée et a d'ailleurs suscité un certain scepticisme auprès des services de la Commission. Il conviendrait d'autre part que les concepts donnant lieu à interprétation l'aient été de façon suffisamment précise pour éviter de nouvelles dérives.

Une autre piste évoquée par certains serait de regrouper dans une directive unique la directive « oiseaux » et la directive « habitat ». Cette solution qui consisterait à certains égards à privilégier la protection des espaces ou à harmoniser protection des espèces et protection des espaces, pourrait certes ouvrir certaines perspectives.

Encore faudrait-il que le débat auquel donnerait lieu cette modification ne soit pas porté comme certains le souhaiteraient sur le terrain purement éthique de l'interdiction de la chasse, mais qu'il se situe bien dans une volonté de conciliation de la chasse et de la conservation des espèces.

Dans tous les cas, la question de la pertinence de l'espace géographique resterait totalement posée. Il paraît en effet quelque

⁽²⁶⁾ Dans un précédent arrêt relatif à la directive de 1979, Commission des Communautés européennes contre la République italienne, du 23 février 1988 (affaire 429/85), la CJCE avait observé qu'une déclaration du Conseil ne saurait donner lieu à une interprétation différente de celle qui résulte du libellé même d'un article de la directive.

peu illogique que la pratique de la chasse soit très strictement limitée et encadrée dans les pays de l'Union, alors que dans le même temps, plus à l'Est vers la Sibérie, et plus au Sud vers l'Afrique, personne ne se soucie avec autant de rigueur des conditions dans lesquelles les mêmes oiseaux sont aujourd'hui chassés ou voient leur habitat éventuellement menacé.

B. L'autorisation de ratifier l'accord AEWA constitue un premier élément de réponse, mais elle ne peut suffire

Plusieurs conventions ont été adoptées au cours des dernières décennies pour assurer la protection de la faune sauvage et de ses habitats.

Après les deux conventions de Paris de 1902 et de 1950, une convention signée à Bonn le 23 juin 1979 a institué un cadre universel pour la conservation et la gestion de toutes les espèces migratrices (pas seulement les oiseaux).

Le premier accord d'importance intervenu dans le cadre global fixé par la convention de Bonn est l'accord de La Haye du 16 juin 1995, sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasien, *African-eurasian migratory water bird agreement*, (dit « accord AEWA »).

Certes, cet accord couvre l'ensemble du paléarctique occidental. Beaucoup de ses dispositions constituent des recommandations, plus que des obligations. Toutefois, s'agissant de la chasse, son annexe 3, qui définit un plan d'action, rappelle l'interdiction du prélèvement des oiseaux durant les phases de vulnérabilité, mais ajoute que cette interdiction ne vaut que « *dans la mesure où ledit prélèvement a un effet défavorable sur l'état de conservation de la population concernée* ».

La Commission européenne se dit prête à proposer la ratification de cet accord, mais souhaite qu'un bilan des avantages et inconvénients de cette convention soit préalablement établi.

L'Assemblée nationale vient de voter en première lecture, le 14 mai 2003, l'autorisation de ratifier cet accord.

C'est une avancée importante, qui devrait être considérée comme un élément significatif par le juge communautaire et le juge national.

Il convient, toutefois, de souligner que cet accord AEWA ne concerne que le gibier d'eau et que sa pleine mise en œuvre suppose encore sa ratification par l'Union européenne.

Au-delà, il serait souhaitable que la mise au point d'un accord plus large, couvrant l'ensemble des oiseaux migrateurs du paléarctique occidental soit engagée.

L'exemple de l'Amérique du Nord est, à cet égard, très intéressant. Les Etats-Unis, le Canada et la Mexique, ont réussi à instituer, depuis 1988, un mécanisme de gestion commun pour les canards et les oies, permettant de moduler le prélèvement, espèce par espèce, pour chacune des grandes voies de migration.

Un tel dispositif, s'appuyant sur un réseau efficace d'observation et d'analyse scientifique, permettrait une approche beaucoup plus réaliste de la nécessaire conciliation de la chasse et de la conservation des espèces. L'élargissement de l'Union européenne, en étendant sensiblement l'aire d'action de l'Union, et en faisant de certains Etats cruciaux en ce domaine, tels que la Russie ou l'Ukraine, des Etats limitrophes, devrait favoriser largement une telle démarche.

Contrairement à beaucoup d'idées reçues, ce ne sont pas tant les institutions de Bruxelles (Conseil et Commission), qui ont toujours été mesurées, que les interprétations données par le juge (Cour de justice, mais aussi et surtout, juge administratif français) qui sont à l'origine des problèmes d'application de la directive « oiseaux » de 1979.

De ce fait, deux types de situations coexistent aujourd'hui en Europe. Celles de pays qui ont peu développé les contentieux et qui sont, dans l'ensemble, dans une relation de discussion et de négociation avec la Commission. Celles de pays qui, comme la France essentiellement, ont été engagés dans des procédures contentieuses qui les entraînent vers des interprétations de plus en plus restrictives.

Devant cette situation, trois voies doivent être ouvertes pour retrouver une unité d'approche :

- le développement systématique des moyens d'observation et d'analyse scientifique dans le cadre d'un réseau couvrant l'ensemble de l'Union, mais s'étendant aussi au-delà sur tout l'espace paléarctique occidental ;

- le retour à une plus grande unité des interprétations juridiques, dans l'esprit initial de la directive, à travers le guide interprétatif, à condition que le juge veuille bien être partie prenante dans cet effort ;

- l'élaboration d'une convention internationale conciliant pratique de la chasse et conservation des espèces, sur le modèle de l'expérience nord-américaine, à l'échelle de l'ensemble Afrique-Eurasie.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie, le mardi 13 mai 2003, sous la présidence de M. Pierre Lequiller, Président, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

Le **Président Pierre Lequiller** a demandé au rapporteur si la directive permettait de modifier les dates de chasse et a souhaité des précisions sur les causes des contentieux français.

Le rapporteur a indiqué que la directive ne comportait pas de date fixe. Il a ajouté que la principale difficulté reposait sur l'application très stricte de la notion de « *protection complète* », élaborée par la Cour de justice des Communautés européennes à la suite d'une question préjudicielle posée par le tribunal administratif de Nantes et dont l'application a été rendue encore plus rigoureuse par la jurisprudence française. Par différence, les gouvernements des autres Etats membres ont préféré, dans l'ensemble, à la voie contentieuse ouverte par des questions préjudicielles, la recherche de compromis avec la Commission – dont la position est plus mesurée que celle de la Cour de justice. On observe, en outre, que les associations de protection de la nature sont en France plus actives, et que le juge y exerce un contrôle plus attentif et plus approfondi. Quant aux pays de l'Europe du Nord, ils ont une réglementation traditionnellement plus contraignante.

M. Jacques Myard a demandé sur quels fondements juridiques le juge français a établi sa jurisprudence et si la directive de 1979 n'était pas trop floue et n'intervenait pas en fait dans un domaine relevant davantage de la compétence nationale.

Le rapporteur a rappelé que les trois critères principaux retenus par le juge sont « *la protection complète* », « *le risque de confusion* » et « *le risque de dérangement* ». Il a ajouté que la directive se bornait à interdire la chasse pendant les périodes de reproduction et de migration. Il a également souligné sa préférence pour l'élaboration d'une

convention internationale couvrant l'ensemble de l'aire de migration des oiseaux.

M. Jérôme Lambert a observé que les difficultés posées par les limites territoriales de la réglementation communautaire n'existaient pas seulement pour les oiseaux, mais dans tous les domaines. Il s'est demandé si les problèmes soulevés en France ne reposaient pas principalement sur la difficulté à prendre des décisions politiques découlant d'une approche scientifique approfondie de la question. En effet, la détermination des périodes de vulnérabilité varie selon les époques et les endroits et exige des études scientifiques rigoureuses. Cela étant, la conduite de telles études n'empêcherait sans doute pas que le débat sur la fixation des dates de chasse en France perdure.

Le rapporteur a précisé que le comité ORNIS, placé auprès de la Commission, était chargé de la collecte des données scientifiques à partir notamment, mais pas exclusivement, de données nationales. Il a indiqué que le Conseil d'Etat a choisi d'écarter certaines données du comité ORNIS au profit de données, plus strictes, contenues dans le rapport Lefeuvre. Il a estimé qu'en réalité, le Conseil d'Etat n'avait pas de véritable doctrine en la matière. Il a souligné qu'au niveau communautaire, il convenait à la fois de poursuivre le développement de données scientifiques et de faire aboutir l'élaboration d'un « guide interprétatif ». Il a jugé nécessaire, plus largement, de promouvoir la conclusion d'une convention internationale sur la conservation des oiseaux migrateurs, couvrant tout le territoire de migration.

M. Jacques Myard a évoqué l'idée de réformer la directive dans le sens d'une plus grande précision. Il a estimé que le traitement de la question des oiseaux migrateurs constituait une claire illustration d'une dérive plus générale conduisant au « gouvernement des juges ».

Le Président Pierre Lequiller s'est déclaré favorable à l'idée d'une convention internationale portant sur les oiseaux migrateurs. Il a estimé néanmoins qu'un texte européen restait nécessaire, et que l'on pourrait par conséquent envisager de préciser le texte de la directive.

Le rapporteur a indiqué que de précédentes tentatives de révision de la directive avaient échoué, compte tenu des positions assez divergentes des Etats membres à ce sujet. Il a précisé que les Etats du Nord de l'Union étaient souvent peu favorables à la chasse.

Annexe : **Liste des personnes auditionnées par le rapporteur**

EN FRANCE

- Ministère de l'écologie et du développement durable :
 - M. Louis HUBERT, conseiller technique ;
 - M. Alain AUVE, chef du bureau de la chasse.
- M. Jean-Christophe MARTIN, conseiller du Premier ministre pour l'agriculture, les PME, le commerce, l'artisanat et les professions libérales.
- Fédération nationale des chasseurs :
 - M. Charles-Henri DE PONCHALON, président ;
 - M. Thierry COSTE, cabinet conseil.
- Association nationale des chasseurs de gibier d'eau :
 - M. Raymond POUGET, président ;
 - M. Gilles DEPLANQUE, chargé de mission.
- M. Mathieu BOOS, docteur d'université en écologie et physiologie animale.
- M. Renaud DENOIX DE SAINT-MARC, vice-président du Conseil d'Etat, président du conseil d'administration de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage.
- M. Georges DUTRUC-ROSSET, ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts.
- M. Patrice FEVRIER, président du Club international des chasseurs de bécassines.
- M. Bertrand-Pierre GALEY, directeur général du Muséum national d'histoire naturelle.
- M. André GOUSTAT, conseiller régional d'Aquitaine.
- Me Charles LAGIER, avocat de la Fédération nationale des chasseurs.

- M. Guy-Noël OLIVIER, secrétaire général de OMPO (Oiseaux Migrateurs du Paléarctique Occidental).
- M. Jean SEINLARY, trésorier de OMPO.
- M. Gilbert DE TURCKHEIM, vice-président de la Fédération nationale des chasseurs, vice-président de la FACE, président de la région cynégétique Nord-Est.

A L'ETRANGER

I. Portugal

- Ministère de l'agriculture, du développement rural et de la pêche :
 - M. Miguel SERRÃO, adjoint du secrétaire d'Etat à l'agriculture ;
 - M. Salter CID, conseiller du ministre de l'agriculture, du développement rural et de la pêche ;
 - M. Luis FARINHA, juriste au cabinet du ministre ;
- M. Armenio LANÇA, président de la Confédération nationale des chasseurs portugais.

II. Espagne

- Ministère de l'environnement :
 - M. Inigo ASCASIBAR ZUBIZARRETA, sous-directeur général des forêts ;
 - M. Borja HEREDIA ARMADA, sous-direction générale de la conservation de la biodiversité ;
 - M. Antonio PEREZ ALONSO-GETA.
- Fédération espagnole de la chasse :
 - M. Angel SANTIAGO GRACIA VICENTE, secrétaire général ;
 - M. Jorge Bernad DANZBERGER, conseiller juridique.
- M. Teofilo DE LUIS RODRIGUEZ, député de Madrid, secrétaire technique du groupe populaire.
- M. José MADEVO JARABO, député de Cuenca, porte parole du parti populaire à la commission de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche.

III. Italie

- UNAVI (Confédération des chasseurs italiens) :
 - M. Giacomo LANZINI, président ;
 - M. Marco CIARAFONI, secrétaire général.
- M. Marco RUOTOLO, professeur de droit constitutionnel.
- M. CECCHETTI, président de l'Association de défense des chasseurs.
- M. LA POSTA, ministère de l'environnement, direction pour la conservation de la nature.

IV. Grèce

- M. Neoklitos GEORGIADIS, chef du service de la chasse au ministère de l'agriculture.
- M. Nicolaos PAPADODIMAS, président de l'association hellénique des amis de la chasse.

V. Belgique

- Commission européenne, direction générale de l'environnement :
 - M. Nicholas HANLEY, chef de l'unité B2, « Nature et biodiversité » ;
 - Mme Anne TELLER.
- M. Yves LELOUX, secrétaire exécutif du Royal Saint-Hubert club de Belgique.
- M. Yves LECOCQ, secrétaire général de la Fédération des associations de chasse et conservation de la faune sauvage de l'Union européenne (FACE).