

Texte d'une conférence prononcée à LIMOGES
Le 26/08/2005

La chasse française confrontée au droit européen

Gérard CHAROLLOIS

L'acte de chasse est celui qui tend à la destruction d'un animal vivant à l'état libre.

Ce rappel de la définition officielle de la chasse loisir fait immédiatement apparaître les deux types de problèmes que pose cette pratique :

--- Affectant les animaux vivant à l'état libre, elle interfère négativement avec la protection de la faune ;

---- Étant un acte de destruction, elle contrevient à l'approche bienveillante du vivant, au respect de l'animal perçu comme un être sensible.

Dès lors, suscitant débat dans la société, la chasse et son droit fluctuent avec le rapport des forces entre tenants et adversaires.

Sociologiquement, constatons que l'UNION EUROPEENNE compte environ six millions de chasseurs. Un quart d'entre eux sont français.

La France est le pays non seulement d'EUROPE mais de tout le paléoarctique ayant la période de chasse la plus longue, le plus grand nombre d'espèces soumises à la législation de la chasse, le plus faible pourcentage de territoire placé en réserve naturelle.

La France est, selon le rapport de la COMMISSION EUROPEENNE de l'année 2004, le pays membre auteur du plus grand nombre d'infractions au droit communautaire de l'environnement.

La France n'accepte pas quarante loups dans les ALPES alors que l'Italie en compte cinq cents, l'Espagne mille cinq cents.

Les chasseurs, bien que minoritaires (2% de la population), s'organisent en ce pays en un puissant groupe de pressions en raison de la structuration des associations de chasseurs, organisation pyramidale :

Une fédération de chasseurs, dans chaque département, avec adhésion et cotisation obligatoire pour tout chasseur, une association de chasseurs dans chaque commune rurale et, au sommet, une fédération nationale des chasseurs, anciennement UNION NATIONALE DES FEDERATIONS DE CHASSEURS.

C'est une ordonnance du maréchal PETAINE du 28 juin 1941 qui créa les « sociétés départementales des chasseurs » maintenues sous cette forme corporatiste par arrêté du 15 novembre 1945.

Cette structure explique le poids excessif de ce lobby sur le personnel politique français, donc sur les lois et règlements conçus pour les seuls chasseurs.

Tout puissant localement et encore à PARIS, le lobby cynégétique a bien tenté une opération de « contrôle » des institutions européennes. Il constitua une Fédération des chasseurs d'EUROPE mais n'obtint pas, pour l'heure, du parlement européen et de la COMMISSION la même soumission absolue qu'il impose au parlement français.

Face au blocage institutionnel opposé par ce lobby et ses relais politiques, les associations de protection de la Nature devaient recourir au juge et au droit communautaire pour ébranler certains privilèges exorbitants octroyés par un législateur interne sous influence.

I. Les dates de chasse des oiseaux

La France autorise la chasse à soixante espèces d'oiseaux alors que la plupart des autres pays limitent à moins de dix ce nombre. Ainsi, plusieurs millions de grives sont tuées chaque année ici alors que l'espèce est intégralement protégée au Royaume Uni, au Benelux, en Allemagne, en Scandinavie, en Suisse, en Autriche.

Les chasseurs français, en vertu d'un décret du 14 mars 1986 (86 571), pouvaient détruire des oiseaux jusqu'au 28 février et dès le 15 juillet, pour les oiseaux d'eau. Les dates d'ouverture de la chasse étaient déterminées annuellement par les préfets et l'ouverture anticipée de la chasse aux oiseaux d'eau résultait d'un arrêté ministériel.

L'EUROPE se préoccupa de sauvegarde des oiseaux par une directive qui devait acquérir une grande célébrité et générer un surabondant contentieux, la directive 79409 du 2 avril 1979, publiée au J.O. des communautés du 6 avril 1979.

Ce texte pose un principe général de protection des oiseaux dont la perturbation est prohibée (article 5). Toutefois, les espèces en bon état de conservation peuvent faire l'objet d'actes de chasse, dans des conditions définies. La liste des espèces ainsi autorisée à la chasse figure en annexe II de la directive.

La prescription clé de la norme européenne siège en l'article 7 alinéa 4 qu'il convient d'énoncer textuellement :

« Les états membres veillent à ce que les espèces soumises à la législation de la chasse ne soient pas chassées pendant les périodes de nidification, de reproduction et lors des stades de dépendance. Ils veillent, en particulier, à ce que les espèces migratrices soumises à la législation de la chasse ne soient pas chassées pendant leur trajet de retour vers leurs lieux de nidification et pendant la période de nidification ».

Or, le chasseur français aime tuer le « migrateur quand il passe ».

Un coup à la descente, en automne, et un second coup à la « repasse » en février.

La France approuva, bien sûr, la directive 79409 en pensant sans doute rendre l'hommage du vice à la vertu, mais avec la volonté manifeste d'ignorer la portée de la prescription.

En 1984 déjà, le CONSEIL d'État annula, sur la base de l'article 7 alinéa 4, des arrêtés ministériels qui avaient fort malencontreusement ouvert la chasse à la tourterelle des bois, dans le MEDOC, en mai.

Mais c'est en 1987 que commença la grande querelle des dates de chasse.

Des associations de protection de la Nature attaquèrent devant les tribunaux administratifs les arrêtés préfectoraux annuels d'ouverture de la chasse en ce qu'ils autorisaient les tirs après le 31 janvier des oiseaux d'eau, des grives, des pigeons ramiers et des bécasses.

Il revint au Tribunal Administratif de GRENOBLE l'honneur de rendre le tout premier jugement d'annulation le 27 novembre 1987.

Les mois suivants tous les tribunaux administratifs du pays, en application de l'article 7 de la directive C.E.E. 79409, censurèrent les arrêtés qui permettaient la chasse en février au motif qu'en lecture de la littérature ornithologique et cynégétique, les oiseaux étaient en cette période de l'année en phase de « trajet de retour vers les lieux de nidification ».

Parallèlement, des recours étaient exercés à l'encontre de la chasse d'été des oiseaux d'eau, ceux-ci étant encore en phase de reproduction et de dépendance (élevage des jeunes) en juillet et en août. Le CONSEIL D'ETAT annula les premiers arrêtés relatifs à ces ouvertures anticipées le 13 octobre 1988.

Le lobby cynégétique résista âprement devant les juridictions en soutenant que les oiseaux ne migraient pas encore en février et avaient cessé leur reproduction en été.

Les données biologiques n'ayant pas encore été « rectifiées », les juges appliquèrent le droit européen dès lors « que les directives lient les états membres quant aux résultats à atteindre et que l'ETAT ne saurait édicter des règlements contraires aux objectifs ainsi définis ».

Pour résister à cette réduction très limitée du temps d'ouverture, les chasseurs soutinrent alors qu'il convenait d'interpréter la directive dans le sens d'une protection non intégrale des oiseaux mais qu'il fallait attendre qu'un pourcentage important d'oiseaux soit en phase de trajet de retour vers les lieux de nidification ou qu'un pourcentage significatif soit encore en temps de reproduction pour qu'il faille fermer la chasse.

Cette thèse fut soutenue par un commissaire du gouvernement, Madame DE SAINT PULGENT, devant le CONSEIL d'État en son audience du 11 mai 1990.

La juridiction n'opta pas clairement entre les thèses en présence et globalement confirma, d'une part, l'interdiction de chasser en février et, d'autre part, annula les arrêtés ouvrant la chasse en juillet et en août.

Néanmoins, l'administration ne s'inclina pas et perdura à réitérer les illégalités ainsi censurées, amenant une accumulation de jurisprudence exceptionnellement étoffée.

Certains tribunaux ordonnèrent alors des expertises ornithologiques confiées à des membres du C.N.R.S. (TAMISIER désigné par T.A. GRENOBLE, OLIOSO désigné par T.A. NICE, AMBLARD désigné par T.A. CLERMONT -FERRAND).

Ces diverses études ne firent que compléter les productions des protecteurs de la Nature et, années après années, les juges de l'excès de pouvoir annulaient les arrêtés.

En 1992, le Tribunal Administratif de NANTES voulut bien interroger la COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES par question préjudicielle portant sur l'interprétation à donner à la directive « oiseaux ».

L'arrêt de la C.J.C.E. intervint le 19 janvier 1994 et foudroya le lobby cynégétique français . Le juge suprême du droit communautaire disait qu'il convenait de fermer la chasse au tout début de la période de migration pré-nuptiale, le régime de protection devant être complet et qu'il ne convenait pas d'autoriser les clôtures échelonnées, espèce par espèce, sauf à l'État membre à démontrer l'absence d'incidence d'un tel échelonnement sur les espèces.

Au printemps 1994, ayant épuisé la contestation du fait, en lumière des multiples expertises, et du droit, en lecture de cet arrêt de la C.J.C.E., les chasseurs français devaient se contenter de cinq mois d'ouverture de la chasse entre le premier septembre et le 31 janvier, période supérieure à celle autorisée dans les autres pays.

Le législateur intervint alors par la loi du 15 juillet 1994 (loi 94 591) qui fixait des dates de clôture de la chasse jusqu'à la fin de février, tout en laissant aux préfets la faculté d'anticiper la clôture, par simple arrêté.

La fixation des dates de chasse n'entre pas dans le cadre de l'article 34 de la constitution limitant le champ de la loi, mais qu'importe !

Le 24 juin 1994, le député de MOSELLE, Pierre LANG, déclara : « Les protecteurs de la Nature devront reconnaître que les chasseurs ont bien légiféré. (rires sur les bancs) Non, je voulais dire les députés ». Quel superbe lapsus révélateur !

Les années suivantes, les associations demandèrent aux préfets de faire usage de la faculté d'anticiper la date de clôture de la chasse. Les préfets ne le firent pas et les juges annulèrent leurs refus de fermeture en enjoignant à l'administration de clôturer le 31 janvier.

Les « chasseurs » n'avaient pas aussi bien légiféré que le proclamait ce représentant du lobby cynégétique.

Les malheurs de la chasse perdurant, le législateur intervint à nouveau le 3 juillet 1998 en fixant les dates d'ouverture de la chasse, sans laisser aux préfets la faculté d'anticiper la fermeture, prescription de la loi précédente.

La jurisprudence du Conseil d'État était pourtant déjà amorcée (arrêt du 28 février 1992), faisant prévaloir les directives sur les lois.

Le juge de l'excès de pouvoir en 1998 et 1999 enjoignit aux préfets et au ministre de fermer la chasse fin janvier et de ne pas l'ouvrir en juillet et en août (arrêt conseil d'État - 3 décembre 1999).

La manœuvre de couverture par la loi avait lamentablement échoué mais révélait la soumission étroite du législateur français au lobby chasse.

La loi du 26 juillet 2000 renonçait à fixer des dates de chasse, restituant au pouvoir réglementaire ses attributions constitutionnelles en la matière.

Un décret du premier août 2000 allait-il mettre fin à cet interminable contentieux, commencé treize ans plus tôt ?

Il n'en fut rien. La chasse des oiseaux d'eau ouvrait encore en août et ne fermait que courant février. Le conseil d'État annula ces dispositions par son arrêt du 25 janvier 2002.

Entre temps, soit le 7 décembre 2000, la C.J.C.E., sur requête de la COMMISSION EUROPEENNE, condamnait la France pour non transposition de la directive 79409 quant aux dates de chasse et rappelait que lorsque 20% des effectifs d'une population d'oiseaux demeure en période sensible, il convient de ne pas y pratiquer la chasse.

Au terme de quinze ans de procédure, l'administration française ne parvenait pas à imposer aux chasseurs un honnête respect du droit communautaire ce qui est éloquent sur le poids des groupes de pressions sur l'appareil d'État.

Une nouvelle « astuce » juridique fut alors invoquée par les porteurs de fusils.

L'article 9 de la directive permet de déroger aux prescriptions des articles précédents « à défaut d'autres solutions satisfaisantes permettant d'exploiter, de manière judicieuse et strictement contrôlée, de petites quantités d'oiseaux ».

Pourquoi ne pas instaurer des quotas de prélèvements d'oies, de grives, de bécasses et autres en février par dérogation au si fâcheux article 7 ?

Le conseil d'État saisi d'un recours à l'encontre d'un arrêté ministériel usant de cette faculté dérogatoire voulut bien interroger, une fois de plus, la C.J.C.E. d'une question préjudicielle sur ce point.

L'arrêt de la cour de Luxembourg intervint le 16 octobre 2003. Pour le Procureur général près la C.J.C.E., en ses conclusions, l'article 9 prévoyant une dérogation ne peut pas profiter à la chasse loisir. Que voilà un bon avis, pour les amis des oiseaux.

Mais la C.J.C.E. n'a pas suivi son Procureur général et a admis, en son avis, qu'un État membre pouvait user de l'article 9 point C, susvisé, pour autoriser la chasse dans des conditions toutefois bien spécifiques. Et là, ce sont les chasseurs qui déplorent l'analyse, car le juge suprême dit qu'il convient que soit réalisée la condition d'absence de toute autre solution satisfaisante permettant l'exploitation des oiseaux. En aucun cas, la dérogation ne saurait justifier un allongement du temps d'ouverture de la chasse.

Fin de l'histoire ?

Pas tout à fait. En mai 2002, le premier Ministre, proche des milieux cynégétiques, fit de « la chasse sa priorité ».

Impossible pour lui de discuter, derechef, les analyses de la directive.

Il fallait jouer sur les données ornithologiques. Le gouvernement créa un « Observatoire National de la Faune Sauvage » qui n'observe nullement la faune et qui n'a pas d'autre but que de « conseiller » l'administration sur la prise d'arrêtés d'ouverture de la chasse. Cet Observatoire n'étudie absolument pas la faune et ne produit aucun document scientifique, à l'exception de rapports servant de fondements techniques aux arrêtés.

Une quinzaine de techniciens, dont un seul ne dépend pas du lobby chasse, « rectifient » à la lumière des « connaissances nouvelles » les dates de début de migration des oiseaux et les dates de fin de reproduction.

Or, ces « rectifications » sont unilatérales et tendent à retarder le début de la migration et à avancer la fin de la période de reproduction.

Le conseil d'État sera-t-il dupe de la manœuvre ? La COMMISSION EUROPEENNE se laissera-t-elle abuser par les données et interprétations techniques soufflées par le lobby de la chasse française ?

L'avenir le dira. Le parlement européen, en sa séance du 16 février 1996, demandait une fermeture de toute chasse aux oiseaux au plus tard le 31 janvier.

L'INSTITUT ROYAL BELGE DES SCIENCES NATURELLES, consulté en 1991 par la COMMISSION EUROPEENNE, en vue de conseiller la France sur l'adoption de dates de chasse compatibles avec les objectifs de la directive, préconisait une clôture au plus tard le 31 janvier et une ouverture, au plus tôt, le premier septembre.

En 1999, un groupe d'experts impartiaux, venus de tous les horizons de la recherche, remettait au gouvernement

français, sous la signature du professeur LEFEUVRE, un complet rapport indiquant qu'en février, d'une part, en août et septembre, d'autre part, les oiseaux chassés sont en périodes sensibles.

Un État impartial s'en serait tenu à ces évidences. Mais ici, nous sommes en présence d'un État sous influence.

L'Italie, sour latine, victime elle aussi d'une chasse importante, fut condamnée le 17 janvier 1991 par la C.J.C.E. pour ses dates de chasse. Elle ouvrait la guerre aux oiseaux, pour trois espèces seulement, le 18 août et fermait les hostilités le 10 mars. Sans astuces malhonnêtes, sans tricheries vaines, ce pays adopta une loi prohibant la chasse entre la fin janvier et le mois de septembre.

La France fait figure d'exception peu glorieuse.

II. La loi VERDEILLE et la CONVENTION Européenne DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME

Je serais beaucoup plus bref pour évoquer l'incidence du droit de l'autre EUROPE, sur la chasse française.

Mais le scénario est également édifiant de la problématique sociologique et politique du problème.

Une loi du 10 juillet 1964 (loi 64 696), dite VERDEILLE, du nom du sénateur qui l'inspira, créa les Associations communales de chasse Agréées « ACCA ». Particularité du texte, il n'était pas d'application général mais n'entrait en vigueur qu'après avis conforme du conseil général d'un département ou après acceptation d'une majorité qualifiée d'habitants d'une commune.

Trente départements adoptèrent le système des A.C.C.A., soit environ dix mille communes sur les trente six mille six cents que comptent ce pays.

Dans le régime VERDEILLE, que nous ne détaillerons pas, le propriétaire foncier est tenu de faire apport de son terrain au domaine chassable de l'A.C.C.A. dont il est fait membre de droit. Seuls les grands propriétaires, détenteurs d'au moins vingt hectares d'un seul tenant voire soixante dans certains départements et même cent en zones de montagnes, peuvent, lors de la création de l'A.C.C.A. ou lors d'un multiple de six anniversaires de création de l'A.C.C.A., faire opposition ou retrait de leurs fonds de ce territoire de chasse.

Pour le chasseur, la discrimination peut se réclamer d'une logique purement cynégétique. Pour chasser, il faut de la surface et seule une étendue de plus de vingt hectares offre des perspectives cynégétiques.

C'est oublier qu'en notre temps, la chasse n'est plus l'unique lien qui puisse unir un homme, un fonds et les animaux qui y vivent.

Par choix éthique, nombre de contemporains souhaitent instaurer avec l'animal une relation de bienveillance, de protection contraire à l'approche cynégétique.

La loi ne le permet pas. En dérogeant à la vieille règle issue de la Révolution selon laquelle « nul n'a le droit de chasser sur le terrain d'autrui sans son consentement préalable », elle viole la liberté de conscience et de mode de vie des opposants à la chasse.

Les successifs ministres de l'environnement admettaient volontiers l'injustice du système, reconnaissaient l'existence de tensions sur le terrain et souhaitaient une reconnaissance du « droit de non-chasse », ainsi mal nommé.

Nous savons déjà la soumission du parlement aux injonctions du lobby chasse et les dirigeants de ce loisir ne sont guère hommes de compromis, d'ouverture et de tolérance. Ils ne voulaient pas d'une admission de la liberté des non-chasseurs à vivre, chez eux, sans la chasse.

En 1984, j'élaborais une thèse d'incompatibilité de la loi VERDEILLE avec diverses dispositions de la CONVENTION EUROPEENNE DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME.

Ce texte m'apparaissait contraire à l'article 9 qui prévoit que « toute personne a la liberté de pensée, impliquant celle de manifester ses convictions en public ou en privé ». Soustraire son fonds à la chasse pour l'ériger en refuge pour la faune n'est qu'une manifestation privée de conviction écologiste.

L'article 11 de la C.E.D.H. prévoit la liberté d'association qui est d'abord celle de ne pas être fait membre d'un groupement contre son gré, ce que jugea la COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME les 13 août 1981 et 30 juin 1993. Or, la loi VERDEILLE, en son article 4, impose la qualité de membre de droit à tout propriétaire foncier, fut-il hostile à la chasse.

L'article I du Premier protocole additionnel à la C.E.D.H. protège le droit d'usage de chacun sur ses biens. Or, manifestement, en l'espèce, la loi impose un usage cynégétique d'un fonds contre la volonté du propriétaire qui perd corrélativement la liberté d'usage en faveur de la préservation du vivant de son bien.

Enfin, l'article 14 de la C.E.D.H. condamne les discriminations de droits garantis fondés entre autres sur des différences de fortune. En l'espèce, le grand propriétaire, fut-il chasseur, peut interdire aux tiers de chasser chez lui alors que le petit propriétaire, fut-il objecteur de conscience de la chasse, perd cette liberté.

Cette thèse fut soutenue devant le juge judiciaire et devant le juge administratif en faveur de divers propriétaires fonciers de Dordogne, Creuse et Gironde victimes des A.C.C.A.

Si les T.G.I. de PERIGUEUX, GUERET, VALENCE et CARCASSONNE déclarèrent la loi VERDEILLE contraire à certaines dispositions de la C.E.D.H., les cours supérieures, dans une belle cacophonie d'interprétation, n'effectuèrent pas un véritable contrôle de conventionnalité du texte.

La COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME, par son arrêt en grande chambre du 29 avril 1999 (MONTION CHASSAGNOUX contre France) déclara la loi des A.C.C.A. en contradiction avec les articles 11 de la C.E.D.H. et I de son protocole additionnel ainsi qu'avec les prescriptions de l'article 14 avec les deux textes précédents. Elle dit enfin ne pas y avoir lieu d'examiner l'affaire sous l'angle de la violation de l'article 9.

Peu de lois ont eu l'opprobre d'être déclarées contraires à quatre dispositions de la C.E.D.H.

Le législateur devait alors intervenir. Il le fit l'année suivante, par la loi du 26 juillet 2000, en reconnaissant ou plutôt en entravant la liberté des propriétaires.

Pour faire opposition, le petit propriétaire doit justifier ne pas être chasseur (ce qui pourrait être admis). Mais surtout, s'il omet de faire cette déclaration, il lui faudra attendre un multiple de cinq anniversaires de création de l'A.C.C.A. pour exercer un retrait. Les locataires ou salariés sont moins bien protégés que les chasseurs par un tel préavis.

En outre, le propriétaire peut être tenu des dégâts de « gibier » ce qui ne constitue, en pratique, qu'une menace à portée purement psychologique.

Bref, comme d'habitude, le législateur a fait ouvrir partisane.

En janvier 2005, un sondage révélait que 47% des français souhaitaient, non pas une restriction de la chasse, mais son abolition totale et immédiate.

En refusant d'évoluer, de s'adapter, d'être moins féodale, la chasse française se condamne elle-même car tout ce qui ne s'adapte pas doit disparaître.

L'EUROPE est indéniablement un facteur de démocratisation de ce secteur du droit et du fait et les amis des animaux et de la Nature ne peuvent que se louer de la supra-nationalité, facteur de progrès des mœurs et des manières.