



# LIVRE BLANC

## « Conservation & Chasse des Oiseaux sauvages dans l'UE »

Préparé et adopté par l'Association Européenne des Chasses régionales et Traditionnelles (AECT) – en étroite coopération avec la FACE, la Fédération des Associations pour la Chasse et Conservation de la Faune sauvage de l'U.E. – en tant que document d'orientation pour les décideurs politiques européens et nationaux sur le thème de l'application et l'interprétation de la **Directive 2009/147/CE** (à l'origine 79/409/CEE) du Parlement européen et du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages, en référence à la chasse.



## Préface

Chasses traditionnelles, chasses régionales, chasses patrimoniales ... autant de vocables qui désignent tous de mêmes pratiques, le plus souvent ancrées dans la nuit des temps et présentes à travers l'Europe, du nord au sud, de l'est à l'ouest. Le plus souvent, on en trouve des traces dès l'Antiquité, voire même la préhistoire, au pire dès le Moyen-Âge et elles ont traversé les siècles sans grands changements, adoptant au plus, au gré des ans quelques améliorations par rapport à la technique de base. Autant dire que ces chasses font partie du patrimoine culturel, et même ethnologique des pays ou régions où elles sont pratiquées et transmises de génération en génération, continuant à voyager dans le temps, car témoins d'un passé ancré dans les mémoires des peuples habitant ces régions.

Toutes ou certainement la plupart, sont régies par la Directive « Oiseaux » instaurée en 1979 par l'Union européenne (alors C.E.E.). Beaucoup peuvent être encore pratiquées « sous dérogation ». Pourtant les populations d'oiseaux concernées sont généralement classées en bon état de conservation, voire en augmentation. Leurs pratiquants ont su évoluer du statut de « prédateur insouciant » au statut de « chasseur gestionnaire », prouvant ainsi tout l'intérêt qu'ils ont à préserver un patrimoine faunistique et cynégétique sans lequel leur loisir n'aurait plus lieu d'être. Faut-il alors, comme le souhaitent les mouvements anti-chasse, les interdire ou les rendre encore plus restrictives par une refonte plus draconienne de la dite-directive ?

À une époque où les nationalismes exacerbés tendent à prendre le dessus, serait-il judicieux de donner raison à ces opposants et faire de l'Europe une machine à broyer les cultures et patrimoines locaux ? Ces chasses où le culturel le dispute souvent au culturel sont des témoins vivants de la diversité culturelle des (à ce jour toujours) 28 États membres qui composent l'UE. Une diversité qui fait toute sa richesse et qui sans elle ferait de l'UE un laminoir de cultures nationales et régionales que les gens ne sauraient accepter. C'est de cette richesse que doit s'approprier pleinement l'UE, car c'est ainsi qu'elle se renforcera et convaincra les euros-sceptiques.

Avv. Giovanni Bana  
*Président de l'AECT*



Dr. Michael Ebner  
*Président de la FACE*



## Résumé

Ce *Livre blanc* établit d'abord un bilan de l'impact de la Directive « Oiseaux » 2009/147/CE (anciennement 79/409/CEE) sur la pratique de la chasse aux oiseaux en Europe, et en particulier sur les modes de chasse durable traditionnels, pratiqués au niveau régional avec des prélèvements « *en petites quantités* ».

Il effectue ensuite une analyse des opportunités et contraintes pour ces modes de chasse régionaux, résultant de l'application des dispositions pertinentes de cet instrument juridique mais aussi et surtout de leurs interprétations juridique et politique.

Il formule finalement un ensemble de recommandations et idées visant à améliorer l'efficacité et la performance de la Directive pour la conservation des oiseaux sauvages (y compris les espèces chassables) et leurs habitats, tout en tenant compte des exigences sociales, culturelles et récréatives.

## Contexte

Il ne peut y avoir aucun doute que dans les années 70 du siècle précédent, les initiateurs de la Directive « Oiseaux » (notamment au niveau du Parlement européen et de certaines ONG pour la protection des oiseaux – avec un rôle actif pour des pays du nord de l'Europe) voulaient avant tout restreindre, voire interdire des pratiques de chasse, capture et autres prélèvements d'oiseaux considérés à l'époque comme non-durables car « massifs et non-sélectifs », et ceci surtout dans les pays méditerranéens.

Il est vrai aussi que cet instrument juridique a causé pas mal de problèmes à la pratique de la chasse aux oiseaux en Europe (en matière d'espèces chassables, de périodes de chasse et de méthodes de chasse) et que bon nombre d'organisations de chasseurs voyaient, et continuent de voir, ce texte comme néfaste et contreproductif.

Une lecture objective du texte de la Directive ne peut qu'aboutir à la conclusion qu'elle n'est pas dirigée – au moins en principe – contre la chasse, y compris les méthodes de chasse régionales dites « traditionnelles ».

D'où proviennent alors les conflits avec le monde de la chasse ? Dans la grande majorité des cas, les problèmes pour la pratique de la chasse sont dus à une **interprétation** restrictive, voire délibérément erronée, de certaines dispositions pertinentes de la Directive, et ceci aussi bien au niveau de la Cour de Justice de l'UE et des autres tribunaux, qu'à celui des autorités européennes et nationales. L'exemple le plus flagrant est le fameux Arrêt de la Cour du 19/01/1994 dans l'Affaire C-435/92 (Demande de *décision préjudicielle* par le Tribunal administratif de Nantes à la suite d'une procédure lancée par l'ASPAS) qui a introduit la notion de « protection totale », une notion qui est inapplicable et illogique, aussi bien d'un point de vue juridique que biologique.

Mais il y a bien plus de cas qui illustrent comment l'application, la transposition et / ou l'interprétation de la Directive ont abouti à des restrictions non-justifiées de pratiques de chasse, en particulier au niveau régional et de ceux ayant une valeur socio-culturelle et traditionnelle considérable. Il faut reconnaître qu'au moins certaines de ces restrictions furent principalement inspirées politiquement et n'étaient pas basées sur des impératifs de conservation de l'avifaune mais ignoraient « *les exigences culturelles... économiques et récréationnelles* » et même celles qui sont « *scientifiques* », comme définies à l'Article 2 de la Directive.

La Directive a certes été innovatrice il y a presque 40 ans dans son approche de la conservation des oiseaux sauvages, notamment en mettant l'accent sur la protection des habitats, par sa référence explicite aux « *exigences culturelles... économiques et récréationnelles* » et en travaillant avec un système de « listes positives » (qui signifie que seules les espèces citées ne jouissent pas d'une protection complète – contrairement aux annexes classiques qui listent seulement les espèces protégées).

Mais la formulation de certains concepts et notions dans le texte de la Directive indique qu'elle fut aussi un produit de son temps et qu'elle exprime la « culture écologique » de l'époque, à savoir l'absence de toute mention de la notion de *biodiversité* (qui a une portée plus large que « nature ») et de familiarité avec certains aspects techniques essentiels de la pratique de la chasse.

En classant en son Annexe IV par exemple les « *miroirs* » (à alouettes) – par analogie avec la Convention de Berne, adoptée en la même année 1979, qui les définit erronément en tant qu'« *objets aveuglants* » – comme des moyens « *de capture ou de mise à mort massive ou non sélective* » à interdire en vertu de son Article 8, la Directive se trompe. En effet, ces miroirs n'agissent en rien pour « aveugler » les alouettes (*Alauda arvensis*) mais ne font que stimuler, par un mouvement rotatif irrégulier, leur curiosité. Et c'est précisément à cause de cela que les alouettes risquent d'être attirées, ce qui augmente donc la sélectivité de cette technique. Cela vaut d'ailleurs aussi pour la référence aux « *gluaux* » ou « *filets* » dans cette même Annexe dont le degré de sélectivité est avant tout déterminé par la manière de leur utilisation.

Il y a finalement besoin de souligner – à une époque où l'impact négatif d'une unification européenne à outrance est perçue par de plus en plus de citoyens comme une atteinte à leurs identité culturelle – le « déficit démocratique » d'un instrument juridique, conçu et développé il y a plus de trente ans par et pour 9 Etats membres, mais s'appliquant aujourd'hui à 28 pays, couvrant une zone biogéographique bien plus vaste et diversifiée, mais sans avoir connu en cette période la moindre révision ou adaptation du texte « *aux progrès techniques et scientifiques* » pour utiliser la formulation de l'Article 15 de cette Directive.

Le but de ce *Livre blanc* est dès lors de présenter une analyse de ces questions d'interprétation, d'application et de transposition, d'identifier les véritables priorités pour la conservation de l'avifaune en Europe, d'examiner les dispositions de la Directive qui sont particulièrement pertinentes pour les pratiques de chasse régionales et les traditions durables, et finalement de formuler un ensemble de propositions visant à rendre la Directive plus opérationnelle et en harmonie avec ces pratiques et traditions.

## **Ce que la chasse représente en Europe**

La chasse constitue une forme légitime, démocratique et populaire de récréation dans la nature, une activité qui fait aujourd'hui le bonheur de quelques sept millions de citoyens à travers l'Europe, des hommes et des femmes de tout âge, origine ou catégorie sociale. C'est une des plus anciennes formes d'utilisation durable de ressources naturelles renouvelables et elle génère des avantages sociaux, culturels, économiques et environnementaux significatifs un peu partout en Europe. Les chasseurs européens sont motivés par des aspects récréatifs, sociaux et d'utilisation, avec des variations régionales quant à l'importance respective de ces éléments.

### ***Conservation de la nature***

La chasse durable représente une motivation forte pour un engagement en faveur du maintien d'habitats et d'espèces sauvages. Beaucoup des sites naturels les plus importants en Europe ont résisté aux pressions de développement et de destruction grâce à leur intérêt pour la gestion de la faune gibier pour la chasse. Beaucoup de chasseurs contribuent à la conservation des espèces sauvages, gibier et autres, à travers notamment l'aménagement de leurs habitats et la régulation d'espèces prédatrices (oiseaux et mammifères). Les effets bénéfiques de la chasse et de la gestion du gibier sont le plus évidents dans le cas d'espèces sédentaires. Mais c'est également le cas dans beaucoup de zones humides, gérées activement pour la sauvagine migratrice. Dans ce contexte, il faut signaler qu'autoriser la chasse d'une espèce peut constituer un encouragement réel pour gérer ses habitats et combattre d'autres facteurs susceptibles de provoquer un déclin de ses populations, contribuant ainsi à l'objectif de ramener cette population à un statut de conservation favorable. Des mesures prises en vue d'améliorer les conditions pour une espèce-cible ne favorisent pas seulement un rendement cynégétique durable mais peuvent en outre bénéficier à toute une série d'autres espèces animales et végétales ayant des besoins écologiques similaires.

Afin de présenter un aperçu des réalisations des chasseurs contribuant à la conservation de la nature, le *Manifeste pour la Biodiversité* de la FACE (2015) évalue presque 200 études de cas européens de différents projets, entrepris sur le terrain par des chasseurs, et met également en évidence le lien entre de telles actions avec quatre des six objectifs de la *Stratégie de l'UE pour la Biodiversité 2020*.

### ***Aspects socio-économiques***

D'une perspective économique, la chasse récréative est considérée généralement comme un facteur important pour les zones rurales en Europe. Quelques chiffres :

- En 2008, il était estimé que la chasse a une valeur d'à peu près 61 milliards € par an au niveau de l'U.E.
- En 2015, l'importance économique de la chasse en France était de 3,6 milliards €, générant 25.800 emplois.
- Une étude irlandaise a démontré que les chasseurs contribuent pour 111,6 millions € à l'économie de ce pays en 2007, et que 80 à 90% de ce montant furent dépensés dans des zones rurales en Irlande.
- En Italie, le montant total des dépenses annuelles des 850.000 chasseurs est estimé à 3,26 milliards €, la chasse créant en outre presque 43.000 emplois.
- Selon une étude récente au Royaume Uni, la chasse contribue pour 3,2 milliards € à l'économie nationale.

A ce montant s'ajoute 295 millions €, dépensés chaque année par des organisateurs de chasses pour des activités de conservation de la nature. De telles activités sont généralement à forte intensité de main d'œuvre et représentent environ 3,9 millions d'heures de travail, l'équivalent de 16.000 emplois ETP.

- A travers leur confédération nationale, les chasseurs grecs financent les actions, estimées à 7 millions € par an, de 400 Gardes de la faune pour la gestion de l'environnement et la répression d'activités illégales.

Le rôle socio-économique de la chasse est d'autant plus pertinent que les politiques européennes se concentrent de plus en plus sur des approches de développement économique diversifié dans des zones rurales. Dans ce contexte, la politique européenne de développement rural ne vise pas seulement la production d'aliments mais aussi le maintien des paysages ruraux, la protection de la biodiversité, la création d'emplois et l'amélioration des conditions de vie à la campagne – sans exception des aspects auxquels la chasse peut apporter des contributions réelles.

### **Aspects culturels**

A travers l'Europe, il existe une grande variété de méthodes, traditions et cultures de chasse différentes. Celles-ci ont souvent une réelle signification nationale ou régionale pour la pratique de la chasse et enrichissent la diversité socio-culturelle des régions rurales en Europe. Cette diversité cynégétique peut aussi avoir des applications concrètes dans ce sens qu'elle aide à sauvegarder d'anciennes connaissances locales, à rendre la vie à la campagne ou dans des zones économiquement défavorisées plus attrayante, tout en stimulant la création ou le maintien d'emplois ruraux.

La diversité de ces méthodes, traditions et cultures met en évidence la nécessité que la gestion de la faune sauvage et la réglementation en matière de chasse soient également appliquées de manière diversifiée à travers l'Europe, avec suffisamment de flexibilité pour permettre un des principes fondamentaux de l'U.E., à savoir celui de la *subsidiarité*, de se mettre en œuvre. Dans ce contexte, la notion de solidarité semble également essentielle si l'on veut conserver les méthodes, traditions et cultures de chasse légalles en Europe.

Pour ce qui concerne les « exigences culturelles » auxquelles la Directive « Oiseaux » se réfère explicitement, il convient de rappeler les engagements de l'U.E. pour la promotion de la diversité culturelle. L'U.E. est par exemple Partie contractante à la *Convention sur la Protection et la Promotion des Expressions culturelles* (2005) de l'UNESCO qui stipule notamment ce qui suit :

- *Consciente que la diversité culturelle constitue un patrimoine commun de l'humanité et qu'elle devrait être célébrée et préservée au profit de tous,*
- *Rappelant que la diversité culturelle, qui s'épanouit dans un cadre de démocratie, de tolérance, de justice sociale et de respect mutuel entre les peuples et les cultures, est indispensable à la paix et à la sécurité aux plans local, national et international,*
- *Reconnaissant la nécessité de prendre des mesures pour protéger la diversité des expressions culturelles, y compris de leurs contenus, en particulier dans des situations où les expressions culturelles peuvent être menacées d'extinction ou de graves altérations,*

Prenant en considération l'ensemble de cette argumentation, n'importe quel observateur neutre devrait tout de même se poser des questions sur la logique présente derrière les initiatives visant à restreindre voire interdire de telles pratiques de chasse durable.

### Le mythe des chasses régionales « meurtrières »

Pour se faire une idée de l'impact réel de la chasse sur une population d'oiseaux, il suffit de prendre une espèce comme le pinson des arbres (*Fringilla coelebs*) – qui ne figure pas à l'Annexe II de la Directive et ne peut donc pas être classé « gibier » mais seulement prélevé sous dérogation – dont il y a en Europe entre 130 et 240 millions de couples nicheurs – stable ou en augmentation (Source : *Birdlife International* « Birds in Europe » 2004). Cette population produit chaque année ± 500 millions de jeunes (de 4 à 6 jeunes par nichée, moins la mortalité juvénile) de façon à ce qu'à l'automne à peu près  $\frac{3}{4}$  de milliard de pinsons quittent leurs zones de reproduction pour migrer vers le sud. Au printemps suivant, donc après la mortalité hivernale et celle survenue lors de la migration de retour, la population nicheuse restera toutefois à peu près au même niveau de celle de l'année précédente. Un prélèvement contrôlé et raisonnable par la chasse (p.ex. à l'échelle régionale de 100.000 oiseaux, soit bien en dessous de 1 % de la mortalité totale) répond en effet à un mécanisme de **mortalité compensatoire**, c'est à dire qu'elle n'augmente pas la mortalité globale de la population concernée. Ou en d'autres termes : ces oiseaux meurent, qu'ils soient chassés ou non...

Et c'est en perspective de ces chiffres (qui sont d'un même ordre de grandeur pour d'autres espèces d'oiseaux) qu'il apparaît un intérêt à porter un jugement sur les communiqués et autres campagnes accusant les chasses régionales d'être des « massacres ».

### La piste trompeuse de la « chasse illégale »

Le concept d'une chasse « illégale » est une *contradictio in terminis* : une chasse est, et doit être, par définition légale, sinon il ne s'agirait pas de chasse mais de braconnage, d'acte criminel ou d'un délit. Les instances internationales, telles que le Conseil de l'Europe, l'UE ou encore la Convention de Bonn sur les espèces migratrices, l'ont bien compris car depuis plusieurs années elles ne parlent que de *mise à mort et captures illégales*, sans faire un amalgame avec des activités cynégétiques légales et bien réglementées.

Il faut en outre bien se rendre compte qu'une activité ne peut être illégale que par rapport à un cadre juridique bien précis et directement applicable. Trop souvent certaines méthodes ou pratiques de chasse traditionnelle sont accusées par des groupements activistes d'être « illégales » car contraires à des dispositions particulières des Articles 7 et/ou 8 de la Directive, tandis qu'en réalité elles sont couvertes par une *dérogation* en bonne et due forme, accordée par l'Etat membre concerné en application de son Article 9 §1c).

La Directive n'est pas d'application directe pour les citoyens européens, ses dispositions doivent d'abord être transposées en droit national avant d'avoir un effet contraignant pour des chasseurs ou autres acteurs « sur le terrain ». La responsabilité d'une transposition incomplète ou le non-respect de certaines conditions de forme n'incombe donc pas à des citoyens individuels mais uniquement à leurs autorités compétentes. Et la notion de « légalité » ou « illégalité » ne peut donc pas concerner des personnes ni leurs actes qui seraient conformes à la réglementation pertinente en vigueur.



## L'apologue des cultures « latines »

Une idée erronée largement répandue est celle du caractère exclusivement « latin » ou « méditerranéen » des chasses dites traditionnelles. Mais la particularité de ces prélèvements de certaines espèces d'oiseaux, en (très) petites quantités, souvent sans l'utilisation d'armes à feu mais toujours de façon hautement sélective et artisanale, est précisément qu'ils se pratiquent depuis très longtemps à l'échelle régionale, voire locale, un peu partout à travers l'Europe, aussi bien au nord qu'au sud, à l'ouest et à l'est.

Le cas le plus classique est l'ancien art de la fauconnerie – reconnue en 2012 par l'UNESCO en tant que *patrimoine culturel immatériel* (voir <http://www.unesco.org/culture/ich/fr/RL/la-fauconnerie-un-patrimoine-humain-vivant-00732>) qui, par définition, ne peut se pratiquer que « sous dérogation » car nécessitant l'utilisation d'espèces d'oiseaux de proie strictement protégées.

Un autre exemple est la capture de Lagopèdes (*Lagopus mutus*) avec des pièges primitifs pratiquée depuis toujours par les communautés rurales en Laponie (et très similaire aux collets utilisés pour la capture de Grives (*Turdidae*) dans une soixantaine de communes, ou moins de 15%, du Département des Ardennes en France) et pour laquelle la *Convention de Berne* a prévu depuis 1979 une exception générale en son Annexe IV.

La collecte traditionnelle des premiers œufs de Vanneau (*Vanellus vanellus*) dans le nord des Pays-Bas (Province de la Frise) au tout début de la période de ponte a même été reconnue par la Cour de Justice des Communautés européennes et par la Commission européenne comme étant bénéfique pour l'espèce car suivie par une longue période de « *nazorg* » ou soins intensifs pour les pontes de remplacement.

Les œufs et plumes du Macareux moine (*Fratercula arctica*) sont utilisés traditionnellement, et l'espèce aussi chassée aux Îles Féroé et en Islande (ce dernier pays avec une population de 10 millions d'oiseaux).

Toutes ces méthodes traditionnelles ont en commun qu'elles sont pratiquées de façon durable, sans un but lucratif, et non plus avec l'objectif de réduire ou réguler des populations d'oiseaux « nuisibles ». Ce que ces chasseurs souhaitent est de pouvoir continuer et transmettre des pratiques ancestrales, ancrées dans leur culture et traditions, marquées de passion et de respect de valeurs, y compris d'amour pour la nature et les espèces sauvages.

Prétendre que l'abolition de ces méthodes, ou leur remplacement par des moyens plus « modernes », constituerait une « *autre solution satisfaisante* » n'est tout simplement pas sérieux et contraire aux objectifs de la Directive tels que ses auteurs l'avaient voulu. Ou serait-il logique de forcer tous les Européens à devenir végétarien et abstinence avec l'argument que ceci serait une « *autre solution satisfaisante* » à nos traditions culinaires ?

## Impact de la Directive sur la chasse durable en Europe

Une lecture objective du texte de la Directive ne peut qu'aboutir à la conclusion qu'elle n'est pas dirigée – au moins en principe – contre la chasse. Elle considère que la chasse « ...constitue une **exploitation admissible** », reconnaît que « *En raison de l'importance que peuvent revêtir certaines situations spécifiques, il y a lieu de prévoir une possibilité de dérogation* », a pour objet « la protection, la **gestion** et la **régulation** de ces espèces et en réglemente l'**exploitation** » et stipule que les Etats membres doivent aussi tenir compte « des **exigences économiques et récréationnelles** ».

Mais plutôt que de tenter de produire encore un autre rapport ou étude sur le sens et la portée des principales dispositions de la Directive, ce *Livre blanc* présente ici un résumé littéral, presque mot pour mot, du « *Guide sur la chasse en application de la Directive 79/409/CEE du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages* » de la Commission européenne (2008).

**La Directive 79/409/CEE du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages** (connue sous le nom de Directive « Oiseaux » – actuellement désignée comme la Directive 2009/147/CE) **reconnait pleinement la légitimité de la chasse aux oiseaux sauvages en tant que forme d'utilisation durable**. La chasse est une activité qui fournit des bénéfices sociaux, culturels, économiques et environnementaux significatifs en différentes régions de l'Union européenne.

Les polémiques ont été légion et, ces dernières années, des confrontations ont eu lieu sur la compatibilité de la chasse avec certaines exigences de la Directive. La controverse est souvent nourrie par des interprétations divergentes de ces exigences.

La Commission a donc lancé en 2001 une « Initiative en faveur d'une chasse durable » destinée à mieux faire comprendre les aspects juridiques et techniques des dispositions de la Directive en matière de chasse et à élaborer un ensemble de mesures scientifiques, de conservation et de sensibilisation afin de promouvoir une chasse durable dans le respect de la Directive.

Ce *Guide* tend à réaliser l'un des objectifs clés du dialogue en clarifiant les exigences de la Directive relatives à la chasse, dans le cadre juridique existant, qui soient solidement fondées sur des principes et des données scientifiques et axées sur l'objectif général de conservation poursuivi par la Directive. Le *Guide* cherche à expliquer les principes écologiques qui sous-tendent la gestion de la chasse dans le cadre de la Directive et se fonde sur les meilleures données scientifiques disponibles, étant entendu que l'absence de données scientifiques de qualité génère des contraintes en matière de gestion correcte et précise des populations. Il reconnaît que **la gestion de la chasse relève de la responsabilité des États membres, en ce compris leur rôle dans la fixation des périodes de chasse à l'intérieur de leur territoire conformément aux exigences de la Directive**.

La Directive 79/409/CEE du Conseil est un instrument de grande portée, destiné à la conservation générale des oiseaux sauvages dans l'Union européenne.

Traitant de plusieurs aspects de la conservation (sauvegarde des habitats, contrôles des échanges et de la chasse et promotion de la recherche, notamment), la Directive suit le schéma normal de ce type d'instrument juridique : un exposé des motifs avec ses considérants, suivi des articles contenant les dispositions de fond et d'une série d'annexes.

Les considérants de l'exposé des motifs reflètent la structure du dispositif de la Directive. L'exposé des motifs est souvent utilisé comme aide pour interpréter les dispositions de fond du droit dérivé et a été cité par la Cour au sujet de cette Directive.

L'Article premier de la Directive dispose qu'elle concerne la « *conservation de toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des États membres auquel le traité est d'application. Elle a pour objet la protection, la gestion et la régulation de ces espèces et en régleme l'exploitation.* »

L'Article 2 de la Directive impose aux États membres l'obligation générale de prendre « *toutes les mesures nécessaires pour maintenir ou adapter la population de toutes les espèces d'oiseaux visées à l'article 1<sup>er</sup> à un niveau qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles.* » Dans la mesure où cet article impose la protection des espèces d'oiseaux en tenant compte d'autres intérêts, la question s'est posée de savoir si cet article incluait une dérogation indépendante des exigences générales de la Directive. La Cour a confirmé que tel n'était pas le cas, néanmoins, ses arrêts font apparaître que l'Article 2 n'est pas dénué de pertinence et d'importance pour l'interprétation des dispositions de la Directive. À cet égard, ses dispositions ont valeur d'orientations générales sur ce que la Directive impose et autorise.

Les Articles 3 et 4 concernent la conservation des habitats. Ils comprennent des dispositions relatives à la prévention des perturbations significatives dans les *Zones de Protection Spéciale* (ZPS) désignées conformément à l'Article 4, § 1 et 2. La Commission ne considère pas que les activités socio-économiques – dont celle de la chasse – soient nécessairement en contradiction avec ces dispositions. Cependant, il convient que toute activité à l'intérieur des zones de protection spéciale soit dûment gérée et contrôlée afin d'éviter des perturbations significatives.

Il est approprié de prendre en compte le principe de *proportionnalité* dans les affaires de chasse sous l'Article 6 de la Directive Habitats ; les effets, qui ne sont pas significatifs en termes d'objectifs de conservation pour les sites NATURA 2000, ne doivent pas être considérés comme contrevenant à l'Article 6 §2 de la Directive Habitats.

La chasse est seulement l'une des nombreuses utilisations potentielles des sites NATURA 2000, avec l'agriculture, la pêche et d'autres formes d'activités récréatives. **Il n'y a pas de présomption générale contre la chasse dans les sites NATURA 2000** sous les Directives nature. Il y aura toutefois des cas spécifiques où la chasse est incompatible avec les objectifs de conservation de sites individuels. Il peut y avoir des exemples où des espèces rares sont présentes, très sensibles aux perturbations accompagnant les espèces cibles potentielles. De tels exemples ne peuvent être déterminés qu'au cas par cas. La chasse durable peut apporter des conséquences bénéfiques à la conservation des habitats dans et autour des sites.

En conclusion, la Commission est d'avis que **les activités de chasse sur les sites NATURA 2000 sont essentiellement des questions de gestion qui doivent être déterminées au**

**niveau local.** Cette gestion serait structurée de manière optimale via un plan de gestion veillant à ce que les activités soient compatibles avec les objectifs de conservation pour lesquels les sites ont été désignés.

L'Article 5 de la Directive impose aux États membres de prendre les mesures nécessaires « pour instaurer un régime général de protection de toutes les espèces d'oiseaux visées à l'article 1<sup>er</sup> ». L'interdiction fondamentale de la chasse est énoncée à l'Article 5, point a), de la Directive, qui comporte l'obligation pour les États membres d'interdire notamment « de les tuer ou de les capturer intentionnellement, quelle que soit la méthode employée ».

L'Article 6, § 1, énonce l'interdiction fondamentale de faire commerce des oiseaux protégés par l'Article 1<sup>er</sup>. En particulier, « les États membres interdisent, pour toutes les espèces d'oiseaux visées à l'article 1<sup>er</sup>, la vente, le transport pour la vente, la détention pour la vente ainsi que la mise en vente des oiseaux vivants et des oiseaux morts ainsi que de toute partie ou de tout produit obtenu à partir de l'oiseau, facilement identifiables ».

La Directive prévoit des exceptions aux interdictions générales énoncées aux Articles 5 et 6. Le commerce des espèces énumérées à l'annexe III de la Directive est autorisé, pour autant que les conditions et restrictions suivantes de l'Article 6, § 2 et 3, soient respectées. S'agissant de la chasse, les espèces visées à l'annexe II peuvent être chassées au titre de l'Article 7 de la Directive en raison de « leur niveau de population, de leur distribution géographique et de leur taux de reproductivité dans l'ensemble de la Communauté ».

Lorsqu'une espèce n'est pas reprise à l'annexe II, une dérogation aux interdictions visées à l'Article 5 n'est possible que si les exigences strictes de l'Article 9 sont remplies. L'Article 9 autorise les États membres à déroger aux interdictions fondamentales des Articles 5, 6, 7 et 8 pour autant que trois conditions soient remplies : s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante ; si l'un des motifs énoncés à l'Article 9, § 1, points a), b) ou c), s'applique et si les exigences techniques visées à l'Article 9, § 2, sont remplies.

L'Article 13 dispose que « l'application des mesures prises en vertu de la présente Directive ne peut conduire à une dégradation de la situation actuelle en ce qui concerne la conservation de toutes les espèces d'oiseaux visées à l'article 1<sup>er</sup> ». C'est un exemple typique de « clause de maintien du statu quo ». Ces clauses apparaissent dans un grand nombre de Directives communautaires sur l'environnement. Elles ont pour but de garantir que l'application des Directives en cause ne détériorera pas l'état initial des caractéristiques environnementales que ces instruments cherchent à conserver.

L'Article 14 dispose que les États membres peuvent prendre des mesures de protection plus strictes que celles prévues par la Directive. Il convient de faire valoir que la faculté d'adopter des mesures plus sévères n'est pas illimitée. Les États membres doivent respecter les règles du traité CE concernant la liberté des échanges, ainsi que la Cour l'a confirmé dans l'affaire C-169/89, *Procédure pénale contre Gourmetterie Van den Burg*. En outre, lorsque l'on peut démontrer que le caractère chassable d'une espèce d'oiseau est clairement lié à des avantages de conservation pour cette espèce et/ou d'autres espèces d'oiseaux sauvages en raison de mesures de conservation des habitats liées à la chasse, il peut se révéler opportun, lorsqu'une interdiction de chasse est envisagée, de prendre en compte les inconvénients qu'elle pourrait entraîner pour la conservation de l'habitat

## DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 7

L'Article 7 autorise la chasse de certaines espèces d'oiseaux. En raison de leur niveau de population, de leur distribution géographique et de leur taux de reproductivité dans l'ensemble de la Communauté, la chasse de ces espèces est considérée comme constituant une exploitation acceptable.

Alors qu'en Europe, la chasse aux oiseaux est essentiellement une activité récréationnelle et n'a généralement pas pour but de réguler les populations d'oiseaux, elle peut également être un instrument de contrôle des dommages causés par certaines espèces d'oiseaux.

Les États membres doivent veiller à ce que la chasse soit compatible avec le maintien à un niveau satisfaisant des populations des espèces concernées et à ce que la pratique de la chasse ne compromette pas les efforts de conservation entrepris dans leur aire de distribution. Ceci implique clairement que la pratique de la chasse ne doit pas représenter une menace significative pour les efforts de conservation des espèces chassables et non chassables.

L'utilisation raisonnée n'est pas définie dans la Directive « Oiseaux ». Dans le contexte de la chasse, une utilisation raisonnée implique manifestement une utilisation durable mettant l'accent sur le maintien des populations des espèces dans un état de conservation favorable. Cette notion semble bien correspondre à la définition du concept d'utilisation durable énoncée dans la Convention sur la diversité biologique : « *l'utilisation des éléments constitutifs de la diversité biologique d'une manière et à un rythme qui n'entraînent pas leur appauvrissement à long terme, et sauvegardent ainsi leur potentiel pour satisfaire les besoins et les aspirations des générations présentes et futures* ». La Directive « Oiseaux » est l'un des instruments juridiques dont dispose l'Union européenne pour la mise en œuvre de cette convention.

Des orientations sur la question de l'utilisation raisonnée ont également été élaborées dans le cadre de la *Convention de Ramsar*. La troisième réunion de la Conférence des Parties contractantes à la convention (1987) a adopté une définition qui se lit comme suit : « *L'utilisation rationnelle des zones humides est leur utilisation durable au bénéfice de l'humanité d'une manière qui soit compatible avec le maintien des propriétés naturelles de l'écosystème* ».

Dans la *Communication de la Commission sur l'utilisation rationnelle et la conservation des zones humides* COM(95)189, l'utilisation durable des ressources des zones humides est considérée comme l'un des aspects fondamentaux pour ces zones. Une référence spécifique est d'ailleurs faite à l'exploitation des oiseaux : « *La chasse au gibier d'eau dans les marais européens représente une activité de loisir populaire et une importante source potentielle de revenus pour les propriétaires de ces étendues. A juste titre, les associations cynégétiques sont en train de devenir des moteurs importants de la conservation des sites marécageux. Le principe de l'éco-exploitation des ressources en cause peut grandement contribuer à la préservation des zones humides. Ces aspects sont également couverts par la Directive «Oiseaux»* ».

La notion d'utilisation raisonnée devrait également intégrer le rôle positif que peut jouer une gestion adéquate du gibier. Ceci implique une série de mesures telles que la fourniture d'un meilleur habitat, d'une meilleure alimentation ainsi que la réduction des prédateurs, des maladies ou du braconnage afin d'améliorer les conditions de vie des espèces chassables et protégées.

Par conséquent, même si un prélèvement annuel peut supprimer une part considérable de la population, cette réduction est compensée par les avantages tirés d'un taux de mortalité naturelle inférieur et/ou d'un taux de reproduction supérieur. Des pratiques de saine gestion, conformes au principe d'utilisation raisonnée, devraient également tenir compte des besoins des espèces protégées et de l'écosystème. Ceci peut avoir pour résultat une augmentation sensiblement supérieure des populations de gibier et d'autres espèces sur les terres soumises à un système de gestion par rapport à des terres non gérées.

Certains des principaux sites de ressources biologiques sauvages d'Europe ont survécu aux pressions du développement et à la destruction grâce à la gestion du gibier. Le Royaume-Uni, par exemple, possède les plus vastes zones de marécages de bruyère d'Europe, essentiellement en raison de leur importance pour la chasse à la grouse, qui a largement contribué à éviter la disparition de cet habitat et à le protéger contre un reboisement commercial et d'autres menaces. En Espagne, les populations restantes d'aigle ibérique (*Aquila aldaberti*) ont principalement survécu dans les grands domaines de chasse privés, où la chasse était auparavant presque exclusivement centrée sur le gros gibier. En France, les populations sauvages de perdrix grises (*Perdix perdix*) sont importantes dans certaines régions d'agriculture intensive (comme la Beauce ou la Picardie) grâce aux efforts de gestion et, notamment, à la création de milliers d'hectares de «jachère faune sauvage» avec le soutien financier des chasseurs.

La chasse peut donc soutenir la conservation des ressources grâce à une utilisation raisonnée de celles-ci. Des mesures destinées à améliorer la situation des espèces cibles peuvent non seulement améliorer le prélèvement durable, mais aussi être bénéfiques à divers animaux et plantes ayant des besoins similaires. Les zones boisées gérées pour les faisans (*Phasianus colchicus*) sont plus variées que les terrains boisés exclusivement gérés pour la sylviculture. Les bordures de champs gérées pour les perdrix (*Perdix perdix*) sont également bénéfiques aux fleurs sauvages, aux papillons et autres invertébrés.

On peut considérer qu'une espèce d'oiseau se trouve dans un état de conservation défavorable lorsque la somme des influences agissant sur l'espèce concernée affecte négativement la répartition et l'abondance à long terme de sa population. Ceci couvre une situation dans laquelle les données relatives à la dynamique de la population montrent que l'espèce ne se maintient pas à long terme comme un élément viable de ses habitats naturels. Il va de soi qu'il n'est généralement pas recommandé de soumettre ces espèces ou populations à la chasse, même si la chasse n'est pas la cause de leur état de conservation défavorable ou n'y contribue pas. Toutefois, autoriser la chasse d'une espèce peut constituer une forte incitation à gérer les habitats et à influencer sur d'autres facteurs qui participent au déclin de la population, en contribuant ainsi à l'objectif de remettre les populations dans un état de conservation favorable.

Le huitième considérant de l'exposé des motifs de la Directive « Oiseaux » indique qu'elle ne fait pas principalement référence à une utilisation récréationnelle, mais bien à la gestion des populations dans un but de conservation des espèces : « *considérant que la conservation a pour objet la protection à long terme et la gestion des ressources naturelles en tant que partie intégrante du patrimoine des peuples européens, qu'elle permet la régulation de ces ressources et réglemente leur exploitation sur la base de mesures nécessaires au maintien et à l'adaptation des équilibres naturels des espèces dans les limites de ce qui est raisonnablement possible* ».



En outre, l'Article 1<sup>er</sup> fait référence à la « protection, la gestion et la régulation » des espèces, tandis que, aux termes de l'Article 2, des mesures doivent être prises pour maintenir ou adapter les populations à un niveau « qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles ». Ces dernières peuvent vouloir dire que la régulation n'est pas uniquement axée sur des « équilibres entre les espèces », mais peut également tendre à la protection d'intérêts économiques (comme la prévention de dommages).

## DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 9

Les dérogations sont des « exceptions » qui apportent une certaine flexibilité à l'application d'une loi. Un nombre limité d'activités normalement interdites par la Directive « Oiseaux » (Articles 5 à 8) sont autorisées grâce à ces dérogations, lorsque des situations ou des problèmes particuliers existent ou peuvent survenir. Ces dérogations doivent être justifiées par rapport aux objectifs généraux de la Directive et être conformes aux conditions spécifiques décrites à l'Article 9 pour les dérogations. **Les États membres ne doivent pas consulter la Commission avant d'accorder des dérogations**, mais sont tenus de présenter chaque année à la Commission européenne un rapport sur toutes les dérogations octroyées.

Ainsi que cela a été expliqué ci-dessus, les dérogations ne peuvent être accordées que s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante. La question de savoir « s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante » peut être subdivisée en trois questions distinctes : Quel est le problème ou la situation spécifique à résoudre ? Existe-t-il d'autres solutions ? Dans l'affirmative, résoudre-elles la situation ou le problème spécifique pour lequel la dérogation est demandée ?

L'affaire C-10/96, *Ligue Royale belge pour la protection des oiseaux ASBL, Société d'études ornithologiques AVES ASBL contre Région wallonne*, constitue à ce jour l'arrêt le plus fouillé de la Cour de justice sur la question de l'existence d'une « autre solution satisfaisante » et revêt une utilité considérable dans l'analyse générale de la manière dont cette condition doit être remplie. Analysant la question des autres solutions, la Cour a fait valoir que les actions autorisées dans le cadre de la dérogation (en l'espèce, la capture d'oiseaux sauvages à des fins récréationnelles) constituaient un exemple « d'exploitation judicieuse » et relevaient donc des motifs limitatifs qui forment la deuxième condition visée dans l'affaire C-118/94<sup>1</sup>.

Il est évident que, lorsqu'une autre solution existe, tout argument qui n'est pas « satisfaisant » devra être fort et solide. Dans ce contexte, le terme « satisfaisant » peut être interprété en ce sens qu'il a trait à une solution qui permette de résoudre le problème particulier auquel sont confrontées les autorités nationales tout en respectant, autant que faire se peut, les interdictions édictées dans la Directive.

<sup>1</sup> Le raisonnement de la Cour est le suivant : «15. À titre liminaire, il convient de rappeler que la Cour, dans l'arrêt du 8 juillet 1987, *Commission/Italie* (262/85, Rec. p. 3073, point 38), a constaté que la capture et la cession d'oiseaux sauvages en vue de leur détention pour servir d'appelants vivants ou en vue de leur utilisation à des fins de loisirs dans les foires et marchés peut correspondre à une exploitation judicieuse autorisée par l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la Directive.

16. Dès lors, on ne saurait exclure que la capture à des fins récréationnelles de certaines espèces protégées, comme celle qui est destinée à permettre aux amateurs d'approvisionner leurs volières, puisse, elle aussi, correspondre à une exploitation judicieuse au sens de la disposition précitée».

Bien entendu, c'est à la juridiction nationale qu'il appartient de déterminer si une autre solution satisfaisante existe dans une situation de fait donnée. Toute appréciation du caractère insatisfaisant d'une autre solution devrait se fonder sur des critères objectivement vérifiables et une attention étroite doit être accordée à l'évaluation scientifique et technique de ceux-ci.

Dans le cas de la chasse récréationnelle, cette question est liée de manière intrinsèque à la question de savoir si une telle chasse peut être considérée comme « exploitation judiciaire » selon l'Article 9, §1(c). La Cour de Justice, dans son arrêt sur l'affaire C-182/02, a confirmé que la chasse récréationnelle peut constituer une « exploitation judiciaire ».

A la lumière de cette décision de la Cour, il est nécessaire d'examiner s'il existe des facteurs objectivement vérifiables et des considérations scientifiques et techniques qui justifieraient des dérogations pour la chasse au motif qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante à une situation donnée.

Par exemple, pour certaines espèces, d'un point de vue de la conservation, il peut être moins préjudiciable à ces espèces d'autoriser une chasse limitée durant des périodes d'interdiction plutôt que durant la période normale de la chasse.

L'absence de certaines espèces dans des régions particulières pendant les périodes de chasse normales due à des schémas de migration peut aussi être un facteur à considérer. Dans l'arrêt de l'affaire C-182/02, la Cour n'a pas exclu la possibilité de chasser avec dérogation en dehors des périodes normales fixées en accord avec l'Article 7. L'identification des territoires auxquels de telles dérogations seraient applicables devrait être faite à une échelle qui est reliée au mouvement et à la distribution des espèces concernées. Elle devrait également considérer les occasions de chasser l'espèce particulière dans une région donnée.

De telles dérogations nécessiteraient d'être évaluées au cas par cas. Pour certaines espèces migratrices qui ne passent pas l'hiver dans un Etat membre, il pourrait y avoir de bonnes raisons pour une période de chasse dans de tels territoires alors que l'espèce est en migration de post-reproduction. C'est un facteur important dans toute considération pour permettre des périodes de chasse en dehors des périodes permises.

Lors de l'examen de l'existence de facteurs objectivement vérifiables, il peut également être opportun de prendre partiellement en compte dans l'analyse scientifique et technique les conséquences bénéfiques pour la conservation des espèces d'oiseaux qui peuvent provenir de la gestion pour la chasse liée à l'exercice des dérogations. Par exemple, les chasseurs peuvent prendre soin des habitats pour le gibier sur base volontaire, des nichoirs peuvent être fournis en grandes quantités, et des suppléments alimentaires peuvent être apportés à des moments opportuns. La gestion des landes de montagne et le contrôle légal des prédateurs en raison de la gestion du gibier ne bénéficient pas seulement au lagopède des saules (*Lagopus lagopus*) mais offre également de plus larges avantages environnementaux.



## **Dérogations au titre de l'article 9, § 1, point c)**

L'Article 9, § 1, point c), autorise les dérogations pour permettre la capture, la détention ou toute autre exploitation judiciaire de certains oiseaux. Outre les conditions générales, quatre conditions spécifiques doivent être respectées pour bénéficier d'une dérogation au titre de cet Article 9, § 1, point c).

Il doit s'agir d'une « exploitation judiciaire ». Il doit s'agir de « petites quantités ». La capture, la détention ou l'exploitation judiciaire ne sont admissibles que dans des « conditions strictement contrôlées » et, enfin, elles doivent se faire « de manière sélective ».

### **• « Certains oiseaux »**

Bien qu'il soit mentionné que cette dérogation peut s'appliquer à « certains oiseaux », ceux-ci ne sont pas précisés dans la Directive.

Durant les négociations qui ont abouti à l'adoption de la Directive, il a été fait référence à la nécessité de prévoir une dérogation afin de permettre la capture d'oiseaux de proie pour la fauconnerie<sup>2</sup>.

Cependant, on pourrait conclure que cette dérogation peut également s'appliquer à d'autres espèces d'oiseaux pour lesquelles une exploitation judiciaire est justifiée.

### **• « Exploitation judiciaire »**

Une question essentielle se pose alors : la chasse peut-elle constituer une « exploitation judiciaire » aux fins de l'Article 9, § 1, point c). Cette question a maintenant trouvé réponse de la Cour dans l'affaire C-182/02 Ligue pour la Protection des oiseaux e.a. Sur base de la jurisprudence antérieure, la Cour a statué que « *Il ressort de ce qui précède que la chasse aux oiseaux sauvages pratiquée à des fins de loisir durant les périodes indiquées à l'article 7, paragraphe 4, de la Directive peut correspondre à une exploitation judiciaire autorisée par l'article 9, paragraphe 1, sous c), de ladite Directive, tout comme la capture et la cession d'oiseaux sauvages même en dehors des périodes d'ouverture de la chasse en vue de leur détention pour servir d'appelants vivants ou en vue de leur utilisation à des fins de loisir dans les foires et marchés* ».

La Directive ne définit pas l'expression « exploitation judiciaire », bien qu'il ressorte clairement de l'Article 9, § 1, point c), qu'elle peut inclure la capture et la détention de certains oiseaux. Il y a également lieu de noter que, alors que dans la version anglaise de la Directive, le mot « use » est repris dans l'expression « wise use » à l'Article 7 et dans l'expression « judicious use » à l'Article 9, § 1, point c), d'autres versions linguistiques utilisent des termes différents pour ces deux expressions. Dans plusieurs de ces versions, le terme équivalent à « use » dans l'expression « judicious use » a une connotation d'exploitation<sup>3</sup>.

2 Le Comité économique et social, dans son avis sur la proposition de Directive du Conseil concernant la conservation des oiseaux du 25 mai 1977 (JO C 152/3 du 29.6.1977) affirmait que « 2.8. Le Comité note l'absence de dérogation permettant de capturer des oiseaux de proie pour la fauconnerie; Il fait observer à la Commission qu'il s'agit d'un sport ancien et légitime qui, s'il est contrôlé de façon adéquate, ne nuit ni à la population des oiseaux de proie ni à celles des oiseaux poursuivis dans le cadre de la fauconnerie. Une disposition devrait donc être prévue pour permettre la poursuite de ce sport sur une base contrôlée ».

3 Autres langues: « wise use » / « judicious use » (EN); « fornuftig udnyttelse » / « fornuftig anvendelse » (DK); « saggia utilizzazione » / « impieghi misurati » (IT); « utilización razonable » / « explotación prudente » (ES); « förnuftigt utnyttjande » / « förnuftig användning » (SE); « ορθολογική χρησιμοποίηση » / « ορθολογική εκμετάλλευση » (GR).

La Commission a déjà dit que : « Cette notion doit couvrir les activités qui contribuent essentiellement à améliorer l'efficacité du régime général de protection des oiseaux sauvages instauré par la Directive. Elle peut également couvrir d'autres exploitations à condition que celles-ci ne portent pas atteinte aux objectifs généraux de la Directive ainsi que la chasse à l'aide d'oiseaux de proie dans le cadre de la fauconnerie ». Néanmoins, toute connotation d'exploitation renfermée dans le terme « use » doit être équilibrée par des connotations visant la responsabilité, la contrainte et le bon jugement données par le terme « judicieux ».

La fauconnerie est un exemple de circonstances équivalant à une violation de l'Article 5 (interdiction de mise à mort ou de capture d'animaux sauvages) et de l'Article 7 (espèces chassables), mais qui, de l'avis de la Commission, représente néanmoins une « exploitation judicieuse ». Bien que la fauconnerie soit explicitement citée à l'Article 7 § 4, de la Directive, sa pratique se limite aux espèces chassables énumérées dans les parties 1 et 2 de l'annexe II de la Directive pour les États membres concernés.

Au Royaume-Uni, l'alouette des champs (*Alauda arvensis*) est l'une des principales espèces de gibier pour le faucon émerillon (*Falco columbarius*). La fauconnerie est pratiquée avec des faucons émerillons, mais l'alouette des champs ne figure pas parmi les espèces reprises à l'annexe II, partie 2, pour cet État membre. Le Royaume-Uni autorise donc, par voie de dérogation, la chasse d'une petite quantité d'alouettes des champs par l'émerillon. Aux yeux de la Commission, cette pratique est une « exploitation judicieuse » au sens de l'Article 9, § 1, point c), au motif que l'émerillon a une propension naturelle à chasser l'alouette des champs. Il est à noter que ce n'est pas le seul cas où la chasse peut faire l'objet d'une dérogation au titre de l'Article 9, § 1, point c).

### • « Petites quantités »

Pour répondre aux exigences de l'Article 9, § 1, point c), les dérogations doivent valoir uniquement pour de « petites quantités ». Il serait donc souhaitable d'être en mesure de déterminer une quantité afin de fixer un seuil en dessous duquel la dérogation est automatiquement considérée comme conforme à la notion de « petites quantités ».

Dans l'affaire C-252/85, *Commission contre France*<sup>4</sup>, la Cour s'est penchée sur la notion de « petites quantités » au point 28 des motifs : « À cet égard, il ressort, en outre, de l'article 2, en combinaison avec le onzième considérant de la Directive, que le critère des petites quantités ne revêt pas un caractère absolu, mais se réfère au maintien de la population totale et à la situation reproductive de l'espèce en cause ». La Commission considère que la notion de « petites quantités » est donc forcément relative. Une taille ne saurait être petite ou grande que par rapport à une autre taille. Se pose alors la question de la taille à laquelle les « petites quantités » doivent être comparées. Étant donné que tous les cas de dérogations concernent le prélèvement d'oiseaux, c'est-à-dire une perte annuelle pour la population concernée, la solution la plus appropriée consiste à comparer le nombre d'individus prélevés à la mortalité générale annuelle, définie comme la somme des décès dus à des causes naturelles et au prélèvement d'oiseaux au titre de l'Article 7, le cas échéant.

<sup>4</sup> Arrêt du 27 avril 1988, Commission des Communautés européennes contre République française, Affaire 252/85, REC 1988, p. 2243.

Il est donc proposé que le seuil des « petites quantités » soit un pourcentage donné de la mortalité annuelle totale de la population concernée par la dérogation. Pour les espèces sédentaires, on entend par « population concernée » la population de la région géographique à laquelle la dérogation doit s'appliquer. Pour les espèces en cours de migration, il s'agit de la population des régions dont provient la majorité des oiseaux migrateurs avant de traverser la région à laquelle s'applique la dérogation durant sa période de validité. Durant l'hiver, la population concernée est la population minimale en hivernage présente dans la région à laquelle la dérogation doit s'appliquer.

Lorsque la population se répartit entre plusieurs États membres, il peut y avoir des dérogations concernant des oiseaux migrateurs de la même population dans les différents pays. La détermination de la population de référence au moment de l'application de la dérogation comprend aussi une dimension temporelle. Par exemple, le prélèvement de pigeons ramiers en automne, lorsque les jeunes sont très nombreux aura un effet très différent du prélèvement de canards de mer lors de la migration printanière, lorsque l'impact est proportionnellement plus fort sur la population adulte de pré reproducteurs.

Deux approches sont possibles pour fixer un seuil chiffré précis :

- le chiffre doit être largement inférieur, d'au moins un ordre de grandeur, aux chiffres relatifs au prélèvement d'oiseaux au titre de l'Article 7. Un chiffre de 1 % remplit cette condition ;
- le prélèvement doit avoir un effet négligeable sur la dynamique de la population de l'espèce concernée; Un chiffre de 1 % ou moins répond à cette condition étant donné que les caractéristiques de la dynamique des populations sont rarement connues avec une précision de moins d'un point de filiation et un prélèvement d'oiseaux inférieur à 1 % peut être ignoré dans les modèles mathématiques.

La mortalité annuelle totale est un critère adéquat pour déterminer des petites quantités parce qu'elle tient compte de la taille de la population, de son état et de sa dynamique. Dans ce contexte, les « petites quantités » devraient être considérées comme un prélèvement représentant environ 1 % de la mortalité annuelle pour les espèces chassables.

Bien que les estimations de la mortalité annuelle varient tant en disponibilité qu'en qualité, elles existent pour la plupart des espèces chassables. On peut de surcroît calculer, sur la base des articles scientifiques disponibles pour des espèces biologiquement similaires, des estimations pour des espèces pour lesquelles aucune donnée n'est actuellement disponible.

Il faudra affiner et améliorer les données sur la mortalité annuelle de différentes espèces et populations et développer l'utilisation des données de baguage. La disponibilité d'informations scientifiques de qualité sur la taille des populations et la mortalité naturelle constituent une condition préalable à tout calcul fiable. Si ces données manquent ou sont incomplètes, il conviendra d'utiliser des estimations minimalistes de la taille des populations et des taux de mortalité, fondées sur les meilleures données disponibles. De plus, toute application de dérogations pour une espèce devra être étayée par des systèmes solides de surveillance des populations concernées afin de veiller à ce que le prélèvement n'ait pas d'effet néfaste sur leur état de conservation.

Aucune dérogation ne devrait être accordée pour des espèces ou des populations dont l'état de conservation est défavorable, en déclin dans l'Union européenne (ou dans l'État envisageant l'application de ces dérogations), dont l'aire de répartition (reproduction ou hivernage) se réduit ou dont les niveaux de population sont très bas, à moins qu'il ne puisse être clairement démontré que l'utilisation de ces dérogations sont bénéfiques à l'état de conservation de l'espèce ou de la population concernée. L'utilisation de dérogations pour ces espèces ne devrait être envisagée que dans le cadre d'un plan de gestion de leur conservation, tendant à leur retour à un état de conservation favorable.

Dans l'affaire C-182/02, la Cour a confirmé dans son arrêt qu'une dérogation pour la chasse ne sera pas justifiée si elle n'assure pas le maintien de la population de l'espèce à un niveau satisfaisant. Toutefois cette nécessité n'est pas explicitement mentionnée dans l'Article 9. Il semble que la Cour a pris en considération l'orientation générale de la Directive « Oiseaux » exposée dans l'Article 2 et 11ème considérant. Par conséquent, la nécessité d'assurer le maintien de la population de l'espèce à un niveau satisfaisant devient une condition préalable pour accorder des dérogations.

Pour les espèces abondantes dont l'état de conservation est favorable, un prélèvement supérieur au seuil de 1 % (jusqu'à 5 % de mortalité annuelle) peut être envisagé après une étude scientifique approfondie par l'autorité compétente qui délivre la dérogation. Cette analyse a pour objet de vérifier que la dérogation n'est pas incompatible avec les objectifs de la Directive.

- **« Dans des conditions strictement contrôlées et de manière sélective »**

La référence expresse à l'Article 9, § 1, point c), à « *des conditions strictement contrôlées et de manière sélective* » donne à penser que le législateur a voulu imposer une contrainte plus forte que ce ne serait le cas autrement.

Le principe de conditions strictement contrôlées implique que toute utilisation de ce type de dérogation doit impliquer une autorisation claire qui doit être mise en rapport avec des individus, des lieux, des moments et des quantités particuliers. Il implique également la nécessité d'une forte dimension de contrôle de l'application de ces dérogations pour en assurer le respect.

Le principe de la « sélectivité » signifie que l'activité en cause doit produire un effet extrêmement précis, en ciblant une espèce (ou groupe d'espèces étroitement liées), voire un sexe ou une tranche d'âge de cette espèce (par exemple, uniquement les mâles adultes), à l'exception de toutes les autres. Il implique également que certains aspects techniques de la méthode utilisée peuvent, selon des critères vérifiables, faire la preuve d'une sélectivité.

Il convient de se mettre d'accord sur des méthodes dont certaines ne sont pas entièrement sélectives (comme, l'utilisation de certains filets), à moins qu'elles n'aillent de pair avec la compétence et l'expérience de leur utilisateur, ou une combinaison des deux. Si la méthode utilisée pour le prélèvement entraîne la mort de certains spécimens, la méthode de sélectivité devra être très pointue. Lorsque des oiseaux sont capturés vivants et peuvent ensuite être relâchés sans dommage, il convient de veiller à ce que des sauvegardes parfaitement vérifiables soient mises en œuvre.

La question de la sélectivité implique également qu'une attention toute particulière soit donnée à minimiser le risque de confusion et de perturbation des espèces qui ne font pas l'objet de la dérogation.

À plusieurs reprises, la Cour a déclaré que les dérogations au régime général de protection sous l'Article 9 doivent être appliquées convenablement afin de couvrir des besoins précis et des situations spécifiques. L'affaire C-252/85<sup>5</sup> est utile pour examiner la portée des exigences concernant les conditions strictement contrôlées et la manière sélective. La Cour a estimé que la France avait rempli les exigences, qui avait souligné que l'emploi des gluaux et des filets en question nécessitait des autorisations individuelles et qu'il existait des contrôles territoriaux, temporels et personnels pour garantir le caractère sélectif des captures. Dans ce contexte, il semblerait raisonnable de proposer que l'expression « *dans des conditions strictement contrôlées et de manière sélective* » soit interprétée en ce sens qu'elle implique un système d'autorisations individuelles (ou d'autorisations couvrant de petites catégories et impliquant un niveau de responsabilité élevé) et des contrôles territoriaux, temporels et personnels stricts.

Ainsi que cela a été indiqué ci-dessus, la troisième condition que les dérogations doivent satisfaire concerne le respect des critères précis de forme énoncés à l'Article 9, § 2. Selon les termes de la Cour, ces critères précis de forme « *ont pour objet de limiter les dérogations au strict nécessaire et d'en permettre la surveillance par la Commission* ». La jurisprudence confirme l'importance de la prise en compte de chacun des critères formels visés à l'Article 9, § 2. L'affaire C-247/85, *Commission contre Belgique*<sup>6</sup>, en est une illustration. Dans cette affaire, la Cour a rejeté l'argument de la Belgique selon lequel la législation était conforme à l'Article 9, en faisant notamment valoir que : « *D'autre part, les dérogations ne répondent pas aux critères et conditions du paragraphe 2 de l'article 9 en ce qu'elles ne mentionnent ni les circonstances de temps et de lieu dans lesquelles elles peuvent être prises, ni les contrôles auxquels elles sont assujetties* ».

En ce qui concerne les dérogations, les critères de forme suivants doivent être remplis et précisés dans toute décision d'octroi d'une dérogation.

### ***Les espèces qui font l'objet des dérogations***

Les espèces concernées doivent être clairement indiquées. Ceci implique, en règle générale, l'identification des espèces individuelles. Cependant, dans certains cas, la même dérogation pourrait couvrir plusieurs espèces similaires.

### ***Les moyens, installations ou méthodes de capture ou de mise à mort autorisés***

Ces éléments doivent être clairement mentionnés et l'application des dérogations s'y limiter.

### ***Les conditions de risque et les circonstances de temps et de lieu dans lesquelles ces dérogations peuvent être prises***

Ces éléments doivent comprendre le niveau de risque lié à l'utilisation de la méthode (y compris la fréquence des inspections, etc.) ainsi que des détails précis sur les circonstances de temps et de lieu couvertes par la dérogation. Des précautions destinées à réduire le risque pour d'autres espèces peuvent aussi se révéler nécessaires.

---

5 Arrêt du 27 avril 1988, Commission des Communautés européennes contre République française, Affaire 252/85, REC 1988 p. 2243.

6 Arrêt du 8 juillet 1987, Commission des Communautés européennes contre Royaume de Belgique, Affaire 247/85, REC 1987 p.3029.

***L'autorité habilitée à déclarer que les conditions exigées sont réunies, et à décider quels moyens, installations ou méthodes peuvent être mis en œuvre, dans quelles limites et par quelles personnes***

Dans chaque État membre, des autorités sont désignées et chargées de délivrer les dérogations. La mission précise de ces autorités doit être définie dans la législation pertinente de chaque pays (ou région). Lorsque le pouvoir de délivrer des dérogations est conféré à des instances infranationales (par exemple, une administration régionale), il convient de coordonner l'octroi des dérogations au niveau national afin d'éviter le risque que la somme des dérogations dépasse les niveaux admissibles.

***Les contrôles qui seront opérés***

Une dérogation autorise des activités qui, sans elle, constitueraient un délit au titre de la législation issue de la transposition de la Directive « Oiseaux ». Par conséquent, certaines conditions précises énoncées dans la dérogation doivent être respectées. Ce respect doit être renforcé par une application adéquate de la législation.

## Des pistes pour rendre la Directive vraiment opérationnelle

Il y a manifestement un certain nombre d'options et d'opportunités, chacune avec ses propres avantages et inconvénients, pour rendre la Directive « Oiseaux » nettement plus efficace et opérationnelle, tout en ne diminuant en rien sa capacité de conserver les populations d'oiseaux sauvages, sans toutefois restreindre ou interdire injustement des pratiques, méthodes ou modes de chasse durables. En effet, au cas où la Directive continue de connaître une application excessivement restrictive par rapport à la chasse durable, le risque est réel que les bénéfices résultant de cette activité soient sérieusement réduits, avec des conséquences négatives pour la conservation des oiseaux sauvages (et leurs habitats), pour l'économie rurale et même pour le soutien du public – en particulier au sein des communautés rurales – pour l'Union européenne (comme le montre une analyse des voix à l'échelle régionale lors du récent Référendum sur le « Brexit »).

Parmi ces propositions, suggestions ou idées figure bien entendu une révision fondamentale de certaines parties de la Directive « Oiseaux », sa fusion avec, ou intégration dans, la Directive FFH (cette dernière étant considérée comme plus pragmatique pour permettre une chasse durable) ou la transformation de la Directive en *Règlement* – directement applicable dans tous ses éléments, et dès lors ne plus être sujet à des interprétations ou applications diverses par les Etats membres, voire par des Régions ou autres entités administratives. Certains sont d'avis qu'un nouveau *Guide d'interprétation* – offrant de meilleures perspectives pour permettre des pratiques de chasse durable – qui serait juridiquement plus contraignant (p.ex. en l'incorporant en tant qu'annexe supplémentaire dans la Directive), laisserait moins de marge de manoeuvre pour l'interpréter différemment, tout en étant parfaitement compatible avec la conservation de l'avifaune et ses habitats. Il y a aussi l'option d'amener la Cour de justice de l'UE à prendre de nouveaux Arrêts plus réalistes et moins négatifs envers la chasse, notamment par le biais de *Questions préjudicielles* bien préparées et motivées.

Mais chercher à modifier la Directive comporte aussi certains sérieux risques politiques.

Tout signal en provenance du monde de la chasse d'être favorable à une modification de la Directive sera en effet présenté (par des ONG protectrices, par certains Groupes politiques au P.E.) comme une tentative d'affaiblir le degré de protection des oiseaux sauvages en Europe. Et puisque la procédure législative est identique pour une modification *mineure* de la Directive que pour l'adoption d'une toute nouvelle Directive (notamment à cause du rôle du P.E. sous la *Procédure de Codécision*), le danger est réel d'« ouvrir la boîte de Pandore » avec un résultat final très défavorable pour la chasse (perte d'espèces chassables etc.)

En prenant en compte ces considérations, l'AECT adopte une position comparable à celle de la FACE (*Fédération des Associations de Chasse & Conservation de la Faune sauvage de l'UE*), à savoir que le texte actuel de la Directive présente suffisamment d'opportunités pour la conservation et la gestion – y compris l'utilisation durable – des oiseaux sauvages et leurs habitats, mais que certaines de ses dispositions sont appliquées et interprétées de façon disproportionnellement restrictive.



Ceci est surtout le cas pour son Article 9§1c mais également l'Article 2 dont la portée potentielle n'est pas utilisée pleinement. À cet égard il faut rappeler que la Directive reconnaît pleinement la légitimité de la chasse aux oiseaux sauvages pratiquée de façon durable. La chasse offre en outre des avantages sociaux, culturels, économiques et écologiques considérables à travers l'Europe et ses régions.

Lors de toute évaluation des progrès réalisés pour atteindre les objectifs définis dans la Directive, il incombe de prendre en compte également les exigences économiques, sociales et culturelles. En effet, en vertu de la Directive, les populations d'oiseaux sauvages doivent être maintenues à un niveau qui ne corresponde pas seulement à des exigences écologiques et scientifiques. Davantage d'efforts sont requis pour réaliser du progrès vers les multiples objectifs de la Directive.

C'est aussi dans l'intérêt de la chasse et des chasseurs en Europe de conserver la nature, l'avifaune et ses habitats, et pas en dernier lieu pour les services écosystémiques qu'ils procurent. C'est hautement probable que le déclin d'espèces chassables provoquera en effet une perte des opportunités de chasse, et en beaucoup de cas des restrictions ou des interdictions de chasse au niveau national. Mais c'est paradoxal que des augmentations des niveaux de populations d'oiseaux n'aboutissent généralement pas à de meilleures opportunités de chasse, à cause de contraintes juridiques directes ou indirectes dans la Directive.

Il ne peut y avoir le moindre doute sur le fait que les pertes des habitats naturels et semi-naturels, ainsi que les changements dans leur utilisation, constituent les menaces les plus graves pour la biodiversité. Si la mise en place du Réseau NATURA 2000 a été un succès, les efforts pour améliorer la productivité d'espèces en déclin en améliorant la qualité de leurs habitats (notamment par la *Politique Agricole Commune*) ont échoué. Une des raisons en est que trop d'attention a été accordée à augmenter la protection individuelle d'espèces dans l'espoir de réduire une mortalité additionnelle. Au cas où cette approche n'est pas modifiée, des espèces vont continuer à voir leurs effectifs s'effondrer et l'EU échouera dans son désir d'atteindre les buts ambitieux dans le cadre de sa Stratégie pour la Biodiversité 2020.

Pour ce qui concerne la liste des espèces chassables, l'AECT n'est pas favorable non plus à des modifications à l'Annexe II de la Directive mais est d'avis que les Etats membres devraient mieux utiliser les dérogations de l'Article 9.

La conservation des oiseaux sauvages en Europe bénéficierait d'un soutien plus large de tous les acteurs concernés, y compris en capitalisant la motivation et l'engagement des chasseurs pour la conservation et la gestion des habitats, la régulation de populations d'oiseaux en surabondance, le contrôle d'espèces invasives exotiques etc. A cette fin, l'UE devrait mener une politique en faveur d'une application et d'une interprétation plus efficace de la Directive, y compris une reconnaissance plus grande du rôle de l'utilisation durable de la faune sauvage, en offrant une base positive pour sa conservation, comme le texte de la Directive le reconnaît. De cette manière la Directive ne sera plus perçue comme purement imposant des restrictions mais deviendra un véritable encouragement des communautés rurales régionales et locales pour contribuer à ses objectifs.



**L’AECT formule les recommandations-clés suivantes qui, à condition d’être mises en vigueur par l’UE et ses Etats membres, devraient assurer que la Directive « Oiseaux » puisse continuer d’atteindre ses objectifs dans le domaine de la conservation des oiseaux sauvages :**

***De manière générale :***

- (1) Réviser les priorités actuelles pour les espèces et populations d’oiseaux sauvages au niveau de l’UE. Le programme en cours de la Commission pour rendre la Directive plus affûtée et performante (*Regulatory Fitness and Performance Programme* ou REFIT) offre une bonne opportunité pour réaliser ceci.
- (2) Réviser les données scientifiques et autres connaissances biologiques pertinentes qui peuvent aider à déterminer la meilleure manière d’aborder ces priorités. Une telle approche devrait inclure la participation des principaux acteurs concernés.
- (3) S’assurer que les dispositions de la Directive et la jurisprudence s’y associant se concentrent exclusivement sur ces mêmes priorités.

***En particulier :***

- (1) Réviser le système actuel d’évaluation des saisons de chasse, en se basant sur les meilleures connaissances scientifiques et données biologiques possibles, de même que sur une interprétation juridique et biologique équilibrée des dispositions clés de la Directive, respectant les principes de subsidiarité et de proportionnalité.
- (2) Réviser l’application de son Article 9§1(c) en vue de permettre des pratiques de chasse traditionnelles, de faible envergure et écologiquement justifiées, en tenant compte des exigences économiques, sociales et récréatives.
- (3) Développer des systèmes capables de prendre en compte de façon appropriée des situations où des dérogations pour la chasse en vertu de l’Article 9§1(c) sont (directement et/ou indirectement) bénéfiques au statut de conservation des espèces/populations concernées.
- (4) Continuer la rédaction et la mise en vigueur de *Plans d’Action* pour des (groupes d’) espèces chassables dont l’état de population serait insatisfaisant, abordant les véritables causes de leur déclin, en utilisant une approche multisectorielle, ceci en vue de les ramener à un bon état de population.
- (5) Assurer la durabilité de la chasse en accordant davantage de priorité à la récolte régulière de données sur les prélèvements réalisés pour toutes les populations d’oiseaux chassées. Au cas où il ne serait pas possible à court terme de mettre en place de tels systèmes complets, la priorité devrait aller vers les populations en déclin.

- (6) Continuer la rédaction et la mise en vigueur de *Plans de Gestion à échelle de voie migratrice* pour des (groupes d') espèces en surabondance, telles que les Oies.
- (7) Se concentrer davantage sur la conservation des habitats en dehors des zones protégées et sur la protection des espèces d'oiseaux dont *l'état de population* serait défavorable, plutôt que de se limiter aux espèces « charismatiques ».
- (8) Initier et donner un appui réel à des programmes internationaux et coordonnés de suivi des populations d'oiseaux sauvages (en particulier migratrices), de leurs habitats et de leur utilisation durable par la chasse.
- (9) Entreprendre une révision régulière des priorités, programmes, actions et autres initiatives en vertu de la Directive, en fonction des progrès des connaissances scientifiques et techniques (prenant notamment en compte les variations de l'état de conservation des espèces / populations, l'impact du changement climatique, les données sur les effets positifs d'activités socio-culturelles etc.).
- (10) Intégrer systématiquement le principe d'utilisation durable en tant qu'instrument pour la conservation de la biodiversité, et en plus faire usage des connaissances et de l'expérience des chasseurs, ainsi que de leur engagement pour la conservation de la nature, dans toutes les politiques pertinentes pour la conservation des oiseaux sauvages et leurs habitats.
- (11) Investir davantage d'efforts et de ressources dans des initiatives de communication :
  - mettant en évidence la contribution positive d'une gestion durable de la faune sauvage pour des programmes de conservation de nature impliquant des communautés locales (y compris le potentiel considérable pour la conservation / gestion des habitats et pour le suivi de populations sauvages) ;
  - facilitant l'implication (si possible à travers des encouragements financiers) des utilisateurs de la faune sauvage dans la gestion des sites NATURA 2000 et d'autres zones protégées ;
  - faisant la promotion des principes d'utilisation durable tels que définis dans la *Convention sur la Diversité biologique* (les Principes d'Addis-Abeba) et la *Charte européenne sur la Chasse et la Biodiversité* du Conseil de l'Europe.

Editeur responsable: Massimo Marracci, AECT - aect@libero.it

Auteur principal: Dr Yves Lecocq, WildUse-EU - ylecocq@wilduse.eu

Co-auteurs: Jean-Paul Florentino (AEST), Cy Griffin, David Scallan (FACE)