

LA CHASSE ET L'EQUILIBRE DURABLE DES TERRITOIRES

Christophe PRIVAT

Université de Toulouse

Ecole d'ingénieurs de Purpan

75, voie du TOEC

BP 57611

31076 Toulouse cedex 03, France

christophe.privat@purpan.fr



- 1 - Colloque SFER "Chasse, Territoires et Développement durable
Outils d'analyse, enjeux et perspectives "

- 2 - **25, 26 et 27 mars 2008 – ENITAC CLERMONT-FERRAND,
France**

RESUME

Jusqu'au vote de la loi du 21 juillet 2000, la chasse n'a eu de définition qu'indirecte, au travers d'une interdiction: celle de chasser sur la propriété d'autrui. L'activité cynégétique était donc assimilée à une activité de nature privée vis-à-vis de laquelle le propriétaire foncier constituait la pierre angulaire. Le droit ne prévoyait en effet aucune définition du territoire de chasse. Il était donc possible de chasser n'importe où, dès lors que l'on détenait l'autorisation du propriétaire et que l'on respectait les lois et règlements.

La première évolution d'envergure a concerné la création des associations communales de chasse agréées qui ont mis en avant de manière volontaire, la notion de territoire de chasse, en s'appuyant sur une structure juridique existante : la commune. La seconde étape a été la mise en œuvre du plan de chasse légal attaché à un territoire, qui s'est traduit par la responsabilisation des chasseurs dans les équilibres entre les activités humaines et la présence de certaines espèces de gibier.

Ce n'est que très récemment que le législateur a directement intégré le territoire dans le droit cynégétique au travers de la création des schémas départementaux de gestion cynégétique

Désormais, la chasse est décrite par le législateur qui lui assigne des rôles multiples. L'article L. 420-1 du code de l'environnement prévoit en effet que la chasse contribue au développement durable du patrimoine faunique et aux équilibres entre faune sauvage et activités humaines.

Cette évolution des fonctions que le législateur confie à la chasse comporte cependant un certain nombre de limites. En effet si la chasse contribue aux équilibres naturels, elle demeure encore largement une activité de nature privée. Le chasseur quant à lui n'est toujours pas intégré dans une vision globale de gestion de la faune sauvage qui impliquerait l'ensemble des acteurs agissant dans le milieu naturel, mais n'est sollicité que pour un nombre limitatif d'espèces, dont il décide d'ailleurs largement de l'évolution des effectifs.

Ainsi, si le droit de la chasse a considérablement évolué depuis la loi de 2000, il n'en demeure pas moins au milieu du gué. La chasse pour devenir véritablement une activité capable de participer durablement aux équilibres entre faune sauvage et activités humaines doit encore évoluer et mettre en avant son caractère d'intérêt général au service de tous. Cela passe par son intégration en tant qu'activité d'intérêt général au service d'une gestion durable des territoires ruraux.

Introduction

Qu'est-ce que la chasse ? Poser cette question, n'est-ce pas avouer d'entrée son ignorance, voire son incompréhension face à une activité qui au-delà des évidences, révèle une grande complexité ? En effet, les différents aspects rationnels au travers desquels on peut tenter de classer cette activité sont souvent supplantés par un côté passionnel qui a tendance à occulter tous les autres. Il est donc particulièrement volontariste de tenter de s'attacher à étudier la chasse dans sa modernité, au travers de son rapport au territoire et à sa contribution au développement durable.

Ainsi, en fonction de la discipline, aura-t-on une vision différente de ce que peut être la chasse.

Le sociologue y verra l'interaction de facteurs multiples allant de la relation de groupe, capable de transcender les origines sociales (c'est le cas de la chasse collective en général), au maintien et, ou à la reproduction de comportements (ex : la grande vénerie¹ et ses codes prosélytes ou dans un autre registre, le comportement exclusif et parfois élitiste des chasseurs de bécasse).

Il s'interrogera également sur les éléments déterminants qui en certains lieux, font que la chasse représente le dernier foyer de sociabilité, à l'exemple des équipes de chasseurs de sangliers².

L'économiste quant à lui, mettra en avant les flux financiers drainés par l'activité chasse, ainsi que son rôle moteur dans certaines régions défavorisées. Il est en effet des zones rurales, où cette dernière s'est substituée à l'agriculture classique, et où les prix du foncier ne dépendent pas de la valeur agricole des terres mais de leur intérêt cynégétique³. La question qui vient tout de suite à l'esprit est celle de la pérennité économique de ce modèle basé sur le maintien d'une ressource rare dont la spécificité rend la présence aléatoire⁴ (c'est le cas par exemple de l'ensemble des oiseaux migrateurs).

Le politologue lui, étudiera l'émergence de l'influence des chasseurs dans la vie publique, tant nationale que locale, en essayant de comprendre comment une activité qui pendant longtemps a été uniquement assimilée à un loisir, a pu devenir le creuset d'une recherche d'identité transcendant les appartenances politiques originelles⁵ et se constituer en force politique capable de se poser en partenaire incontournable et donc de faire émerger la problématique chasse dans le discours politique.

¹ M. PINCON CHARLOT, *La chasse à courre, rites et enjeux*, Payot, 1993.

² A. VOUREC'H et V. PELOSSE, *Chasser en Cévennes*, CNRS éditions, 1988.

³ La Sologne en est un exemple, parfois jusqu'à la caricature.

⁴ C'est le cas du syndicat de la vallée de Soule qui a basé une partie de ses ressources financières sur la location des cols pyrénéens lors de la migration du pigeon ramier (dénommé palombe dans le Sud Ouest)

⁵ Ch. TRAÏNI, *Les braconniers de la république*, PUF, 2003; également D. DARBON, *La crise de la chasse en France*, l'Harmattan, 1997.

Que peut dire le juriste pour tenter de définir ce que pourrait être la chasse, si ce n'est de tenter de la cerner au travers de la description qu'en donne le code de l'environnement.

La chasse est ainsi passée d'une action qualifiée indirectement au travers d'une interdiction (le respect du droit de propriété) dérivée directement d'une approche héritée de la Révolution française de 1789 et de sa systématisation au travers de la loi de 1844, à une activité protéiforme, décrite par le code de l'environnement. C'est cette même description et ses conséquences dans ses multiples acceptions qui nous interrogent aujourd'hui. En effet, les missions qui de par la volonté du législateur incombent désormais à la chasse, sont-elles en mesure de contribuer à cet équilibre durable des territoires tel qu'il est recherché. Dit autrement, il s'agit de savoir dans quelle mesure la chasse peut s'intégrer dans une politique globale au service du développement durable des territoires ruraux.

Nous étudierons donc dans un premier temps quels sont les éléments que le droit de l'environnement a créé pour permettre à la chasse de contribuer au développement durable des territoires (I) puis, dans un deuxième temps, nous nous interrogerons sur la pertinence et l'efficacité de ces dispositions (II).

I : La lente prise en compte du territoire par le droit de la chasse

Pendant longtemps le droit de la chasse a juridiquement protégé les droits du propriétaire par rapport à ceux du chasseur, tout en ne définissant pas le territoire en tant que superficie minimum nécessaire à l'exercice de la chasse (A). Ce n'est que récemment que le droit a envisagé la prise en compte du territoire, tant comme un support nécessaire que comme un ensemble dans lequel la chasse a vocation à s'insérer, d'abord indirectement (B), puis de manière directe (C).

A : une inconnue juridique : le territoire de chasse

La chasse qui désormais figure dans le code de l'environnement appréhende-t-elle réellement le territoire. Pour cela, il convient préalablement de définir ce que peut recouvrir le territoire en matière environnementale.

La notion de territoire fluctue en effet largement selon que l'on choisit le domaine vis-à-vis duquel il aura vocation à s'appliquer. Derrière la définition classique que lui donne le droit administratif (une population, une aire géographique, un Etat), le droit, tant dans le domaine des collectivités territoriales que de l'environnement a créé une multitude de territoires répondant chacun à un objectif différent, au risque de créer la confusion et par là même l'inefficacité⁶.

Partant de là, existe-t-il ou non un territoire pertinent pour l'action cynégétique ?

⁶ SFDE, La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2006, 211p.

Pendant longtemps, la chasse n'a été définie que de manière indirecte au travers d'une soumission au droit de propriété dont elle constituait un attribut. Le droit de chasse relevait tout d'abord d'une interdiction : celle de chasser sans détenir l'autorisation du propriétaire ou de ses ayants-droit. Cette appréhension de la chasse par le droit avait comme source l'approche que les révolutionnaires de 1789 avaient de la chasse en général et du droit de la chasse en particulier. Il s'agissait à cette époque de faire droit aux récriminations paysannes en permettant un large accès à la chasse dans le but de limiter les dégâts commis aux cultures agricoles, par le gibier.

Devant les abus engendrés par cette législation laxiste, le législateur est revenu à une acception plus libérale, en phase avec le courant dominant de pensée du 19^e siècle, en liant de manière stricte, droits de chasse et de propriété. Cette appréhension des rapports entre chasse et propriété a perduré durant plus d'un siècle, alors que l'évolution de la chasse et de son support, le territoire agricole avaient profondément changé, en particulier sous l'effet des techniques agricoles.

Cette acception permet de comprendre les raisons pour lesquelles le législateur ne pouvait que donner à la chasse en tant qu'activité de nature un rôle accessoire dans son rapport aux territoires et à l'agriculture. Le droit de la chasse avait donc organisé cette activité comme un loisir qu'il convenait de réglementer à la fois pour respecter les droits du propriétaire terrien, c'était donc l'aspect répressif au travers du droit pénal de la chasse qui était mis en exergue, mais également pour éviter les abus vis-à-vis de la faune sauvage, qui constituait une ressource rare, mais que le droit continuait et continue encore de qualifier de *res nullius*, c'est-à-dire de chose sans maître.

B/ L'apparition indirecte du territoire de chasse

La chasse a vu pour la première fois son rôle évoluer avec la création des associations communales de chasse agréées⁷ (ACCA) qui constituent le premier pilier sur lequel repose la prise en compte du territoire par le droit cynégétique. Le législateur de l'époque a considéré que l'exercice de la chasse déconnecté d'un territoire clairement identifié, d'une superficie minimale, n'était plus possible. Il s'est donc agi de remettre en cause l'exercice de la chasse dite : « banale », c'est-à-dire la pratique cynégétique sans règles autres que légales, basée sur l'accord tacite du propriétaire foncier telle qu'elle était largement pratiquée dans le sud de la France. Cette pratique reposait sur une conception héritée du droit romain, qui considérait de manière traditionnelle les espèces de gibier comme une manne aléatoire et renouvelable, que l'on pouvait prélever sans limitations particulières dès lors qu'elles étaient présentes. Il s'agissait donc une conception à l'opposé de la chasse dite : « chasse-gestion » d'origine germanique, dans laquelle le chasseur se considère comme responsable de l'évolution des animaux présents sur le territoire ou il exerce son droit de chasse.

⁷ Loi n° 64-496 du 10 juillet 1964, dite loi Verdeille.

Les ACCA se sont vues reconnaître un certain nombre de dispositions d'intérêt général par le législateur, notamment la gestion des espèces sauvages sur le territoire communal et l'apport d'un espace de chasse pour les habitants de la commune, ainsi que dans une moindre mesure l'accès à une zone de chasse pour des citoyens⁸. Ces structures, malgré leur caractère associatif⁹, dérogeaient au droit commun des associations, ce qui mettait en évidence l'importance que leur accordait le législateur, dans la mesure où il ne pouvait y avoir qu'une ACCA par commune. Sur un plan fonctionnel, elles se rapprochent plus d'un établissement public communal que d'une association au sens traditionnel du terme. Leur action a en outre dès l'origine été contrôlée par les pouvoirs publics au travers de l'existence d'une tutelle préfectorale.

Pour la première fois, le territoire est donc apparu dans le droit de la chasse. Il ne s'est cependant pas agi d'une aire définie par un quelconque intérêt environnemental, puisque le territoire en question était avant tout une définition administrative, en l'occurrence la commune. Selon son lieu de résidence, on pouvait donc disposer d'un territoire de chasse d'une superficie et d'une qualité environnementale très variables. La grande nouveauté a été que pour la première fois, le législateur a considéré que la chasse pouvait recouvrir un intérêt général supérieur à celui du droit de propriété que le code civil¹⁰ considère pourtant comme un droit inviolable et sacré. Il s'est donc agi de la première incursion de la chasse dans un domaine autre que celui de la stricte protection de la propriété ou de certaines espèces en danger. Le législateur de 1964, a ainsi considéré qu'une superficie minimum était nécessaire pour pouvoir constituer un territoire de chasse indépendant de l'action de l'ACCA : celui-ci étant fixé à 20 hectares d'un seul tenant¹¹. Cette superficie, indépendante de la qualité agricole ou environnementale du territoire peut être modulée dans certaines conditions¹². Ce seuil d'opposition de 20 hectares constitue donc encore le territoire minimum par défaut sur lequel la chasse peut s'exercer de manière indépendante. Partant de là, les propriétaires de superficies inférieures au seuil minimum d'opposition, qu'ils soient pour ou contre la chasse, ont été inclus d'office dans le territoire de l'ACCA.

Cette disposition a fait et fait toujours l'objet d'un contentieux abondant dans la mesure où un certain nombre de propriétaires fonciers qu'ils soient ou non d'ailleurs favorables à la chasse, ont très tôt contesté le bien-fondé des dispositions de la loi Verdeille. Le contentieux qui se poursuit actuellement semble avoir trouvé un fragile point d'équilibre avec l'arrêt de la Cour Européenne des Droits de l'Homme¹³ qui a considéré qu'un certain nombre de dispositions de

⁸ La loi Verdeille du 10 juillet 1964 impose en effet l'accueil d'un minimum de 10% de chasseurs étrangers à la commune ; un des objectifs de la loi étant de favoriser la chasse populaire.

⁹ Les ACCA sont en effet soumises aux dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901.

¹⁰ Art. 544 du code civil

¹¹ A contrario, tout propriétaire d'une superficie supérieure au seuil d'opposition peut retirer ses terres de l'emprise de l'ACCA. Cette possibilité si elle préserve les droits du propriétaire, met à mal tout l'argumentaire relatif à l'existence d'un territoire minimum, nécessaire à la mise en œuvre de mesure de gestion cynégétique.

¹² C'est notamment le cas des terrains de montagne (où le droit d'opposition est de 100 ha d'un seul tenant) et des marais où il se situe à 3 ha. En outre, un certain nombre de départements où la création d'ACCA est obligatoire, ont la possibilité de tripler le montant minimum du droit d'opposition

¹³ CEDH, 29 avril 1999 Chassagnoux et autres contre France. L'arrêt de la cour européenne a considéré la loi Verdeille contraire à la convention européenne des droits de l'homme contraire sur trois points ; l'atteinte à la

la loi étaient incompatibles avec l'exercice du droit de propriété. Le législateur national a donc décidé en 2000¹⁴ de modifier a minima le contenu de la loi Verdeille en incluant la possibilité pour un propriétaire de retirer ses terres de l'association, à condition toutefois que ce dernier s'engage à ne pas pratiquer ou à ne pas autoriser la chasse sur sa propriété¹⁵, mais en assumant la responsabilité d'éventuels dégâts commis par les espèces de gibier.

La loi Verdeille a fait l'objet en 2005 d'une refonte qui a confirmé en l'élargissant l'étendue de son champ d'action¹⁶. C'est désormais une véritable mission de service public de nature environnementale sur le territoire communal que leur a confié le législateur puisque les ACCA doivent désormais : « favoriser ...un véritable équilibre agro-sylvo-cynégétique et... apporter la contribution des chasseurs à la conservation des habitats naturels, de la faune et de la faune sauvage... ».

Le plan de chasse représente le second pilier sur lequel s'appuie le droit de la chasse dans sa prise en compte du territoire. Le principe du plan de chasse, qui consiste à substituer à un temps de chasse, un nombre d'animaux préalablement déterminé, est apparu pour la première fois de manière facultative en 1963, avec le vote de la loi dite, « Comte Offenbach »¹⁷.

Il s'agit d'une mesure obligatoire pour cinq espèces de grand gibier et facultative pour toutes les autres. Au travers de ces dispositions, il s'est agi de trouver un équilibre en favorisant le développement des espèces de grand gibier tout en compensant les pertes que pourrait subir le monde agricole du fait des dégâts aux cultures. Ainsi, le plan de chasse est-il une mesure administrative dont la mise en œuvre s'impose aux détenteurs de droits de chasse.

L'originalité du concept réside dans le fait que tout plan de chasse est lié à un territoire déterminé (et donc dépend d'un détenteur de droit de chasse) et non à un chasseur (titulaire lui, du droit de chasser). La chasse étant une activité aléatoire et le cheptel pouvant évoluer d'une année à l'autre, il n'existe cependant pas de droits acquis en matière d'attributions de plan de chasse¹⁸.

Par cette disposition, la législation cynégétique a posé la première pierre de la reconnaissance d'un droit intrinsèque à l'égard de certaines des espèces sauvages chassables, au détriment des intérêts directs liés aux activités humaines. Les pertes susceptibles d'en résulter étant compensées dans un premier temps par une obligation de prélèvement à la charge des chasseurs, puis par une réparation de nature financière à la charge de ces derniers.

Malgré tout, si le plan de chasse se réfère à un territoire, il le subit plutôt qu'il ne le façonne. En effet, si c'est l'administration qui au final détermine les attributions propres à chaque

liberté d'association l'atteinte au droit d'usage du droit de propriété ; la discrimination basée sur la différence entre grands et petits propriétaires

¹⁴ Loi n° 2000-698 du 26 juillet 2000, relative à la chasse, art.14-II

¹⁵ Art. L. 422-10 5° du code de l'environnement

¹⁶ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005, relative au développement des territoires ruraux, art 169, codifié à l'art. L.422-2 du code de l'environnement.

¹⁷ Loi n° 63-754 du 30 juillet 1963.

¹⁸ CE. 8 mars 1999, *Cottais*, req. n° 162513.

territoire en vertu de critères multifactoriels, il n'en demeure pas moins qu'elle n'a aucune prise sur la taille et la pertinence des territoires de chasse.

Comme nous venons de l'évoquer, tant la loi Verdeille que celle relative au plan de chasse ne constituent qu'une appréhension indirecte du territoire par la chasse. Avec l'apparition des schémas départementaux de gestion cynégétique (SDGC), le droit de la chasse aborde directement la question du territoire.

C : Vers une prise en compte cynégétique de la problématique territoriale et environnementale

La prise en compte directe de la question du territoire par la chasse est à rechercher dans la création des schémas départementaux de gestion cynégétique dont la justification trouve son origine dans l'article L. 420-1 du code de l'environnement issu de la loi du 26 juillet 2000. C'est article initial décrit les nouveaux rôles que les textes attribuent à la chasse et aux chasseurs.

Le contenu, la mise en œuvre et la valeur juridique des schémas départementaux sont précisés par les dispositions de l'article L. 421-7 du code de l'environnement. Ceux-ci sont établis pour une période de cinq ans par les fédérations départementales des chasseurs, sous la responsabilité de l'autorité préfectorale. Ils doivent être conformes aux dispositions contenues dans le schéma départemental de l'espace agricole et forestier¹⁹.

Les activités des fédérations départementales des chasseurs doivent être en accord avec le contenu de ces schémas. L'article L. 421-7 du code de l'environnement, dresse une liste non limitative des dispositions pouvant y être incluses. Celles-ci concernent tant la gestion et les mesures afférentes²⁰ à l'organisation de l'exercice de la chasse que les actions pouvant être menées vis-à-vis des milieux naturels, cadre de l'activité cynégétique. L'intérêt de cette disposition est double car les schémas départementaux peuvent par ce biais être étendus à d'autres espèces que la faune sauvage chassable au sens strict. La nouveauté introduite par cette mesure réside dans son caractère opposable tant aux chasseurs de manière individuelle, qu'à leurs organes de représentation. L'approbation du préfet donne en outre à ce document une valeur réglementaire.

Le contenu des schémas départementaux a évolué du fait de la loi DTR. Ce sont désormais trois articles qui les définissent²¹. A côté de leur durée qui passe de cinq à six ans, c'est essentiellement l'institution d'une obligation de concertation préalable avec les représentants

¹⁹ Art. L. 112-1 du c. rural. Cette nécessité de conformité semble peu opportune dans la mesure où ce schéma a essentiellement trait aux documents d'urbanisme, en particulier la répartition zonale entre les différentes destinations des territoires communaux. En outre, la loi n'a rien prévu quant à une éventuelle obligation de communication de ce document aux fédérations départementales des chasseurs.

²⁰ En matière cynégétique, le terme de « gestion » renvoie d'une manière générale, à toute mesure ou ensemble de mesures tendant à améliorer les conditions de chasse. La « chasse gestion » s'oppose ainsi à la « chasse cueillette » dans laquelle les chasseurs prélèvent le gibier sans intervention d'aucune sorte. Sur un plan étymologique, le terme de gestion peut apparaître comme déplacé, dans la mesure où il s'applique à des espèces juridiquement libres et sans maître.

²¹ Il s'agit des art. L. 425-1 à L. 425-3 du c. de l'env.

des intérêts agricoles et forestiers qui apparaît comme une nouveauté, ainsi que l'affirmation de la mise en œuvre de dispositions permettant d'atteindre l'équilibre agro-sylvo-cynégétique²².

Les schémas départementaux ne seront donc plus désormais des instruments mis en œuvre par les chasseurs, après consultation d'un certain nombre de documents administratifs, mais le résultat d'une concertation avec les structures représentant les différents usagers à titre professionnel du milieu naturel. Ainsi, tous ceux qui vivent et retirent un revenu soit de l'agriculture, soit de la forêt ont vocation à formuler et à faire valoir leur avis, lors de l'élaboration des schémas départementaux.

Cette évolution, au travers de la considération de la chasse comme élément central du maintien des équilibres entre présence de la faune sauvage et activités humaines, met en avant son caractère naturel et constitue ainsi une forme incontestable de légitimité.

II : Les limites liées à la prise en compte du territoire par le droit de la chasse

Si le droit cynégétique avance incontestablement sur le terrain de la prise en compte du territoire, il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre de limites perdurent tant au regard de leur applicabilité (A) que des lacunes relatives au rôle que le législateur entend véritablement accorder à la chasse (B).

A : Un corpus de règles difficilement transposables

Les multiples dispositions légales récentes en faveur de la prise en compte du milieu naturel et du territoire par la chasse, courent le risque malgré leur intérêt d'être difficilement applicables.

En effet, si l'on se réfère aux ACCA, ces dernières ne sont assorties d'aucune obligation de quelque sorte que ce soit. Elles ne font l'objet d'aucune sanction si elles ne respectent pas les missions que leur a confiées le législateur.

A contrario, si l'on peut dès lors s'interroger sur l'effectivité des mesures envisagées, on ne peut que rester perplexe devant le caractère largement déclamatoire et paradoxal des mesures décrites par le code de l'environnement. Celles-ci ne sont associées à aucune mesure d'accompagnement de la part des pouvoirs publics, en particulier financières. L'équilibre entre la faune sauvage et les activités humaines dont la réalisation est confiée à l'ACCA ne constitue-t-il pas une forme de privatisation de la nature, alors que la protection de

²² L'équilibre agro-sylvo-cynégétique, expression symbole de la chasse gestion apparue avec l'instauration du plan de chasse, est pour la première fois décrit par le législateur, mais ne fait véritablement l'objet d'aucune définition. Si on a désormais une idée de ce que peut être le contenu de cet équilibre, on ignore encore ce qu'il est. Parmi les modalités cynégétiques servant à l'instauration de cet équilibre, le législateur dissocie les termes de « régulation » et de « destruction ». Il reprend en cela une différenciation que l'on retrouve fréquemment au sein des espaces naturels protégés, en particulier les parcs nationaux, sans qu'on puisse réellement y voir une différence sur un plan juridique.

l'environnement en général et de la diversité biologique en particulier ont été proclamées patrimoine commun de la nation²³.

En outre, le législateur n'a constitué aucune passerelle entre le rôle des chasseurs et celui des autres organismes oeuvrant au développement des territoires. Pourtant, le fait que la diversité et les équilibres biologiques aient été intégrés au bloc de constitutionnalité au travers de la charte constitutionnelle de l'environnement démontre si besoin est le caractère largement transversal du sujet²⁴. Tout se passe comme si le législateur n'avait pas encore réellement pris la mesure de ce que doit devenir la chasse dans la perspective d'un véritable développement durable des territoires. Celle-ci ne doit plus intervenir de manière indépendante des autres activités de nature mais devenir un véritable partenaire du développement durable de ces mêmes territoires. Cela passe par une gestion commune et mutualisée.

La chasse et par là même les chasseurs, doivent donc être considérés comme des partenaires des autres utilisateurs de la nature. Cela signifie tout d'abord la reconnaissance du rôle de service public qu'accomplissent les chasseurs au travers de la régulation de l'ensemble des espèces de gibier; rôle qui permet l'exercice des activités agricoles et forestières et que la déprise agricole qui touche de nombreuses régions ne peut qu'accentuer. Or, malgré ces missions nouvelles, la chasse demeure largement appréhendée comme une activité de loisir, qu'il n'est pas envisagé de soutenir au travers d'un financement public par exemple pour les services rendus à la collectivité toute entière. Ainsi, les chasseurs ont vu perdurer l'obligation d'assurer le financement de l'ensemble des dégâts commis par le grand gibier ; la loi DTR ayant systématisé leur responsabilité financière en cas de non-réalisation de ces mêmes plans de chasse. Or, dès lors que la présence d'une faune abondante et variée correspond à un intérêt général de la nation, il serait logique que ce soit la collectivité qui prenne en charge le montant des dégâts du gibier ; à charge pour les chasseurs de payer sur leurs propres deniers le non-respect de leur part du contrat passé avec l'administration.

Les schémas départementaux de gestion cynégétique constituent également l'archétype de ce paradoxe en faveur d'une réelle prise en compte du territoire par le droit de la chasse. Ceux-ci ont pour la première fois pris spécifiquement en compte le territoire en se plaçant d'un point de vue cynégétique, tout en ne remettant pas en cause l'existence des associations de chasseurs. Ils continuent toutefois de représenter une vision traditionnelle de la chasse. Si les mesures prises par le législateur tendent à la fois à responsabiliser les chasseurs au travers de la prise en compte non seulement des effets de leur pratique sur le milieu naturel, mais également au travers d'une participation effective dans l'entretien de ce même milieu naturel, celle-ci reste confinée au strict exercice de la chasse, sans envisager la constitution de passerelles avec les autres branches du droit. Ainsi, les schémas départementaux de gestion cynégétique ne sont opposables qu'aux seuls chasseurs et ne prévoient nulle part l'intégration des autres utilisateurs de la nature.

Leur contenu ignore également les autres fonctions que les textes peuvent assigner au milieu naturel, en particulier un rôle social et environnemental. Ce rôle, qui par définition est

²³ Art. L.110-1 du code de l'environnement

²⁴ Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005

détachable des aspects strictement mercantiles, semble abandonné au profit des activités agricoles et forestières.

Sans qu'il convienne de se limiter à une vision idyllique de la nature, ignorant les difficultés économiques pouvant résulter de la présence excessive de populations de faune sauvage, il faut cependant remarquer que les représentants de l'ensemble des amateurs de nature, à quelque titre que ce soit, ont été ignorés par les schémas départementaux, alors même que le 4^o²⁵ de l'ancien article L. 421-7 a été conservé par la loi nouvelle²⁶. Il en ressort une impression de repli de la chasse et de ses représentants sur une vision conservatrice du milieu naturel, dans lesquels ne seraient légitimes et donc n'auraient leur place, que ceux qui professionnellement y exercent une activité. La chasse et les chasseurs étant chargés d'un rôle de régulateur permettant à chacun la réalisation de ces objectifs économiques.

Dans cette vision, qui au final apparaît extrêmement réductrice, le législateur ne tire pas toutes les conséquences de l'officialisation du nouveau rôle qu'il entend attribuer à la chasse.

B : L'absence de prise en compte du véritable rôle de la chasse

Si un saut qualitatif a été donné par la loi du 26 juillet 2000, le législateur n'a toujours pas donné une définition de la chasse. Celle-ci n'est désormais qualifiée qu'au travers des missions qui lui sont attribuées. Elle répond dorénavant à de multiples objectifs: « La gestion durable du patrimoine faunique et de ses habitats est d'intérêt général. La pratique de la chasse, activité à caractère environnemental, culturel, social et économique, participe à cette gestion et contribue à l'équilibre entre le gibier, les milieux et les activités humaines en assurant un véritable équilibre agro-sylvo-cynégétique. Le principe de prélèvement raisonnable sur les ressources naturelles renouvelables s'impose aux activités d'usage et d'exploitation de ces ressources. En contrepartie de prélèvements raisonnés sur les espèces dont la chasse est autorisée, les chasseurs doivent contribuer à la gestion équilibrée des écosystèmes. La chasse s'exerce dans des conditions compatibles avec les usages non appropriatifs de la nature, dans le respect du droit de propriété. »

L'article 149 de la loi DTR du 23 février 2005 codifiée à l'article L. 420-1 du code de l'environnement a par ailleurs précisé les nouveaux rôles confiés à la chasse en stipulant que les chasseurs « contribuaient par leurs réalisations en faveur des biotopes, à la gestion équilibrée des écosystèmes ».

La chasse n'est donc désormais plus considérée par le droit comme une simple activité de loisir, mais comme un élément se situant à la confluence des activités humaines, au premier

²⁵ Art. L. 421-7 4^o du c. de l'env. «Les actions menées en vue de préserver et de restaurer les habitats naturels de la faune sauvage ».

²⁶ De nombreuses associations de protection de la nature sont chargées de la gestion des réserves naturelles. Pour un grand nombre d'entr'elles, la question des dégâts de gibier (et plus particulièrement le sanglier) constitue un problème important. L'inclusion de leurs représentants lors de la phase d'élaboration des schémas départementaux aurait permis une véritable confrontation sur des questions très pragmatiques, loin des joutes oratoires, telles que l'on peut les entendre dans certaines enceintes de conseil, en matière de protection de la nature.

rang desquelles on trouve non seulement l'agriculture, mais également l'animation des territoires et la protection de la nature.

Les chasseurs sont donc désormais des interlocuteurs à la fois des pouvoirs publics mais également des agriculteurs et des forestiers au travers de la régulation des espèces composant la faune sauvage.

Le paradoxe est que la loi là aussi, n'a pas été jusqu'au bout de sa démarche. Les dispositions relatives au plan de chasse sont une fois encore révélatrices. Les chasseurs qui ont désormais une obligation double, à la fois quantitative en termes de nombre d'animaux à réguler et qualitative, en devant faire porter leurs prélèvements sur des catégories particulières d'animaux, car assorties de contraintes financières, ne sont pas appréhendés comme des partenaires à part entière se voyant accorder par le droit un rôle de collaborateur de service public, mais ne sont considérés que comme une catégorie sociale chargée de réguler la faune sauvage tout en se voyant reconnaître des obligations légales financièrement sanctionnées en cas de non respect des prescriptions édictées par l'administration. Le paradoxe en l'espèce étant que ce sont les structures représentatives des chasseurs, en l'occurrence, les fédérations départementales des chasseurs qui sont chargées d'édicter les règles contraignantes. On se retrouve donc dans une situation pour le moins paradoxale où on assiste à une forme de privatisation de la faune sauvage, dont le statut juridique demeure une res nullius, c'est-à-dire n'appartenant à personne, mais dont les chasseurs ont l'entière responsabilité (au moins financière) de l'évolution des effectifs.

Conclusion :

Aujourd'hui, les interventions successives du législateur en faveur d'une évolution du droit de la chasse, font que cette dernière n'est plus d'un strict point de vue légal, une simple activité de nature privée, essentiellement régie par un corpus de règles centrées sur le respect du droit de propriété et la pérennisation des espèces de gibier, mais une activité aux objectifs multiples, dans laquelle le législateur est devenu de plus en plus interventionniste. Néanmoins, si ce dernier a profondément modifié les finalités même de la chasse, paradoxalement, il n'est que peu intervenu sur son organisation même, privilégiant l'accessoire au détriment de l'essentiel. La chasse qui pour s'exercer nécessite de l'espace, en d'autres termes un territoire, n'en possède toujours pas, du moins en matière juridique.

Ainsi, si la chasse en tant qu'activité économique peut effectivement contribuer au développement d'activités locales, il n'en demeure pas moins incontestable que son support essentiel n'a toujours pas trouvé une traduction juridique.

Or dans les faits, la chasse conserve son acception traditionnelle, alors même que le législateur lui confie des missions que l'on pourrait qualifier de service public. En effet, ce dernier au travers des textes récents, n'a eu de cesse de compléter le rôle assigné à la chasse et aux chasseurs, sans toutefois en définir l'essence même.

Partant de là, il devient difficile de cerner effectivement ce que doit être la chasse dans son rapport au territoire.

Aucun texte ne prévoit d'interactions entre la chasse et les autres activités de nature. Le fait que le devenir des animaux sauvages, les espèces de gibier, soit exclusivement confié aux chasseurs démontre une évidence absence de concertation avec les autres usagers de la nature. Au travers de leur gestion des espèces de gibier, les chasseurs modèlent donc l'évolution tant quantitative que qualitative d'un certain nombre d'espèces sauvages et donc indirectement du milieu naturel, sans véritable plan de gestion d'ensemble.

Cette évolution s'est vérifiée au travers de la véritable privatisation du remboursement des dégâts commis par les espèces de grand gibier. Faire des chasseurs les seuls interlocuteurs des agriculteurs et des forestiers en la matière, démontre un désengagement des pouvoirs publics particulièrement étonnant dans la mesure où il s'agit d'espèces ayant le statut de res nullius. Face à la diminution constante du nombre de chasseurs, il est permis de s'interroger sur la pérennité du modèle voulu par les pouvoirs publics pour la chasse.

Dès lors que les obligations faites aux chasseurs sont essentiellement de nature financière, que se passera-t-il lorsque ces mêmes chasseurs refuseront d'assumer leur rôle de régulateur des espèces de grand gibier responsables des dégâts aux cultures agricoles et forestières, au profit d'autres espèces chassables ne commettant pas de dégâts ?

C'est alors qu'apparaîtront au grand jour les failles actuelles de notre droit cynégétique. En accordant de manière théorique de grandes compétences en matière de maintien de la biodiversité et d'équilibre des territoires ruraux à la chasse, et par là même aux organisations de chasseurs, sans créer les conditions indispensables à leur mise en œuvre effective, en particulier une reconnaissance publique et opposable du rôle des chasseurs, le législateur en est finalement demeuré à une vision traditionnelle de la chasse et des chasseurs. Celle d'une activité ayant pour support le milieu naturel, dont il convient de faire assumer la responsabilité financière des conséquences à ceux qui l'utilisent. Le droit de l'environnement compte donc en matière cynégétique un nouveau principe, implicite celui-là : le principe du chasseur-payeur, dont la durabilité est tout, sauf assurée.