

# Quelle place pour les acteurs cynégétiques dans la gestion des espaces protégés ?

CARINE LEROY

Fédération nationale des chasseurs –  
Issy-les-Moulineaux.



© E. Midoux/ONCFS

▲ En dehors des RCFS, les acteurs cynégétiques sont peu consultés pour la création d'espaces protégés. Pourtant, leur participation à la gestion de tels espaces est possible...

*La chasse est aujourd'hui considérée dans les textes comme l'un des éléments d'une politique globale de protection des espaces naturels. Qualifiée d'activité à caractère environnemental, l'article L. 420-1 du Code de l'environnement la rattache en effet à la gestion durable du patrimoine faunique et de ses habitats. Mais malgré cette reconnaissance légale et l'agrément des fédérations des chasseurs au titre de la protection de l'environnement, les chasseurs rencontrent bien souvent des difficultés pour être partie prenante de la gestion durable des espaces bénéficiant d'un statut de protection. Des outils de participation à la gestion de ces espaces sont néanmoins à la disposition des acteurs cynégétiques. État des lieux des instruments juridiques exploitables...*

Autoriser la pratique de la chasse dans les espaces protégés peut être perçu par certains acteurs de la conservation de la nature comme contraire à la mise en place d'un statut de protection. Chasse et protection sont pourtant aujourd'hui loin d'être antinomiques, les chasseurs et leurs fédérations menant de plus en plus d'actions reconnues en faveur de la biodiversité : mise en place de haies bocagères, chantiers nature, bandes enherbées, jachères, cultures à but faunistique et environnemental, entretien des mares de huttes, etc. L'enjeu pour les acteurs cynégétiques est donc de s'impliquer davantage dans la construction du

réseau d'espaces protégés. Pour cela, il leur est nécessaire de participer à la décision en amont du processus de création des aires naturelles de protection. En aval de leur constitution, les acteurs cynégétiques ont vocation à s'engager dans la gestion de ces espaces.

## L'intervention des acteurs cynégétiques au sein des procédures de consultation et de concertation

Peu de dispositions relatives à la création des espaces protégés prévoient la consultation directe des acteurs cynégétiques, à

l'exception des réserves de chasse et de faune sauvage (RCFS). En effet, les fédérations départementales des chasseurs (FDC) ne font pas partie des organismes devant obligatoirement être consultés. Cependant, dans certaines procédures de création d'espaces protégés (réserves naturelles, arrêtés de biotope), la Commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS), prévue à l'article L.341-16 du Code de l'environnement, est consultée par le préfet. Elle rend un avis sur le projet de classement dans sa formation spécialisée dite « de la nature ». Elle comprend deux représentants d'associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L.141-1 du Code de l'environnement, nommés par le préfet. L'alinéa 2 de l'article L.141-1 disposant que les FDC sont éligibles à cet agrément<sup>1</sup>, les FDC agréées peuvent être membres de la CDNPS et, à ce titre, être consultés lors des procédures de création.

Du reste, dans le cadre de la procédure de création des réserves naturelles, seuls les propriétaires et les titulaires de droits réels doivent être consultés. Les locataires d'un bail de chasse, considérés comme titulaires de droits personnels par la jurisprudence

<sup>1</sup> La jurisprudence a récemment confirmé la légalité d'un agrément délivré à une fédération, soulignant que les FDC « doivent être regardées comme exerçant, à titre principal, des activités consacrées à la protection de l'environnement » (arrêt du 12 octobre 2012 – C.A.A. Nantes).

administrative<sup>2</sup> et par une circulaire du 30 septembre 2010<sup>3</sup>, n'ont donc pas à rendre un avis. Il en est de même pour les titulaires d'un droit de chasser (fermiers ou personnes autorisées par le détenteur du droit de chasse), titulaires de droits personnels.

Il reste alors aux acteurs cynégétiques à se manifester lors de l'enquête publique devant être organisée pour certaines catégories d'espaces protégés, en application de l'article L.123-2 du Code de l'environnement<sup>4</sup>. Une enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public et donne à ceux qui le souhaitent l'occasion de présenter des observations et suggestions sur les projets. Le dossier d'enquête doit comporter une étude sur les incidences générales et les conséquences socio-économiques du projet, ainsi que la liste des sujétions et interdictions prévues au nombre desquelles peut se trouver la chasse. L'enquête publique constitue donc une opportunité pour les instances cynégétiques d'exprimer leurs appréciations, leurs suggestions et leurs contre-propositions et, ainsi, d'éclairer la décision de l'autorité compétente concernant la réglementation de la chasse qui pourrait être adoptée au sein de l'espace protégé. Pour les cas non prévus par l'article L.123-2 du Code de l'environnement, c'est l'évaluation environnementale qui s'applique. Cette procédure, définie à l'article L.120-1 du même code, soumet les décisions (autres qu'individuelles) des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement à la participation du public, conformément à l'article 7 de la Charte de l'environnement. Le projet de décision – par exemple un plan de gestion – est mis à disposition du public par voie électronique et/ou support papier. Le public, dont font partie les acteurs cynégétiques, peut alors formuler ses observations.

Au-delà des procédures de consultation, les autorités compétentes peuvent également procéder à une concertation pour obtenir de meilleurs résultats. Il s'agit d'un processus de dialogue dont le but est de parvenir à des propositions acceptées par toutes les parties impliquées. Les textes relatifs aux espaces protégés n'imposent pas de procédure de concertation avant le classement d'un site. Néanmoins, afin de dégager un projet et une vision pour le territoire en question, mais aussi et surtout afin de prévenir d'éventuels conflits et favoriser l'acceptation

de l'espace protégé et de ses contraintes par tous les acteurs, le dispositif de la concertation est aujourd'hui utilisé pour tous les espaces protégés. Les acteurs cynégétiques ont naturellement vocation à participer à un processus de concertation lorsque celui-ci est organisé. Il leur offre un cadre d'échanges permettant de faire valoir leurs intérêts, de mettre en avant leur connaissance du terrain et de participer à la prise de décision.

### La gestion des réserves de chasse et de faune sauvage par les FDC

Les RCFS sont régies par les articles L.422-27 et R.422-82 à 91 du Code de l'environnement, ainsi que par un arrêté interministériel du 13 décembre 2006. Elles ont pour vocation de protéger les populations d'oiseaux migrateurs, conformément aux engagements internationaux, d'assurer la protection des milieux naturels indispensables à la sauvegarde d'espèces menacées, de favoriser la mise au point d'outils de gestion des espèces de faune sauvage et de leurs habitats, et de contribuer au développement durable de la chasse au sein des territoires ruraux. Pour les acteurs cynégétiques, ces réserves constituent une exception notable au sein du paysage des espaces protégés. Les RCFS sont en effet créées par le préfet à l'initiative, soit du détenteur du droit de chasse, soit de la fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs, pour conforter des actions d'intérêt général. Les textes n'évoquent pas la gestion des RCFS, mais nombreux sont les exemples de gestion confiée à l'ONCFS ou aux FDC par le

préfet. Les modalités de gestion d'une RCFS peuvent être prévues par une convention. Les RCFS peuvent également être organisées en réseaux départementaux, dans des conditions fixées par le Schéma départemental de gestion cynégétique (SDGC). La coordination est alors assurée par les fédérations départementales ou interdépartementales des chasseurs. Un rapport d'activité du réseau est présenté chaque année par le président de la fédération devant la Commission départementale de la chasse et de la faune sauvage (CDCFS).

### La gestion des réserves naturelles par les FDC

Conformément à l'article L.332-8 du Code de l'environnement, les associations régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 peuvent être désignées par le préfet comme gestionnaires des réserves naturelles régionales et nationales, lorsque la protection du patrimoine naturel constitue l'objet statutaire principal de ces associations. Les fédérations départementales des chasseurs, associations régies par la loi de 1901, doivent adopter des statuts conformes à un modèle fixé par l'arrêté ministériel du 4 décembre 2003. Conformément à l'article 1<sup>er</sup> de ce modèle, elles ont ainsi pour objet de participer à la mise en valeur du patrimoine cynégétique départemental et à la protection et à la gestion de la faune sauvage, ainsi que de ses habitats. Aussi, comme évoqué plus haut, elles sont éligibles à l'agrément au titre de la protection de l'environnement. C'est dans ce cadre que plusieurs FDC sont gestionnaires de réserves naturelles régionales (1).

► 1 • La Réserve naturelle régionale des Étangs du Petit et du Grand Loc'h (56), classée par délibération du Conseil régional de Bretagne le 20 décembre 2008, est gérée par la FDC du Morbihan. Deux salariés se consacrent à sa gestion. La chasse est autorisée seulement sur une partie des 118 hectares de ce site et s'exerce conformément à la réglementation définie par le préfet.



© Auteurs de vues

<sup>2</sup> Conseil d'état, 25 novembre 1987, n° 70958 et Conseil d'état, 19 juin 1992, n° 95676.

<sup>3</sup> Circulaire du 30 septembre 2010 relative aux procédures de classement et de gestion des réserves naturelles nationales, MEDDTL, n° 2010-24, texte non paru au J.O., p.54.

<sup>4</sup> Sont ainsi soumis à enquête publique les projets de création d'un parc national, d'un parc naturel marin, les projets de charte d'un parc national ou d'un parc naturel régional, les projets d'inscription ou de classement de sites et les projets de classement en réserve naturelle et de détermination de leur périmètre de protection.

## La participation des acteurs cynégétiques à la gestion des espaces protégés

Si les FDC ne se voient pas confier la gestion « directe » d'espaces protégés, elles peuvent faire partie d'organes qui assurent cette gestion ou y participent. Il en est de même pour d'autres acteurs cynégétiques, comme les associations de chasse locales. Différentes possibilités existent selon le type d'espace protégé.

La gestion d'un parc national est assurée par un établissement public à caractère administratif et est administrée par un conseil d'administration, composé notamment de représentants des associations de protection de l'environnement et des usagers (art. L.331-8 C.E.). Les acteurs cynégétiques ont donc vocation à en être membres. La représentation cynégétique au sein du conseil d'administration est importante puisque celui-ci constitue l'organe de décision et d'impulsion du parc national. Cet organe est chargé de définir les principes de l'aménagement, de la gestion et de la réglementation du parc, ce qui peut notamment concerner l'exercice de la chasse. Il est assisté par un conseil scientifique, ainsi que par un conseil économique, social et culturel, prévus respectivement aux articles R.331-32 et R.331-33 du Code de l'environnement. Les FDC et les associations de chasse ont également vocation à y être représentées. Cela leur permet d'être force de propositions et de participer aux expertises et aux avis techniques rendus par ces conseils.

Le gestionnaire d'une réserve naturelle nationale (art. R.332-15 C.E.) ou régionale (art. R.332-41 C.E.) est assisté par un comité consultatif dont les acteurs cynégétiques peuvent faire partie en tant que représentants des usagers. Ce comité est consulté sur le projet de plan de gestion et doit exprimer un avis sur toute décision concernant la réserve naturelle. Il se prononce ainsi sur la gestion de la réserve et donc sur la gestion cynégétique, sur les conditions d'application des mesures prévues par la décision de classement et peut demander au gestionnaire la réalisation d'études scientifiques ou recueillir des avis dont celui d'une fédération de chasseurs.

Par ailleurs, si aucune modalité de gestion n'est prévue par les textes dans le cadre d'un arrêté préfectoral de protection de biotope (APPB), en pratique il est souvent mis en place un comité scientifique ou consultatif de suivi *ad hoc* auprès du préfet. Les FDC et les associations de chasse peuvent en faire partie.

La voie contractuelle peut également permettre aux acteurs cynégétiques de participer à la gestion des espaces protégés. C'est le cas pour les parcs naturels régionaux : des contrats de partenariat peuvent être conclus avec le syndicat mixte gérant le parc, afin de mettre en œuvre des actions communes :

suivi de populations, mise en place de cultures faunistiques, restauration de milieux, etc.

Il est aussi à noter qu'en marge de la gestion d'espaces protégés, les acteurs cynégétiques peuvent participer à la mise en œuvre du réseau Natura 2000, en s'appuyant sur deux outils : les contrats et les chartes Natura 2000<sup>3</sup>, auxquels les acteurs cynégétiques peuvent souscrire. Ces deux instruments constituent des opportunités, afin de réaliser des actions de gestion comme la réouverture de milieux, la mise en place de cultures faunistiques, la création de mares et de « faire reconnaître » ou de « labelliser » l'activité chasse dans le site avec une prise en compte de l'environnement. De nombreuses FDC sont aujourd'hui impliquées dans la rédaction des documents d'objectifs (Gironde, Hérault, Indre-et-Loire, Landes, Lot, Oise, Savoie, Seine-Maritime, Somme, Vendée, Haute-Vienne...), mais également dans l'animation de contrats Natura 2000 (Aisne, Aude, Charente-Maritime, Dordogne, Doubs, Loire, Gironde, Jura, Lot, Maine-et-Loire, Manche, Nièvre, Pyrénées-Orientales, Savoie...). Les fédérations départementales des chasseurs d'Indre-et-Loire, de Lozère, de Seine-et-Marne et de Haute-Vienne sont animatrices ou co-animatrices de sites Natura 2000 pour le compte de collectivités. La Fédération régionale des chasseurs du Roussillon assure la gestion des sites naturels du Minervois.

<sup>3</sup> Les contrats Natura 2000 et les chartes Natura 2000 sont respectivement régis par les articles L.414-3 et R.414-13 à R.414-17 et les articles L.414-3, R.414-12 et R.414-12-1 du Code de l'environnement.

## Les instruments de gestion adaptative

Enfin, en sus des outils de consultation et de concertation en amont, et de la gestion directe des espaces protégés ou de la participation à cette gestion en aval, les textes relatifs aux espaces protégés laissent une marge de manœuvre à leurs gestionnaires concernant l'exercice de la chasse. En effet, par principe, le législateur n'a jamais consacré l'obligation d'interdire la chasse. Ainsi, si les dispositions contenues dans les articles L.332-3 et L.331-4-1 du Code de l'environnement, relatives aux limitations et interdictions susceptibles d'être édictées respectivement dans le cœur des réserves naturelles et dans le cœur des parcs nationaux, mentionnent la chasse parmi d'autres activités, celles-ci sont envisagées au conditionnel. C'est donc en fonction des espèces ou des espaces dont la protection doit être assurée que des mesures spécifiques concerneront ou non la pratique de la chasse.

L'adaptation des pratiques de chasse dans les espaces protégés, rendue nécessaire pour la conservation des espaces et des espèces, constitue alors une alternative à une interdiction générale et absolue de l'activité cynégétique. Le Parc national des Cévennes est le parfait exemple de cette « gestion adaptative » (2). Il n'est d'ailleurs plus un cas isolé puisque le Parc national des Calanques, bien que ne prévoyant pas d'association cynégétique spécifique, autorise désormais la chasse en son cœur dans des conditions semblables.

► 2 • De manière atypique au sein des parcs nationaux français, la chasse continue à s'exercer au cœur du Parc national des Cévennes, sous certaines conditions. C'est le conseil d'administration du parc qui, par ses délibérations, détermine le règlement, les dates et les espèces dont la chasse est autorisée. À titre d'exemple, et conformément à la délibération n° 20140225 du 3 juillet 2014 du conseil, la chasse du sanglier était autorisée dans le cœur du parc du 30 août 2014 au 31 janvier 2015, les seuls mercredis, jeudis, samedis, dimanches et jours fériés. Le conseil d'administration du parc est secondé par une commission cynégétique et l'organisation pratique de la chasse est confiée à une association, l'association cynégétique du Parc national des Cévennes, dont le statut et le règlement intérieur sont approuvés par l'établissement public du parc, et à des territoires de chasse aménagés définis par le décret de création du parc.



© Catherine Dubois/Pnc

## Différents moyens sont utilisés pour adapter la pratique de la chasse aux exigences de protection des espaces protégés

D'une part, un espace protégé dispose d'un plan de gestion, qui peut comprendre ou non des éléments sur l'application de la chasse en son sein. En sus de ce plan de gestion, il peut y avoir un plan de gestion cynégétique spécifique, qui tient compte des enjeux de l'espace et qui diffère donc d'un plan de gestion classique applicable au reste du département ou à une partie de celui-ci. *A contrario*, certaines réserves naturelles n'abordent pas l'exercice de la chasse autrement qu'en indiquant dans le décret de création que l'activité cynégétique s'exerce selon les règles du droit commun, ou en étant silencieuse à ce sujet. À titre d'exemple, le décret n° 77-1246 du 2 novembre 1977 portant création de la Réserve naturelle nationale du Roc de Chère précise dans son article 3 que « la chasse continue à s'exercer conformément aux dispositions en vigueur ». Le droit commun s'est en effet doté d'instruments de rationalisation cynégétique comme le plan de chasse, le prélèvement maximal autorisé ou encore le plan de gestion cynégétique, définis respectivement aux articles L.425-6, L.425-14 et L.425-15 du Code de l'environnement. Ces outils, capables d'assurer la compatibilité de la pratique de la chasse avec les mesures relatives à la protection des espaces et des espèces, peuvent ainsi être utilisés au sein des espaces protégés.

D'autre part, certains gestionnaires d'espaces protégés ont choisi d'autoriser la pratique de la chasse en posant certaines conditions. Les textes de création peuvent prévoir un certain nombre de restrictions. Il peut s'agir de la limitation de certains modes de chasse, de la limitation de la chasse à certaines espèces ou encore de limitations temporelles ou spatiales. C'est le cas de certaines réserves naturelles comme la Réserve naturelle nationale de Sixt-Passy, où la chasse est autorisée partout à l'exception des terrains précédemment classés en réserves de chasse<sup>4</sup>. C'est également le cas des RCFS. En effet, conformément à l'article R.422-86 du Code de l'environnement, si tout acte de chasse est interdit dans une RCFS, l'arrêté d'institution de la réserve peut toutefois prévoir l'exécution d'un plan de chasse ou d'un plan de gestion cynégétique, lorsque celui-ci est nécessaire au maintien des équilibres biologiques et agro-sylvo-cynégétiques.

Enfin, l'APPB permet aussi une certaine adaptation des pratiques en son sein puisque le préfet peut interdire, en fonction du milieu protégé, certaines actions pouvant porter atteinte à l'équilibre biologique des milieux

<sup>4</sup> Décret n° 77-1128 du 2 novembre 1977 portant création de la Réserve naturelle de Sixt-Passy.

► 3 • Le Marais de Jean Varenne, situé au cœur du site Natura 2000 « îlots de marais et coteaux calcaires au nord-ouest de la Champagne berrichonne », bénéficie d'un APPB (n° 2009-07-0059 du 3 juillet 2009). Conformément à l'article 5 de ce dernier, la chasse sur le site est maintenue. La FDC de l'Indre, ainsi qu'une association de chasse locale, font partie du comité de gestion de l'APPB. Les actions de gestion des chasseurs, notamment d'entretien des milieux, sont reconnues localement. Ce marais, qui a bénéficié pendant quatre ans de travaux de restauration financés à 100 % dans le cadre du dispositif Natura 2000, va être doté d'un plan de gestion défini par le Conservatoire d'espaces naturels de la région Centre en partenariat avec les chasseurs, usagers du site.



© B. Barbey/Fédération de pêche de l'Indre

▲ Une vue du site à la fin des travaux de restauration.

conformément à l'article R.411-17 du Code de l'environnement. Si la chasse peut s'avérer compatible avec les objectifs poursuivis par le classement de l'espace protégé, elle peut donc s'y maintenir (3).

### En conclusion

Les acteurs cynégétiques ont toute légitimité pour gérer ou participer à la gestion des espaces protégés. La protection et la gestion du patrimoine naturel font partie intégrante de leur objet social. Des outils juridiques permettent de rendre cette contribution effective. Leur implication dans la construction du projet est de nature à favoriser leur participation future dans la mise en œuvre d'actions de gestion.

Outre cette possibilité de gérer ou de contribuer à la gestion des espaces sous statut de protection, les fédérations départementales des chasseurs ont un rôle actif à jouer dans la mise en place des grandes infrastructures. Ces projets ont des effets préjudiciables sur la faune et ses habitats. Lorsque ceux-ci n'ont pu être ni évités, ni réduits, le maître d'ouvrage doit alors prévoir des mesures permettant de les compenser. Les FDC peuvent ainsi être prestataires de la mise en œuvre, de la gestion et du suivi de ces mesures compensatoires, comme l'indique la doctrine 2013 du ministère en charge de l'Écologie. Il peut s'agir de la création et du suivi de passages pour la grande et la petite faune, du rétablissement de haies ou encore de la mise en œuvre de mesures agro-environnementales. En dehors du cadre

légal de la compensation écologique, les FDC peuvent également signer des conventions avec les maîtres d'ouvrage. Ces conventions peuvent avoir pour objet d'identifier les impacts sur la faune sauvage « ordinaire », ses habitats et sur la pratique de la chasse. Si des impacts sont avérés, des mesures compensatoires cynégétiques pourront être mises en place, comme des repeuplements ou des financements d'aménagements cynégétiques.

### Remerciements

L'auteur remercie Jean-Pierre Arnauduc et Nicolas Savary (FNC), ainsi que l'ONCFS pour l'aide apportée à la révision du Manuscrit. Merci également au PN des Cévennes, à la FDC 36 et à la FDC 56 pour leur contribution gracieuse à l'illustration de cet article. ●

### Bibliographie

- MEDDE. 2013. Lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels. 253 p.
- Privat, C. 2005. La chasse et la protection des espaces naturels. Thèse doct. Droit public, Univ. Montesquieu, Bordeaux IV, 520 p.
- Provence, M. 2001. La chasse dans les réserves naturelles : état des lieux des pratiques et recommandations. Réserves naturelles de France. 59 p.