

condamnation – de la part des instances européennes – pour omission à la poursuite des infractions, comme cela s’est produit par l’arrêt du 12 juillet 2005 « *Poissons sous taille* » qui a condamné la France pour « manquement sur manquement ».

#### *d. Les fondements juridiques des décisions*

Il est à noter que :

- dans ses mémoires en défense, le ministère a soutenu, à chaque fois, que les moyens invoqués n’étaient pas fondés et que la condition d’urgence n’était pas remplie, et, dans le cas de 2014, que les études en cours, tant du GEOC que de l’ONCFS, permettaient de remettre en cause les règles fixées en 2012. En particulier, dans sa réponse à la question écrite de notre collègue Nicole Ameline<sup>(1)</sup>, le Gouvernement semblait envisager que les mouvements d’oies cendrées observés en France à compter de la dernière décade de janvier ne correspondent pas à un réel début de migration ;

- le Conseil d’État s’est à chaque fois appuyé sur l’article L. 424-2 du code de l’environnement, et a considéré au moins pour l’arrêté de janvier 2014 – dont la suspension était demandée – que la condition d’urgence requise par l’article L. 521-1 du code de justice administrative devait être regardée comme remplie.

Il s’est également conformé à l’interprétation que la Cour de Justice de l’Union européenne a donnée des dispositions de l’article 7 § 4 de la directive « Oiseaux » du 30 novembre 2009, dont l’article L. 424-2 assure la transposition<sup>(2)</sup>.

Il a ainsi expressément retenu comme argument le fait que la **protection** prévue pour ces espèces, tant pour la période nidicole et les différents stades de reproduction et de dépendance que pour le trajet de retour des espèces migratrices vers leur lieu de nidification, devait être **complète**. Ainsi, il a considéré que :

– « *si la période de vulnérabilité débute, pour ces espèces, à la première décade de février, la tendance révélée à l’augmentation importante du niveau de migration atteint au cours de cette décade impose une fermeture de la chasse dès la fin de la décade précédente pour satisfaire à l’objectif de protection complète de ces espèces* »<sup>(3)</sup> ;

– et que la fixation de dates échelonnées en fonction des espèces ou en fonction des différentes parties du territoire n’était légalement possible que s’il était établi, au regard des données scientifiques et techniques, que cet échelonnement était compatible avec l’objectif de protection complète.

À cet égard, il est nécessaire de rappeler que la Cour de Justice de l’Union européenne a pris position sur les critères à retenir pour fixer la date de clôture de

---

(1) Réponse à la question n° 73236, publiée au Journal officiel du 17 mars 2015.

(2) Arrêt du 19 janvier 1994 « Association pour la protection des animaux sauvages ».

(3) Décision du 23 décembre 2011.

la chasse aux oiseaux migrateurs et au gibier d'eau. Elle a reconnu que les mouvements migratoires sont caractérisés par une certaine variabilité et a souligné qu'un « *certain nombre d'oiseaux d'une espèce migratrice donnée peuvent entamer leur trajet de retour vers leur lieu de nidification à une date relativement précoce par rapport aux flux migratoires moyens* ».

Mais la Cour de Justice a également précisé que les méthodes de détermination des dates de la chasse aux oiseaux qui visent ou aboutissent à ce qu'un pourcentage donné des oiseaux d'une espèce échappe à cette protection n'étaient pas conformes à la directive concernant la conservation des oiseaux sauvages.

● Pour le Gouvernement, les derniers travaux de l'ONCFS ne peuvent que confirmer les juridictions nationales dans les décisions qu'elles ont successivement prises.

Dans ses réponses à différentes questions écrites de plusieurs de nos collègues <sup>(1)</sup>, le Gouvernement indique ainsi que : « *l'étude conduite par l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et dont les résultats définitifs viennent d'être rendus, n'apporte pas d'éléments nouveaux qui remettraient en cause l'analyse sur la date de fermeture des oies validée par la Haute juridiction.* »

Mais le Gouvernement précise néanmoins que : « *ce travail de référence sur l'oie cendrée pourra éventuellement faire l'objet d'ajustements si toutefois des données nouvelles étaient disponibles, ou si des travaux de recherche étaient conduits par la Fédération nationale des chasseurs.* ».

En particulier, les nouvelles données pourraient porter sur la nature des vols « printaniers » et la signification à donner aux termes de migration prénuptiale ou postnuptiale et de vols erratiques (voir partie III A).

\*

Si on peut comprendre les réticences du Gouvernement à prendre des arrêtés dérogatoires quant aux dates de fermeture de la chasse aux oies cendrées, compte tenu de la jurisprudence européenne et nationale, les possibilités demeurent néanmoins en droit : soit pour régionaliser les dates de fermeture, à condition de justifier par des études scientifiques ; soit pour prendre en compte la situation de l'espèce, c'est-à-dire non seulement l'évolution des dates de migration que la surabondance, et autoriser une période complémentaire de moins de dix jours dans le cadre de l'article 7 de la directive « Oiseaux », en fixant un plafond quantitatif de prélèvements pour l'espèce ; soit pour recourir aux dérogations admises par

---

(1) Parmi les dernières réponses : à la question n° 73908 de M. Patrice Carvalho, publiée au Journal officiel du 17 mars 2015 ; à la question n° 73236 de Mme Nicole Ameline, publiée au Journal officiel du 17 mars 2015 ; à la question n° 76888 de M. Marcel Bonnot, publiée au Journal officiel du 14 avril 2015 ; à la question n° 78212 de M. Xavier Bertrand, publiée au Journal officiel du 19 mai 2015 ; à la question n° 78999 de M. Jean-Pierre Decool, publiée au Journal officiel du 16 juin 2015.

l'article 9 de la même directive (ce n'est pas parce que toutes les conditions ne sont pas remplies actuellement qu'il faut s'interdire un tel recours à l'avenir).

*Proposition n° 2 : Poursuivre les études juridiques afin de déterminer les conditions qui permettraient de fixer par arrêté ministériel des dérogations à la date annuelle de fermeture de la chasse aux oies cendrées.*

## **B. L'AMPLEUR DES PRÉLÈVEMENTS**

### **1. L'évaluation incomplète des prélèvements cynégétiques**

#### *a. Des chiffres encore incertains au niveau européen*

Les données comparatives sur les prélèvements cynégétiques sont mal connues alors que la connaissance de ces prélèvements constitue un des éléments essentiels de la dynamique de l'espèce.

L'ONCFS a mené une enquête au niveau européen en 2011-2013. Les questions posées concernaient : le statut de l'espèce et la législation de la chasse, les prélèvements annuels de 1990 à 2012, l'existence de quotas, les périodes et les techniques de chasse, les mesures de gestion en cas de dégâts importants aux cultures. Les données comparatives sont regroupées dans le tableau suivant selon les pays ayant répondu à cette enquête. Les informations recueillies par votre rapporteur auprès du CERDP <sup>(1)</sup> complètent ces données pour six pays qui ont répondu au questionnaire qu'il leur a envoyé.

| <b>ESTIMATIONS DES PRELEVEMENTS CYNEGETIQUES D'OIES CENDREES EN EUROPE</b> |           |          |         |         |        |          |
|--|-----------|----------|---------|---------|--------|----------|
| Saison de chasse   | Allemagne | Danemark | Espagne | Norvège | Suède  | Pays-Bas |
| <b>2013-2014</b>   | 42 500    | 45 000   | 6 000   | 15 000  | 35 000 | 200 000  |

Source : CERDP (2015), réponses fournies pour six pays en dehors de la France

---

(1) Centre européen de recherche et de documentation parlementaire.

| ESTIMATIONS DES PRELEVEMENTS CYNEGETIQUES D'OIES CENDREES EN EUROPE |           |          |        |         |        |          |
|---|-----------|----------|--------|---------|--------|----------|
| Saison de chasse  | Allemagne | Danemark | France | Norvège | Suède  | Pays-Bas |
| 1992-1993   | 25 511    | 12 000   |        | 6 290   | 6 390  |          |
| 1997-1998   | 30 697    | 9 600    |        | 8 370   | 4 160  |          |
| 1999-2000   | 31 900    | 9 177    |        | 7 800   |        |          |
| 2002-2003   | 30 949    | 13 110   |        | 9 493   | 6 600  |          |
| 2005-2006   | 31 969    | 19 804   | 1 703  | 10 571  |        |          |
| 2007-2008   | 44 106    | 27 080   | 1 573  | 11 589  | 14 600 | 43 000   |
| 2008-2009   | 52 732    | 21 298   | 3 661  | 12 865  |        |          |
| 2009-2010   |           | 26 593   | 4 020  | 12 800  |        |          |
| 2010-2011   |           | 42 247   | 4 482  | 14 630  |        | 126 716  |
| 2011-2012   |           | 45 101   | 7 946  | 13 320  | 23 800 |          |
| 2012-2013   | 42 500    |          | 15 000 |         |        | 200 000  |

Source : Rapport ONCFS (novembre 2014)

- De manière générale, une corrélation positive entre les effectifs présents et le niveau des prélèvements peut se vérifier.

Les prélèvements apparaissent en forte augmentation au Danemark (10 700 individus prélevés en 1990 et 45 100 en 2011), en Suède (6 390 oiseaux prélevés en moyenne au début des années quatre-vingt-dix, 14 600 au milieu des années 2000, 23 800 en 2011 et même plus de 35 000 selon la fédération suédoise de la chasse) et aux Pays-Bas (plus de 126 000 oies chassées sur la période du 1<sup>er</sup> avril 2010 au 1<sup>er</sup> avril 2011, soit dix fois plus que dix ans auparavant).

Dans les Flandres belges, les tableaux de chasse sont exprimés par un indice (nombre moyen d'oies tuées par 100 hectares) dont la valeur a fortement augmenté entre 1998 et 2005 en lien direct avec l'augmentation de la population hivernante ; puis, en 2005 et jusqu'en 2007, cette population a diminué conduisant à une baisse du tableau de chasse.

En Allemagne, les statistiques font état de 42 500 individus pour la saison de chasse 2012/2013 ; ce chiffre a plus que doublé en dix ans. Un tiers de toutes les oies cendrées tuées à la chasse est prélevé en Schleswig-Holstein et un tiers en Basse-Saxe <sup>(1)</sup>.

Au total, on évalue à environ de 150 000 à 180 000 le nombre des oies cendrées de la population Nord-Ouest européenne qui sont prélevées chaque année pendant la saison « hivernale » de chasse. Sur un total estimé entre 650 000 et 700 000 individus fin janvier, c'est-à-dire quand l'essentiel des prélèvements

(1) Système d'information sur les animaux sauvages des Länder allemands, rapport annuel 2013.

cynégétiques a été effectué, cela représente entre 17,5 % et 19 % des effectifs à l'issue de la période de reproduction.

À ce total, doit être ajouté le prélèvement effectué aux Pays-Bas pendant la période de reproduction : 70 000 oies durant l'été 2010, 150 000 durant l'été 2013. On est ainsi étonné de constater que, dans un pays où la chasse est légalement interdite, plus de 200 000 oies cendrées aient été tirées pour la période 2013-2014 selon le président de la fédération royale des chasseurs KNJV.

### *b. Un prélèvement croissant au niveau français*

En France, le prélèvement cynégétique d'oies cendrées est loin d'être négligeable par rapport aux effectifs présents constatés.

L'analyse des tableaux de chasse réalisés lors de la saison 1998-1999 montre que le prélèvement a pu atteindre 20 850 individus (soit environ 22 %). Cependant, cette estimation ne permet pas de dissocier les trois espèces d'oies (cendrées, des moussons et rieuses), même si les oies cendrées sont majoritaires dans les tableaux de chasse.

La part des prélèvements est majoritaire d'octobre à décembre (64 %) et en février (18 %), c'est-à-dire pendant les périodes de migration, postnuptiale à l'automne et pré-nuptiale à la fin de l'hiver.

Une nouvelle enquête a été menée par l'ONCFS pour la saison 2014-2015 mais ses résultats ne sont pas encore connus avec certitude. On évalue le nombre de prélèvements entre 15 et 18 000, mais il serait nécessaire d'obtenir des chiffres plus précis.

Certaines associations de défense de l'environnement estiment que les prélèvements cynégétiques sont excessifs en France. Mais **les chiffres de prélèvements rapportés à la population en croissance montrent que les capacités globales de prélèvement dans notre pays ne peuvent pas représenter un risque pour les populations nord-européennes, même si un allongement de la période de chasse était autorisé.**

## **2. Les autres prélèvements**

### *a. Les diverses méthodes de destruction*

Dans le cadre de l'application de la directive européenne sur la conservation des oiseaux, d'autres moyens de prélèvement sont mis en œuvre dans différents pays pour réguler les populations d'oies, soit en cas de dégâts agricoles ou piscicoles, soit pour des raisons de sécurité aérienne à proximité des aéroports, soit pour des motifs liés à la santé publique (déjections dans les lacs de baignade ou le long des captages) ou à la destruction d'habitats naturels.

En cas de dégâts agricoles et/ou pour des raisons de sécurité aérienne, les tirs d'effarouchement peuvent être autorisés aux Pays-Bas <sup>(1)</sup>, dans les Flandres belges, en Allemagne, en Suède et en Norvège, selon des modalités propres à chaque pays, voire à chaque région, province ou comté : des autorisations de tir sont accordées de la mi-juillet à la mi-août en Norvège, de début octobre à fin décembre en Belgique (Flandres). Dans les Flandres belges, dans un souci de conservation de la nature, il est autorisé de détruire les œufs, de tirer au fusil ou de capturer les oies adultes au filet afin de les tuer, uniquement du 1<sup>er</sup> juin au 14 juillet. La destruction des œufs peut être autorisée par les autorités locales suédoises ou norvégiennes, dans le cadre de plans locaux de gestion.

Comme l'ont expliqué les responsables de l'unité provinciale de gestion de la faune en Zélande (*Faunabeheereenheid Zeeland* FBE), les mesures les plus couramment utilisées sont : perturber les couples au printemps pour les empêcher de nicher ; secouer ou percer les œufs dans les nids au printemps ; capturer les oies au filet pendant la période des mues <sup>(2)</sup> puis les gazer au CO<sub>2</sub> ; autoriser la chasse sur les terres cultivées à partir de quotas décidés au cours de l'hiver précédent. Ces méthodes de destruction sont également utilisées dans les autres provinces néerlandaises.

Il est à noter que certaines techniques de régulation sont très efficaces (secouage des œufs, trempage des œufs dans l'huile ou remplacement des œufs par des factices par exemple car les femelles continuent à couvrir et ne repondent pas) mais difficiles à mettre en œuvre (les nids sont dispersés dans les roseaux et peu visibles, les oies font de plus en plus leurs nids en bordure de canaux ou sur de petites îles) donc coûteuses en moyens humains. Elles ont montré leur efficacité dans des territoires délimités comme l'île de Texel en Hollande du Nord.

Les mesures alternatives de gestion comme les clôtures de parcelles (pour empêcher les oisons d'aller brouter) ou les tirs d'effarouchement se sont montrées globalement peu efficaces, surtout pour les oies sédentaires car les animaux s'habituent vite.

Les mesures visant à favoriser les prédateurs naturels comme les renards sont controversées car ce sont également des prédateurs d'espèces limicoles dont la conservation est fragile. Mais le recours expérimental aux renards a donné des résultats intéressants dans certaines îles néerlandaises.

---

(1) Des tirs « pyrotechniques » ont également été évoqués.

(2) Au moment où elles sont physiquement incapables de s'enfuir en volant et où elles se regroupent sur les plans d'eau. La technique consiste à s'approcher des groupes par barque et à rabattre les oiseaux vers une rive basse près de laquelle des filets ont été disposés. Rapidement, les oies sont triées, disposées dans des cageots et emportées sur les lieux où elles seront éliminées.



Certains interlocuteurs de votre rapporteur, comme l'institut scientifique néerlandais Alterra, ont par ailleurs relevé que les destructions sont inefficaces en raison de phénomènes de compensation (les couvées des autres couples sont plus nombreuses).

### *b. L'encadrement par des plans de gestion*

Les méthodes décrites précédemment ne sont mises en œuvre que dans le cadre de plans de gestion ou de régulation, élaborés à un niveau national ou local.

- *Plusieurs pays ont mis en place des plans de gestion :*

- en Norvège, un plan national, adopté en 1996, préconisait que la gestion de la population des oies cendrées se fasse au plus près des réalités du terrain (et notamment des destructions de récolte) par des plans locaux. Le gouvernement norvégien privilégie donc **le traitement local** de la question, par le biais de plans locaux et considère que réduire cette marge de manœuvre locale pourrait avoir un impact négatif sur la population des oies cendrées. En 2014, le gouvernement a indiqué qu'il évaluerait l'impact des plans locaux et déciderait s'il convenait ou non de revenir à un traitement de la question au niveau national ;

- en Suède, l'agence pour la protection de l'environnement a émis à l'automne 2014 un plan national de gestion des oies cendrées, des grues et des cygnes. Ce plan encadre l'action des autorités locales sur les questions de prévention et de réparation des dommages. Des plans locaux ont également été rédigés ;

- dans un souci de prévention, les Pays-Bas, confrontés à d'importants problèmes de dégâts aux cultures, qui ont été multipliés par 7 entre les saisons 2003 et 2011, ont octroyé des licences pour autoriser la chasse tant pour les oies migratrices en hiver que pour les oies résidentes en été. Mais ces dérogations se sont révélées insuffisantes.

C'est pourquoi, l'idée d'un plan national de gestion a été étudiée au début des années 2010 et un projet a été élaboré en 2012 associant les douze provinces et les associations concernées pour réduire les nuisances causées par les oies en général : les principes de base étant d'interdire le tir sur les oies migratrices en hiver et de se focaliser sur les oies résidentes en été, et de limiter les effectifs par

tout un panel de mesures dont certaines étaient déjà appliquées depuis la saison 2003-2004.

Ce projet national a échoué parce que la province de Frise a refusé de l'appliquer craignant qu'il ne soit pas efficace et parce qu'il concernait uniquement les oies cendrées. De plus, l'accord ne satisfaisait pas les chasseurs qui refusaient de n'effectuer des tirs que durant l'été. C'est pourquoi à partir de 2013-2014, la mise en œuvre des méthodes de régulation a été programmée au niveau de chaque province (voir partie III).

\*

Dans l'ensemble, les techniques de régulation apparaissent brutales et pourraient heurter la sensibilité. Elles expliquent surtout les critiques des chasseurs de gibier d'eau qui ne comprennent pas l'ampleur des destructions dans certains pays et l'interdiction de la prolongation de la chasse pendant quelques jours dans d'autres pays. Les méthodes de régulation supposent d'être accompagnées par de la communication, car, d'une manière générale, il existe dans les pays du Nord de l'Europe un vif débat autour d'elles.

Votre rapporteur estime que les méthodes de destruction souffrent de deux défauts majeurs :

– d'une part, les captures ne font pas la différence entre les différentes espèces d'oies, voire entre les autres espèces d'oiseaux vivant dans les mêmes habitats et dont l'état de conservation peut se révéler fragile. Le statut des espèces peut être différent et, comme le tri n'est pas toujours effectué, les destructions ne sont pas sélectives <sup>(1)</sup> ;

– d'autre part, les mesures ne devraient concerner que les oies sédentaires mais il paraît bien difficile de s'assurer à quelle *sous-population* (sédentaire ou migratrice) les oies capturées appartiennent, alors même que cette distinction n'est pas pertinente, et que l'hybridation avec des oies domestiques est un phénomène attesté.

---

(1) Ainsi, en 2007/2008, sur les 110 000 oiseaux détruits, on comptait 43 000 oies cendrées, 40 000 oies rieuses et 22 000 canards siffleurs.



\*

En conclusion de cette seconde partie, votre rapporteur souhaite souligner qu'il lui paraît essentiel de mieux connaître les prélèvements dus à la chasse dans la période où elle est autorisée, tant en France que dans les pays correspondant à l'axe majeur de migration, de la péninsule ibérique à la Scandinavie.

***Proposition n° 3 :** Effectuer des comptages plus fréquents et plus exhaustifs pour mieux évaluer les prélèvements cynégétiques en France.*

***Proposition n° 4 :** Poursuivre les enquêtes auprès des autres pays européens afin de connaître les données sur les prélèvements et la mise en œuvre des plans de gestion de l'espèce.*



### III. LES TERMES DU DÉBAT ET LES PISTES DE RÉFLEXION

#### A. LE CONTEXTE ACTUEL : LES DIVERGENCES DES PROTAGONISTES

Les débats de la table ronde « chasse » de 2010 comme les réponses à la consultation publique, effectuée du 21 au 28 janvier 2014 sur le site internet du ministère chargé de l'écologie, exprimant des positions favorables ou hostiles au projet d'arrêté relatif à la chasse des trois espèces d'oies, ont souligné un certain nombre de sujets clivants entre, d'une part, les fédérations ou associations de chasseurs, d'autre part, les associations de protection de l'environnement, les scientifiques jouant un peu le rôle de « *go between* ».

Ayant constaté ces mêmes clivages lors des auditions qu'il a menées et au cours de son déplacement en Belgique et aux Pays-Bas, il est apparu intéressant à votre rapporteur d'examiner ces sujets sous forme de cinq interrogations présentant l'état du débat et permettant une meilleure recherche de solutions.

#### 1. L'importance des dégâts causés aux cultures justifie-t-elle une régulation plus intense de l'espèce ?

##### a. *Des dégâts de plus en plus importants*

- Les terrains d'alimentation des Anatidés en général et des oies cendrées en particulier peuvent être divers : marécages, marais ou prairies faiblement inondées. En cas de surpopulation ou d'assèchement des zones humides ou de manque alimentaire lors des haltes migratoires, les animaux gagnent les terres agricoles alentour, soit pour glaner dans les chaumes de céréales, soit pour brouter sur les terrains cultivés et les prairies artificielles. Les oies cendrées peuvent alors attaquer certaines cultures maraîchères (champs de carottes, de navets, de pommes de terre ou de betteraves).

L'impact du broutage sur les récoltes futures ou sur les prairies est vécu négativement par les agriculteurs lorsque la fréquentation se poursuit en fin d'hiver, surtout dans la mesure où les animaux peuvent revenir plusieurs fois sur le même terrain. Mais la surpopulation peut également entraîner des dégâts sur le milieu naturel, soit directement en détruisant des zones naturelles fragiles, soit indirectement par concurrence entre espèces sur les mêmes habitats.

C'est ce qui explique que **la plupart des organisations agricoles et les gestionnaires des zones naturelles humides soutiennent l'option d'une plus forte régulation de l'espèce.**

- Les dégâts aux cultures sont particulièrement importants aux Pays-Bas où, rappelons-le, l'espèce n'est plus librement chassable et où la tendance à la sédentarisation se confirme : les effectifs d'oiseaux s'accroissent d'année en année et les dégâts se produisent tout au long de l'année, particulièrement au printemps

et en été. Lors du déplacement aux Pays-Bas, il a été indiqué que certains agriculteurs néerlandais avaient été contraints d'abandonner les terres cultivées autour des zones de repos.

Il est donc évident qu'aux Pays-Bas, et dans une moindre mesure en Allemagne, en Suède (où les dégâts constatés du printemps à l'automne dans les champs de céréales deviennent importants) et depuis peu en Norvège, s'imposent des mesures de régulation de l'espèce. C'est ce qui explique la mise en œuvre de plans de régulation dans ces pays : en Norvège pour la période 2012-2020 ; aux Pays-Bas depuis 2013-2014.

### ***b. Des indemnisations coûteuses***

• Les dégâts aux cultures sont indemnisés dans certains pays européens, comme en Allemagne, en Suède ou en Belgique. **La réglementation de l'Union européenne** encadrant les aides de l'État dans les secteurs agricole et forestier **autorise une compensation grâce à un financement national**, à condition que les dégâts aient été causés par des animaux protégés par l'Union européenne ou sur la base du droit des États eux-mêmes.

En Flandre belge, les agriculteurs peuvent remplir un questionnaire aux fins de compensation par le gouvernement, à la condition de pouvoir prouver que les oies cendrées qui causent les dégâts se trouvent sur des terres possédées par le gouvernement. Une telle preuve est difficile à fournir.

En Allemagne, la décision de verser ou non, et jusqu'à quelle hauteur, des compensations financières aux dégâts causés aux agriculteurs revient aux seuls Länder. Ainsi, les agriculteurs peuvent recevoir des paiements compensatoires convenus préalablement s'ils mettent à disposition des terres agricoles servant d'aire de repos et de source de nourriture pour les oiseaux migrateurs.

En Suède, le montant des indemnités versées en 2015 aux agriculteurs s'élève à environ 1 million d'euros.

Aux Pays-Bas, le montant annuel des indemnisations directes versées aux agriculteurs par les provinces néerlandaises a atteint 12 millions d'euros en 2014, dont 9 millions pour la période hivernale et 3 millions pour la période estivale. Ce montant était de 9,2 millions d'euros en 2012 lorsque seul l'État procédait à des indemnisations<sup>(1)</sup>. Les provinces craignent que ces montants n'augmentent considérablement au moment où les versements de l'État à partir du fonds national dédié *Fauna found* restent inférieurs aux versements à la charge des provinces.

Certains des interlocuteurs de la mission ont indiqué que, même si le recours au bénévolat est important, il conviendrait de multiplier par deux ces chiffres en incluant les mesures liées à la prévention et assumées sur le plan

---

(1) L'essentiel des dégâts aux cultures est causé par les oies cendrées (en raison de leur nombre).

financier par les propriétaires fonciers, les associations privées ou l'État lorsqu'il possède les terres.

La procédure d'indemnisation est longue, complexe et soumise à conditions : les agriculteurs doivent avoir mené des mesures préventives (par exemple par effarouchement comme le montre la photographie précédente) et circuler sur les terres concernées au moins trois fois par semaine ; s'ils estiment leur perte à plus de 300 euros, ils introduisent une demande d'indemnisation ; un contrôleur se déplace pour évaluer les dégâts ou les pertes de récoltes à venir ; l'indemnisation n'est jamais complète et ne dépasse pas 95 %.

Une des plus grandes critiques apportées au système d'indemnisations est la part indirecte que l'Union européenne y prendrait. En effet, des aides européennes peuvent être accordées aux agriculteurs par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) au titre de mesures de protection de la nature (« aires de repos pour les oiseaux migrateurs »). Ainsi, l'institut Alterra a indiqué que, pour 2007-2008 par exemple, près de 14 millions d'euros avaient été accordés aux agriculteurs néerlandais, dont la moitié pour la prise en charge de l'accueil des oies sur des terrains dédiés et la moitié au titre des indemnisations suite aux dégâts que ces oiseaux provoquaient (*voir Annexe 3*).

● En France, comme en Espagne, la situation est différente car ces dégâts aux cultures sont jusqu'à présent minimes. Quel que soit le sens accordé aux deux qualificatifs, sur le territoire national, l'espèce *Anser anser* ne peut être qualifiée, ni d'invasive, dont la propagation menacerait la biodiversité, ni de nuisible, comme pouvant porter atteinte à la santé et à la sécurité publiques, à la protection de la flore et de la faune ou aux activités agricoles.

De toute façon, les dégâts aux cultures et aux récoltes agricoles ne pourraient pas être indemnisés car seuls les dégâts causés par les grands gibiers sont indemnisés <sup>(1)</sup>, à hauteur de 45 millions d'euros par an.

\*

Il y a donc un débat « croisé » et une recherche d'équilibre entre les objectifs liés à la chasse, à la préservation de la biodiversité et à la gestion des espaces naturels humides et forestiers.

Mais la mission s'est demandé si la première manière de lutter contre la prolifération des oies cendrées dans certains pays et de limiter les dégâts causés et les risques sur la santé humaine ou le transport aérien n'était pas tout simplement de réduire les capacités d'accueil voire les zones d'alimentation offertes à celles-ci durant la saison hivernale, surtout si l'espèce n'est aucunement en voie d'extinction. Sans doute peut-on y voir aussi une contradiction voire une incohérence dans l'application des directives « Oiseaux » et « Habitats » !

---

(1) Articles L. 426-1 à L. 426-6 et R. 426-1 à R. 426-19 du code de l'environnement.

## Techniques d'effarouchement



### 2. Un accroissement des prélèvements en Espagne et en France permettrait-il une meilleure régulation de l'espèce dans d'autres pays ?

- Compte tenu de l'origine des oies en transit ou en hivernage dans notre pays, la question se pose de savoir si un prélèvement cynégétique accru en France diminuerait les dégâts agricoles occasionnés aux Pays-Bas ou en Norvège.

Compte tenu du fait qu'il est estimé que seuls 5 % des oies cendrées nichant aux Pays-Bas sont des migratrices transitant par la France, les associations de protection de l'environnement (la LPO et la FNE en France, l'association de protection des oiseaux *Vogelbescherming* aux Pays-Bas) ont estimé cette hypothèse peu probable.

Le coordinateur néerlandais du programme de marquage des oies cendrées, Berend Voslamber, avait déjà expliqué lors de la mission conduite par notre ancien collègue député Jérôme Bignon, au printemps 2009, que les oiseaux

transitant par les régions Ouest de notre pays n'étaient pas impliqués de manière significative dans ces dommages aux cultures.

- Il est vrai que jusqu'à présent, les Pays-Bas n'ont jamais demandé aux chasseurs espagnols ou français de les aider à réguler les populations en prélevant davantage d'individus sur leur territoire. Ce sont bien les autorités néerlandaises qui cherchent à mettre en place des prélèvements accrus dans leur pays. Pour éviter une trop grande concentration d'oies cendrées aux Pays-Bas, il conviendrait en revanche d'amplifier les efforts de prélèvements en Norvège et au Danemark. C'est ce qui explique l'évolution de ces deux pays au regard des prélèvements cynégétiques, d'une part, de la réflexion autour d'un plan de gestion de l'espèce, d'autre part (comme il a été indiqué en *partie B*).

À la fin des années 2000, certains chercheurs considéraient que l'aggravation de la pression cynégétique risquait d'affecter directement les effectifs d'oies nichant en Norvège, qui migraient en faisant halte aux Pays-Bas et dont la progression avait atteint un palier. La reprise de la croissance des effectifs en Norvège depuis quelques années a mis fin à cette hypothèse et pourrait, de ce fait, justifier un prélèvement cynégétique en France.

- Beaucoup d'interlocuteurs ont rappelé lors de leurs auditions que le prélèvement cynégétique en France atteignait environ 1 500 individus au cours de la première décade de février, lorsque la chasse était légale à cette période. On peut alors supposer que prolonger la période de chasse de huit à dix jours en France ne suffirait pas à régler le problème de la trop forte population aux Pays-Bas car seulement un à deux milliers d'individus supplémentaires seraient prélevés durant cette période, mais pourrait participer à réguler l'inflation de population qui se dessine en Norvège.

Mais la fédération européenne des associations de chasse et conservation (FACE) et la fédération royale des chasseurs aux Pays-Bas ont fait valoir que les mesures de destruction concernaient à présent toutes les provinces néerlandaises et toute l'année, et qu'il était impossible, par exemple en mars ou en avril, de sérier si une oie appartenait au groupe sédentaire, au groupe des migrants venus de Scandinavie et ayant hiverné sur place, ou à un groupe d'oiseaux migrateurs remontant du sud et faisant halte, les mesures de régulation ne faisant guère la différence entre les groupes. De leur point de vue, **augmenter même marginalement le prélèvement cynégétique en France pourrait contribuer à réduire le stock d'oiseaux présents aux Pays-Bas au début du printemps**. Un tel argument mériterait d'être repris dans les négociations avec la Commission européenne ou dans le cadre de l'élaboration d'un plan de gestion européen.

### **3. Dans quelles conditions le gazage ou la destruction massive des oies cendrées sont-ils autorisés sur le territoire des Pays-Bas ?**

#### ***a. L'encadrement par les plans de gestion ou de régulation***

● Comme votre rapporteur l'a indiqué en partie II, dans le cadre de la décentralisation et de la compétence « chasse » dévolue aux provinces, il est revenu à chaque province d'élaborer un plan de gestion avec les parties prenantes en cherchant à respecter les clauses générales du plan national abandonné. L'objectif était de revenir – au bout d'un délai de cinq ans – au niveau des dégâts agricoles en 2005 pendant la saison d'été (de février à novembre), correspondant à un effectif de 150 000 oies (dont 100 000 oies cendrées et 50 000 bernaches) pour la fédération syndicale agricole LTO Nederland<sup>(1)</sup> ou à un effectif de 200 000 à 250 000 oies selon les responsables de la chasse et de la faune sauvage du ministère des affaires économiques, en charge de l'agriculture et de la nature.

Les plans, mis en œuvre par les unités provinciales de la gestion de la faune, sont basés sur des études menées chaque année par l'institut *Sovon* et comprennent des quotas de destruction d'œufs et d'oiseaux, selon les périodes. Votre rapporteur ne reviendra pas sur les méthodes de prélèvements et de régulation employées<sup>(2)</sup>, sauf en ce qui concerne le gazage.

La conséquence directe est qu'il n'y a plus une seule approche – les plans diffèrent au niveau des quotas de destruction, des périodes autorisant les chasses sous dérogation, des méthodes de destruction utilisées etc. –, et que n'existe aucune coordination au niveau fédéral ni de coopération entre les autorités provinciales. Ainsi la Frise autorise les prélèvements cynégétiques tout au long de l'année y compris durant l'hiver alors que la Zélande voire les provinces voisines de la Frise assurent une protection renforcée des oies durant l'hiver, arguant de la présence d'oiseaux migrateurs, et n'autorisent les tirs qu'en été. Lorsqu'on connaît les dimensions des régions néerlandaises et la volatilité de certains groupes d'oies, on ne peut que s'interroger sur la cohérence de dispositifs disparates, qui ne fait l'objet d'aucune remarque ou évaluation de la part de la Commission européenne.

● Le cas particulier de l'aéroport de Schiphol a fait l'objet d'un plan spécifique élaboré par les autorités en charge de la sécurité aérienne, en concertation avec les compagnies aériennes, les pilotes, les agriculteurs, les associations environnementales, les gestionnaires de zones humides, le ministère de la défense (pour les aéroports militaires également touchés par le phénomène) et la province d'Hollande du Nord, territorialement compétente. Les premiers incidents se sont en effet produits dès 2000 et ils s'accroissent, plusieurs cas d'atterrissage d'urgence ont eu lieu depuis 2010, les vols d'oies traversant les pistes.

---

(1) Qui regroupe près de 50 000 adhérents soit 70 % des agriculteurs professionnels.

(2) tirs d'effarouchement, dérangements, destructions de pontes, stérilisation des œufs, capture au filet etc.



Ce plan comporte plusieurs volets :

– la régulation du nombre d’oies dans le périmètre de 7 km puis de 20 km (avec des techniques d’effarouchement particulières comme les canons pyrotechniques, les rayons laser ou la diffusion de cris d’angoisse de l’espèce...);

– la réduction de l’offre alimentaire avec l’incitation à produire d’autres cultures ou l’obligation pour les agriculteurs de retourner les terres dans un délai de 48 heures après les récoltes pour éviter que les oiseaux ne viennent glaner (des compensations sont alors versées) ;

– la détection précoce des groupes d’oies, en particulier au moyen de radars dédiés, afin de prévenir les situations qui pourraient devenir dangereuses ;

– l’aménagement du territoire et la gestion de l’eau. En effet, dans un rayon de 7 km puis dans une bande large de 13 km, se trouvent des terrains de golf, des zones de production de bulbes, des dunes littorales, des marécages voire les canaux de la ville d’Amsterdam qui constituent autant d’aires idéales pour la reproduction.

Jusqu’à présent, c’est l’État néerlandais qui prend complètement en charge ces mesures ; mais il envisage d’obliger l’aéroport de Schiphol et les compagnies aériennes, au premier rang desquelles KLM, à participer à leur financement, ce qu’elles refusent jusqu’à présent.

#### ***b. La question du gazage***

Si la réglementation néerlandaise a autorisé le gazage des oies au dioxyde de carbone au motif de dégâts agricoles, ce procédé n’a plus été utilisé depuis 2009 sous la pression de l’opinion publique qui avait déjà conduit à prohiber la chasse. Officiellement, jusqu’en 2013 ou 2014, la seule exception concernait l’aéroport international de Schiphol pour des raisons évidentes de sécurité aérienne et uniquement de juin à août : sur un total d’environ 50 000 oies sédentaires (toutes espèces confondues) dans un rayon de 20 km autour de l’aéroport, le prélèvement, variable selon les années, a été estimé à environ 8 000 oiseaux durant l’été 2011 et 10 000 durant l’été 2013.

Mais il semble bien que plusieurs provinces y aient recours depuis cette année. À la demande du gouvernement néerlandais, la Commission européenne a donc autorisé les provinces à recourir à la technique du gazage par « biocide » en dehors de l’aire qui était initialement circonscrite au périmètre de 20 km autour de l’aéroport de Schiphol. Pendant l’été dernier, les provinces de Frise, de Nord et de Sud Hollande et de Gelderland ont utilisé cette technique du gazage pour éliminer des dizaines de milliers d’animaux.

Les responsables de la sécurité aérienne ont indiqué que d’autres aéroports néerlandais étaient maintenant concernés par la prolifération des oies et des canards – et en particulier les aérodromes militaires –, qu’ils résolvaient jusqu’à

présent leurs difficultés en ayant recours à des tirs de chasse sur les pistes mais qu'ils envisageaient la mise en œuvre de plans similaires à celui de Schiphol.

Il est à signaler qu'au départ, une seule entreprise procédait au gazage des oies autour de l'aéroport de Schiphol à l'aide d'un camion incorporant une chambre à CO<sub>2</sub>. Avec un tel système, environ 7 000 animaux peuvent être gazés chaque semaine. On estime qu'au cours des dernières années près de 50 000 à 60 000 oies cendrées ont été éliminées par ce procédé très décrié. Les représentants de l'unité provinciale de Zélande ont évoqué le recours à une entreprise flamande de capture de rats musqués (RATO VZW) qui se reconvertit dans la capture des oies et dispose des installations nécessaires.

- Contrairement à ce qui est souvent affirmé, les oies gazées ne sont pas systématiquement détruites et il existe une filière dans l'alimentation humaine car ces oies ne sont pas jugées impropres à la consommation. Il a été précisé à votre rapporteur qu'un seul centre vétérinaire délivre les autorisations, et que, si le ministère chargé des questions agricoles indique que les oies sont données aux banques alimentaires, la fédération royale des chasseurs et d'autres intervenants soulignent que l'industrie alimentaire utilise la chair pour faire de la charcuterie appréciée (le coût unitaire d'une oie gazée ne serait que de 50 centimes d'euros).

#### 4. La notion même de migration ne peut-elle pas être remise en cause ?

Le débat sur les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse est évidemment lié à la notion même de migration.

- Au sens du guide sur la chasse durable en application de la directive « Oiseaux », il y a une aire où les oies hivernent et une aire où elles se reproduisent : du moment qu'elles partent des zones d'hivernage vers les lieux de nidification (ou l'inverse), il n'y a aucun doute qu'il s'agit d'un mouvement migratoire.

Mais les déplacements hivernaux des oiseaux migrateurs sont souvent complexes et le fait qu'ils quittent les zones d'hivernage ne signifie pas forcément qu'ils commencent la migration de retour. **Des déplacements sont constatés qui correspondent davantage à la recherche de zones d'alimentation qu'à la reprise de la migration pré-nuptiale : la difficulté réside donc dans le fait de différencier ces « délocalisations » durant l'hivernage – qui peuvent être qualifiées d'errements – avec des déplacements pré-nuptiaux**, surtout lorsque des migrateurs et des sédentaires de la même espèce séjournent ensemble.

La plupart des scientifiques s'accordent sur le fait qu'il est nécessaire de bien qualifier le phénomène de « migration » pour lequel trois critères sont souvent avancés : la direction et l'altitude des vols, ainsi que la distance parcourue d'un seul trait.

Selon les critères retenus par l'ONCFS ou le Museum national d'histoire naturelle, lorsqu'il y a beaucoup d'oies qui partent vers le nord / nord-est à la fin de l'hiver ou vers le sud / sud-ouest à la fin de l'été et en automne, alors il y a migration, même si elles font des haltes sur le trajet pour se nourrir ou se reposer.

Tous les scientifiques ne retiennent pas un critère identique de distance : certains évoquent des distances de 150 voire 200 kilomètres pour qualifier un mouvement migratoire ; d'autres estiment qu'un court déplacement de quelques kilomètres, s'il est clairement orienté vers le nord / nord-est, est toujours signe de migration prénuptiale.

Mais la mission s'est aussi intéressée à deux autres données : le début de la migration prénuptiale et sa durée. En effet, tous les individus d'une même espèce ne terminent pas leur période d'hivernage au même moment : des précurseurs peuvent quitter tôt les aires d'hivernage et les ornithologues définissent bien des pics de migration comme c'est le cas pour les oies cendrées. De plus, la durée de la période de migration est fonction de nombreuses variables, comme l'étendue des pays traversés, la disponibilité des aires de repos sur le trajet, l'importance des populations migrant etc.

C'est pourquoi, en application de l'article 7 paragraphe 4 de la directive « Oiseaux » et s'appuyant sur les données scientifiques recueillies au niveau national, la Commission européenne publie un document « rapport d'analyse des concepts-clés » qui retrace, pour chaque espèce de l'annexe II, la qualité de migratrice ou de sédentaire, la définition de la période de reproduction<sup>(1)</sup>, la période de reproduction<sup>(2)</sup>, les difficultés dans l'identification de la période de migration prénuptiale, la période de migration prénuptiale<sup>(3)</sup>.

Les données des périodes de reproduction et de migration étant présentées par décade, le niveau de précision est donc de dix jours et un chevauchement d'une décade (pouvant aller de 1 à 9 jours) entre la date de fermeture de la chasse et le début de la période de migration prénuptiale est possible : la Commission européenne autorise une certaine flexibilité, sous réserve, comme votre rapporteur l'a indiqué, de respecter les dispositions de l'article 7 de la directive sur la protection complète de l'espèce concernée.

● Votre rapporteur a constaté que, pour certains de ses interlocuteurs, les sources mêmes de données scientifiques constituaient débat. Ainsi, l'ISNEA (Institut scientifique Nord-Est atlantique) souligne les divergences sur les dates de migration entre les données issues des contrôles visuels et celles issues des suivis individuels d'oies équipées de balises GPS. Pour l'ISNEA, qui s'appuie sur le balisage de 16 oiseaux, qui a été effectué sur quatre années, la technique des balises permet de suivre de manière continue le positionnement des oiseaux équipés et d'établir précisément l'histoire de leurs déplacements ; toutes les

---

(1) En général, l'occupation des sites de reproduction (cas en France).

(2) De la deuxième décade de février à la première décade d'août en France.

(3) Du 1<sup>er</sup> février au 10 avril pour la France.

observations d'oies en vol ne peuvent donc pas être considérées comme des vols migratoires vers les zones de reproduction. C'est pourquoi l'ISNEA – comme de nombreuses associations de chasseurs – conteste sur ce point les conclusions du rapport de l'ONCFS de novembre 2014, les oies baguées ayant toutes entamé leur migration après le 11 février.

Pour sa part, l'ONCFS constate qu'il n'y a aucune ambiguïté entre les relevés précédents sur les dates de migration et le suivi des oies par balisage ces dernières années. Même si le nombre des balises est faible, les résultats sont cohérents avec les données préexistantes, à savoir que le pic de migration se produit dans la deuxième décennie de février en France. Il n'est donc pas anormal que les relevés par balise aient montré des départs d'Espagne à partir du 10 ou 11 février lors des années d'études.

Au contraire, le balisage a apporté des réponses à des questions résiduelles et montré par exemple un parcours de retour à travers le Golfe de Gascogne et non plus seulement à travers les cols pyrénéens.

\*

**Remettre en cause les données scientifiques, en particulier sur des faits précis, ne mène à rien. Émettre des doutes sur les conclusions qui en sont tirées ne doit pas faire l'objet d'anathèmes mais servir de base à de nouvelles approches.**

Ainsi, il est avéré que le pic de migration pré-nuptiale des oies cendrées a bien lieu durant la deuxième décennie de février : tout le confirme. Le débat porte sur la caractérisation de certains vols durant la dernière décennie de janvier.

## **5. L'instauration d'une dérogation pour allonger la période de chasse est-elle compatible avec les normes européennes ?**

### ***a. La mise en place de dérogations au titre de la directive***

Les dérogations sont des exceptions qui apportent une certaine flexibilité à l'application d'une réglementation. Les possibilités de recours aux dérogations sont limitées et doivent être justifiées par rapport aux objectifs généraux de la directive « Oiseaux » et conformes aux conditions spécifiques décrites à son article 9. Ces conditions sont strictes et restreignent considérablement la possibilité d'utilisation, d'autant plus que la mise en œuvre est encadrée tant par la Commission européenne que par la Cour de Justice de l'Union européenne (voir *supra*).

- Le recours à une dérogation dans les conditions prévues par l'article 9 de la directive « Oiseaux » est présenté comme une **solution de court terme** par les fédérations et associations de chasseurs afin de prolonger et d'harmoniser les périodes de chasse en février. Selon celles-ci, une dérogation serait juridiquement conforme non seulement à la directive [article 9 : « les États membres peuvent

déroger aux articles 5 et 8 s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante pour les motifs ci-après (...)], ainsi qu'à plusieurs arrêts de la CJUE et au guide sur la chasse durable en application de la directive<sup>(1)</sup>, publié par la Commission européenne.

Selon les associations, la demande :

– porte sur l'allongement de la période de chasse, de dix jours pour la FNC à vingt jours pour les associations de Sauvaginaires,

– et s'appuie sur des paragraphes différents de l'article 9 de la directive, le 1 a) pour la FNC ou le 1 c) pour l'Union nationale des associations de chasseurs des oiseaux migrateurs (UNACOM).

La complexité de la situation actuelle du point de vue des dates d'ouverture et de fermeture de la chasse, lesquelles diffèrent selon les espèces d'oies, justifierait la mise en place d'une harmonisation. Comme les autres espèces d'oies (oie des moussons et oie rieuse) ne migrent pas avant la mi-février, elles peuvent être chassées jusqu'au 10 février, tandis que les oies cendrées ne peuvent être chassées que jusqu'au 31 janvier. En demandant le recul de la date limite au-delà du 31 janvier, les fédérations de chasseurs mettent en avant l'harmonisation des périodes d'ouverture de la chasse aux oies.

La nouvelle demande des fédérations de chasseurs en 2015 porte spécifiquement sur la possibilité de dérogation offerte en application de l'article 9 paragraphe 1 c) de la directive européenne. La question est donc posée de savoir si cette proposition répond aux critères nécessaires pour l'octroi d'une telle dérogation.

Trois conditions cumulatives sont posées et rappelées dans le guide sur la chasse durable en application de la directive : 1/ **qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante** ; 2/ que soit faite la preuve d'un des motifs énoncés à l'article 9, paragraphe 1, points a), b) et c) ; 3/ que soient satisfaits des critères de forme. La jurisprudence de la CJUE, en dégagant **un critère de proportionnalité** à l'objectif de conservation des espèces poursuivi par la directive, a durci les conditions d'octroi d'une dérogation.

• Le ministère chargé de l'écologie souligne que les pistes liées à tout type de dérogation dans le cadre juridique actuel ont largement été explorées dans les années passées et ont donné lieu à l'important contentieux historique que votre rapporteur a rappelé. Les travaux de l'ONCFS et du GEOC n'ont d'ailleurs que confirmé les juridictions nationales dans les décisions qu'elles avaient prises. La question reste posée de savoir quel serait le support d'une dérogation possible dans le cadre de la réglementation actuelle et compte tenu des données scientifiques.

---

(1) [http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/hunting\\_guide\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/hunting_guide_fr.pdf)

Une piste envisageable serait de s'inspirer de la réglementation mise en place à Malte à la suite de sa condamnation par la CJUE pour non-respect du critère de proportionnalité dans l'octroi d'une dérogation aux chasseurs. En instaurant **un système de quota** de prélèvements par période d'ouverture de la chasse, Malte s'est conformée aux conditions imposées par la directive. L'instauration d'un suivi des prélèvements effectués par les chasseurs, lequel repose sur une confiance dans l'échange d'information, a été également un des critères d'acceptation de la dérogation par la Commission européenne.

### *b. La position actuelle de la Commission européenne*

● Par lettre du 30 janvier 2015, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a sollicité le Commissaire européen Karmenu Vella sur :

– d'une part, la possible utilisation de la dérogation prévue par l'article 9 paragraphe 1 c) afin de prolonger la chasse aux trois espèces d'oies concernées, si le prélèvement d'oies cendrées était strictement limité à un petit nombre de spécimens, ce qui n'aurait aucun impact sur la dynamique de l'espèce ;

– d'autre part, sur l'évolution possible de la question de la date de fermeture de la chasse aux oies dans le cadre de la directive, pour tenir compte de la forte dynamique de cette espèce qui cause notamment de sérieuses perturbations dans certains États-membres (Pays-Bas, Belgique et récemment Norvège).

La réponse du Commissaire européen, en date du 13 mars dernier, a été transmise à la Fédération nationale des chasseurs (FNC). Rappelée dans les réponses du ministère aux questions écrites des députés <sup>(1)</sup>, cette position rejoint les propos qui ont été tenus à votre rapporteur lors de sa rencontre avec les services de la Commission européenne ; ceux-ci considèrent en effet que :

– le régime dérogatoire est d'interprétation stricte et il revient aux États, pour sa mise en œuvre, d'établir que les conditions de son application sont remplies ;

– la première condition à satisfaire pour accéder au régime dérogatoire est l'absence « **d'autre solution satisfaisante** » ;

– la France ne satisfait pas cette condition puisque les espèces d'oies visées sont effectivement présentes sur le territoire national durant la période légale de chasse, du 21 août au 31 janvier, et que les quantités prélevées sont loin d'être négligeables.

Les services de la Commission rappellent également que le guide sur la chasse durable en application de la directive « Oiseaux », reprenant la décision de la CJCE, souligne que cette condition « *ne saurait être remplie lorsque la période*

---

(1) Réponses aux questions n° 78999 de M. Jean-Pierre Decool et n° 79000 de M. Olivier Audibert Troin, publiées au Journal officiel du 16 juin 2015.

*de chasse ouverte à titre dérogatoire coïncide sans nécessité avec les périodes où la directive vise à établir une protection particulière », c'est-à-dire lors des migrations. Le guide ajoute qu'une « telle nécessité ferait défaut notamment si la mesure autorisant la chasse à titre dérogatoire avait pour seul objet de prolonger les périodes de chasse de certaines espèces d'oiseaux sur les territoires déjà fréquentés par ces dernières pendant les périodes de chasse fixées conformément à l'article 7 de la directive », c'est-à-dire du 21 août au 31 janvier en France.*

L'analyse actuelle de la Commission, qui se réfère au rapport de l'ONCFS, ne permet donc pas d'envisager une telle dérogation en vue de prolonger les dates de chasse au-delà du 31 janvier.

Par « boutade » ou par « provocation », les services de la Commission européenne ont même indiqué à votre rapporteur que, si les derniers travaux de l'ONCFS n'avaient pas été disponibles, il aurait pu être envisagé d'accorder à la France une dérogation au titre de l'article 7 de la directive...

## **B. LES DEMARCHES EXAMINEES EN FRANCE**

Afin de trouver une solution au dilemme actuel, et puisque le recours aux dérogations prévues par la directive « Oiseaux » ne semble pas possible dans les conditions actuelles, au moins tant que le dialogue avec la Commission européenne n'est pas repris ou achevé, deux démarches sont actuellement examinées en France pour adapter le cadre de la chasse aux oies cendrées : la mise en place d'un plan de gestion et l'amélioration des conditions d'hivernage des oies cendrées.

### **1. La mise en place d'un plan de gestion de l'espèce**

Tant le Gouvernement que certaines associations de défense de l'environnement ou les fédérations de chasseurs semblent désormais favorables à l'adoption et à la mise en œuvre d'un plan de gestion des oies cendrées, au niveau national et international, afin de développer une logique de long terme dans le prélèvement de ces oiseaux.

#### ***a. L'intérêt et la faisabilité d'un plan de gestion***

L'hypothèse retenue est celle d'un plan international qui serait décliné au niveau national.

- *Piste privilégiée : le plan d'action et de gestion*

Depuis quelques années, l'AEWA (Accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie) réfléchit à une gestion de l'espèce *Anser anser* sur l'ensemble de son aire de migration. Pour réussir à faire évoluer le cadre de conservation de l'espèce, il est en effet plus pertinent de travailler à l'échelle de l'aire de répartition. L'AEWA présente, en outre, la caractéristique

d'être un cadre où les chasseurs et les observateurs se rejoignent sur les principaux enjeux de conservation durable des espèces chassables.

L'Accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique - Eurasie promeut deux objectifs :

– principalement, le maintien et la sauvegarde des oiseaux d'eau au statut de conservation défavorable. À ce titre, un plan d'action de sauvegarde des oies naines (*Anser erythropus*) a été établi en 2008 <sup>(1)</sup> ;

– mais également, des dispositifs de gestion des espèces abondantes qui causent des dommages significatifs aux activités humaines (dommages significatifs à l'agriculture et à la pêche). Les récents documents de l'AEWA à l'occasion de la dixième réunion du Comité permanent <sup>(2)</sup>, notamment « *les critères de sélection des populations prioritaires pour l'élaboration de plans d'action et de gestion* », confirment cette approche et ouvrent la voie à des plans concernant des espèces en bon état de conservation.

Ainsi, à la demande des gouvernements danois et norvégien, un plan d'action et de gestion pour la population de l'oie à bec court (*Anser brachyrhynchus*) a été adopté en 2012 à la suite d'un groupe de travail international constitué en 2010.

#### **Plan de gestion de l'AEWA pour la population de l'Oie à bec court (2012)**

L'Oie à bec court (*Anser brachyrhynchus*) est classée comme espèce en état de conservation favorable en Europe, figurant dans la catégorie « préoccupation mineure » (LC) sur la liste rouge de l'IUCN (Union Internationale pour la Conservation de la Nature). Or, sa présence sur certains territoires entre en conflit avec des intérêts agricoles ou piscicoles, engendrant d'importants coûts économiques ainsi qu'une dégradation de la végétation locale, en particulier de la toundra à Svalbard, archipel en Norvège.

La cinquième conférence des parties a mis en place un plan de gestion pour la population de l'Oie à bec court lequel est le premier dans son genre dans le cadre de l'AEWA. Il consiste à mettre en œuvre une stratégie de chasse durable pour maintenir l'état de conservation de l'espèce tout en tenant compte d'intérêts économiques et professionnels. Révisé tous les 10 ans (soit en 2022), il donne lieu à la publication d'un rapport annuel sur l'état de conservation de la population, laquelle doit être maintenue aux alentours de 60 000 individus. Le plan se décline en 8 actions clés pour atteindre les objectifs fixés.

En conséquence, la durée de la période de chasse a été élargie d'un mois mais l'effectif cible n'a pas été atteint.

Bien que la Commission européenne n'ait pas le même regard, **le travail effectué par l'AEWA est reçu positivement par les instances européennes** car les travaux qui y sont menés ont toute garantie de sérieux et de validité, et l'AEWA peut se prévaloir d'une expérience de plus de vingt ans.

---

(1) Bien d'autres plans d'action internationaux par espèce (ISSAP) sont mis en œuvre par l'AEWA.

(2) du 8 au 10 juillet 2015, à Kampala, en Ouganda.



L'influence de la France dans le cadre de l'AEWA est assez forte car notre pays a toujours soutenu cet accord, à la fois financièrement et éthiquement, et il a encouragé la collaboration avec les pays africains pour des échanges sur la restauration des habitats naturels en Europe et en Afrique.

- *Avantages d'un plan d'action et de gestion*

Selon l'organisation scientifique Oiseaux Migrateurs du Paléarctique Occidental (OMPO), la directive « Oiseaux » n'est plus adaptée aux réalités biologiques actuelles du fait notamment de l'absence d'outil de gestion. La directive européenne n'admet qu'une dérogation au cadre juridique de prélèvement des espèces chassables : une telle dérogation n'est pas un mécanisme de gestion des espèces en accroissement sur la voie de migration mais constitue seulement une solution de court terme dans l'attente d'un plan de gestion à l'échelle européenne.

**Oiseaux Migrateurs du Paléarctique Occidental (OMPO)**

L'OMPO est un institut scientifique européen dont la compétence recouvre la zone paléarctique en tant que région biogéographique. Il s'intéresse à la fois aux oiseaux d'eau et aux grives, pigeons etc. qu'on retrouve davantage dans le sud de l'Europe.

Son objet est de réaliser en propre des études scientifiques ou d'encourager de telles études pour mieux fonder les décisions publiques en matière d'espèces migratrices. Il promeut deux approches : participer à la lutte contre l'érosion de la biodiversité en se focalisant sur les espèces menacées ; assurer une gestion durable des espèces chassables le long de leur voie de migration.

Couvrant l'ensemble de la zone de migration, il se focalise essentiellement sur les pays d'Afrique de l'Ouest où se situent les principales zones d'hivernage et sur les pays d'Europe de l'Est et la Russie où il devient un interlocuteur.

L'approche scientifique s'effectue à trois niveaux : la description par le recueil de données en réseaux ; la compréhension des mécanismes qui gouvernent la distribution des espèces, leur occupation de l'espace et leur dynamique ; la prédiction et la modélisation.

Compte tenu de l'état de la population d'oies cendrées, l'espèce peut être considérée comme prioritaire pour un tel plan de gestion.

Dans l'aire de l'AEWA, d'autres pays européens, où se constate une convergence de vues, sont motivés par une gestion de l'espèce à grande échelle, notamment les pays nordiques. L'adoption d'un plan de gestion spécifique à l'oie cendrée concernerait une dizaine de pays et intéresserait surtout la Norvège <sup>(1)</sup>, la Suède et les Pays-Bas qui éprouvent des difficultés à gérer les oies sédentaires sur leurs territoires. Le *Norwegian Institute for Nature research* a indiqué que la population des oies cendrées devait être appréhendée au niveau européen tant une mesure nationale peut avoir un impact sur un autre État.

Certains pays se sont exprimés en faveur d'un plan plurispécifique qui intégrerait d'autres espèces notamment la bernache nonnette et l'oie rieuse. La question qui se pose est celle d'un plan de gestion spécifique à l'oie cendrée ou

---

(1) La directive « Oiseaux » ne s'applique pas à la Norvège, pays non-membre de l'Union européenne.

d'un plan de gestion global pour toutes les espèces d'oies générant des difficultés similaires. Selon le ministère chargé de l'écologie, il vaudrait mieux adopter une approche globale : un plan de gestion couvrant trois espèces d'oies concernerait alors une vingtaine de pays, ce qui représente un maximum pour que l'accord soit efficace.

***b. Les critiques ou les réserves à l'égard d'un plan de gestion***

Plusieurs critiques d'ordre général sont apportées au plan de gestion :

- *Les délais*

Il faudrait compter au minimum deux ans pour établir au niveau européen un tel plan, qui nécessite des études d'évaluation scientifique (cette phase de recueil des données est en partie déjà réalisée à ce jour) et de modélisation sur 5 ans voire plus, et qui repose sur une véritable négociation internationale avec les différents pays concernés. Il est certain que des négociations précipitées risqueraient de mener à l'échec mais l'immobilisme ne constitue pas une solution.

- *L'articulation avec les normes européennes*

L'articulation entre un plan d'action et de gestion comme annexe au traité de l'AEWA et la directive européenne sur la conservation des oiseaux sauvages soulève des interrogations.

Bien que les plans internationaux ne soient pas directement contraignants, les États signataires sont soumis à l'obligation de coopérer et de déployer tous leurs efforts en vue de la mise en œuvre de ces plans. Si l'OMPO estime qu'un plan de gestion a valeur contraignante et s'imposerait à la directive européenne, les associations françaises de défense de l'environnement – comme la FNE, la LPO ou Humanité et diversité – sont d'un avis contraire. Les critiques les plus vives viennent de la LPO en raison d'une confusion possible dans le rôle de l'AEWA qui ne devrait s'intéresser qu'aux espèces menacées, au risque de se retirer des discussions autour du plan de gestion.

Il est d'ailleurs étonnant de constater que l'association néerlandaise de protection des oiseaux *Vogelbescherming* s'aligne sur la position de la LPO, alors que ces deux associations représentent dans leur pays *BirdLife International*, qui se montre plutôt partie prenante à un accord AEWA...

Il est certain que tout plan de gestion élaboré dans le cadre de l'AEWA devra être discuté dans le cadre de l'Union européenne, ne serait-ce que pour les pays signataires de l'accord et membres de l'Union européenne. Actuellement, la Commission européenne n'a pas manifesté son désaccord préalable à l'égard d'un plan de gestion sur les oies ni refusé de participation à son élaboration. Si cela s'avérait, cela ne compromettrait pas pour autant la poursuite de l'élaboration du plan sous l'égide de l'AEWA, avec l'ensemble des pays intéressés.

La réserve de la Commission européenne viendrait de la certitude qu'un plan de gestion devrait être conforme à la directive « Oiseaux » et que les conditions ne seraient pas réunies pour autoriser davantage de prélèvements d'oies cendrées ni pour assouplir les règles de conservation des oiseaux sauvages.

Dans le même sens, certains pays comme la Belgique considèrent qu'un plan de gestion prévoyant davantage de chasse pouvait être contraire aux objectifs des directives « Oiseaux » et « Habitats », car il conduirait à déranger la faune en situation précaire, par exemple d'autres espèces protégées et parfois fragiles vivant dans le même habitat, et *a fortiori* durant la saison des migrations.

- *Les difficultés d'application au plan national*

Au cours de leur audition, l'ISNEA et l'UNACOM ne sont pas montrés favorables au plan de gestion car ils estiment qu'il n'implique pas forcément une prolongation des dates de chasse mais qu'il conduit à donner à chaque État des quotas à prélever : non seulement, un tel système fait passer de la chasse à la régulation ; mais se pose alors la question de la répartition des bagues entre les chasseurs.

Les services de la Commission européenne considèrent de manière générale qu'un tel plan ne constituera pas une solution satisfaisante dans le cas de la France.

- c. *Les modalités d'un plan de gestion*

- *Élaboration du plan de gestion et échéance*

La ministre chargée de l'écologie a demandé, le 19 novembre 2014, à l'Accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie (AEWA) de se saisir de ce sujet pour la mise en œuvre d'un plan de gestion international de l'oie cendrée avec l'ensemble des États intéressés, en vue d'une meilleure gestion d'une espèce en bon état de conservation, et à l'échelle de sa voie de migration.

Afin d'échanger sur l'opportunité de mettre en place un tel plan, une réunion préparatoire a été organisée au ministère, le 27 janvier 2015, avec la Fédération européenne des associations de chasse et des conservatoires de la faune sauvage (FACE), l'organisation scientifique Oiseaux Migrateurs du Paléarctique Occidental (OMPO), l'AEWA, la FNC, l'ONCFS, la FNE, la LPO et la Fondation Sommer.

La première réunion du comité technique de l'AEWA, qui s'est tenue du 3 au 6 mars 2015, pour interroger les parties sur leur intérêt pour un tel plan de gestion, est très encourageante selon le ministère chargé de l'écologie.

Lors de la dixième réunion du Comité permanent de l'AEWA, du 8 au 10 juillet dernier, à Kampala en Ouganda, a été examiné un projet de résolution sur

l'adoption et la mise en œuvre de plans internationaux d'action et de gestion mono ou plurispécifiques : le projet de plan de gestion multi-espèces « Oies » concernant en particulier l'Oie cendrée (mais aussi la Bernache nonette et l'Oie rieuse) a été présenté par le directeur technique de l'AEWA. La représentante des Pays-Bas a déclaré au comité permanent de l'AEWA que son pays soutiendrait ce plan de gestion multi-espèces.

La proposition de développer ce plan sera faite aux parties lors de la 6<sup>ème</sup> réunion des parties (MOP6), qui se déroulera du 9 au 14 novembre, à Bonn.

\*

Les travaux actuellement en cours ouvrent donc des perspectives. Se pose la question du financement pour l'élaboration du plan dans la mesure où les règles de l'AEWA veulent que ce financement soit assumé par le pays demandeur du plan. Le coût annuel compris entre 60 000 et 100 000 euros ferait l'objet de diverses contributions (MEDDE, FNC, etc.).

Une fois que le plan sera établi, différentes mesures de gestion détaillées seront prises. L'AEWA se tournera vers un opérateur pour gérer le plan d'action au niveau national. Les ministères chargés de l'écologie et de l'agriculture ont proposé que l'OMPO soit l'opérateur du plan pour la France, ce que toutes les parties prenantes ont accepté.

*Proposition n° 5 : Soutenir la démarche du Gouvernement pour l'élaboration d'un plan d'action et de gestion de l'espèce au niveau de l'AEWA et pour sa mise en œuvre au niveau national.*

## **2. L'amélioration des conditions d'hivernage**

● Comme l'ont admis tous les interlocuteurs de la mission et bien qu'il ait augmenté, l'effectif des oies cendrées hivernant en France semble atteindre un palier autour de 20 000 individus. Une des pistes qui pourrait être retenue afin que cet effectif croisse de nouveau serait de favoriser les conditions d'hivernage sur notre territoire. L'exemple d'autres pays européens, comme l'Allemagne ou les pays scandinaves, pourrait être repris en favorisant les aires de repos et de gagnage dans le pays.

Plusieurs solutions pourraient être mises en œuvre comme la création :

– de zones d'accueil et de tranquillité suffisamment vastes et préservées des dérangements ;

– d'aires de gagnage pour améliorer l'alimentation des oiseaux hivernant.

Les rapports publiés par le Museum national d'histoire naturelle en 2009 et l'ONCFS en novembre 2014 permettraient d'identifier les zones prioritaires où de telles actions seraient menées.

- Pour les associations de défense de l'environnement, l'accroissement du nombre d'oies cendrées aurait un triple avantage : il permettrait de meilleures observations des oiseaux ; il favoriserait le tourisme ornithologique ; il accroîtrait le nombre d'oies susceptibles d'être chassées durant la période légale de chasse.

Cette solution :

- suppose évidemment de verser des compensations aux agriculteurs qui cultiveraient des parcelles spécifiques ou aux propriétaires fonciers qui affecteraient leurs terrains à améliorer les aires de repos ou de gagnage ;

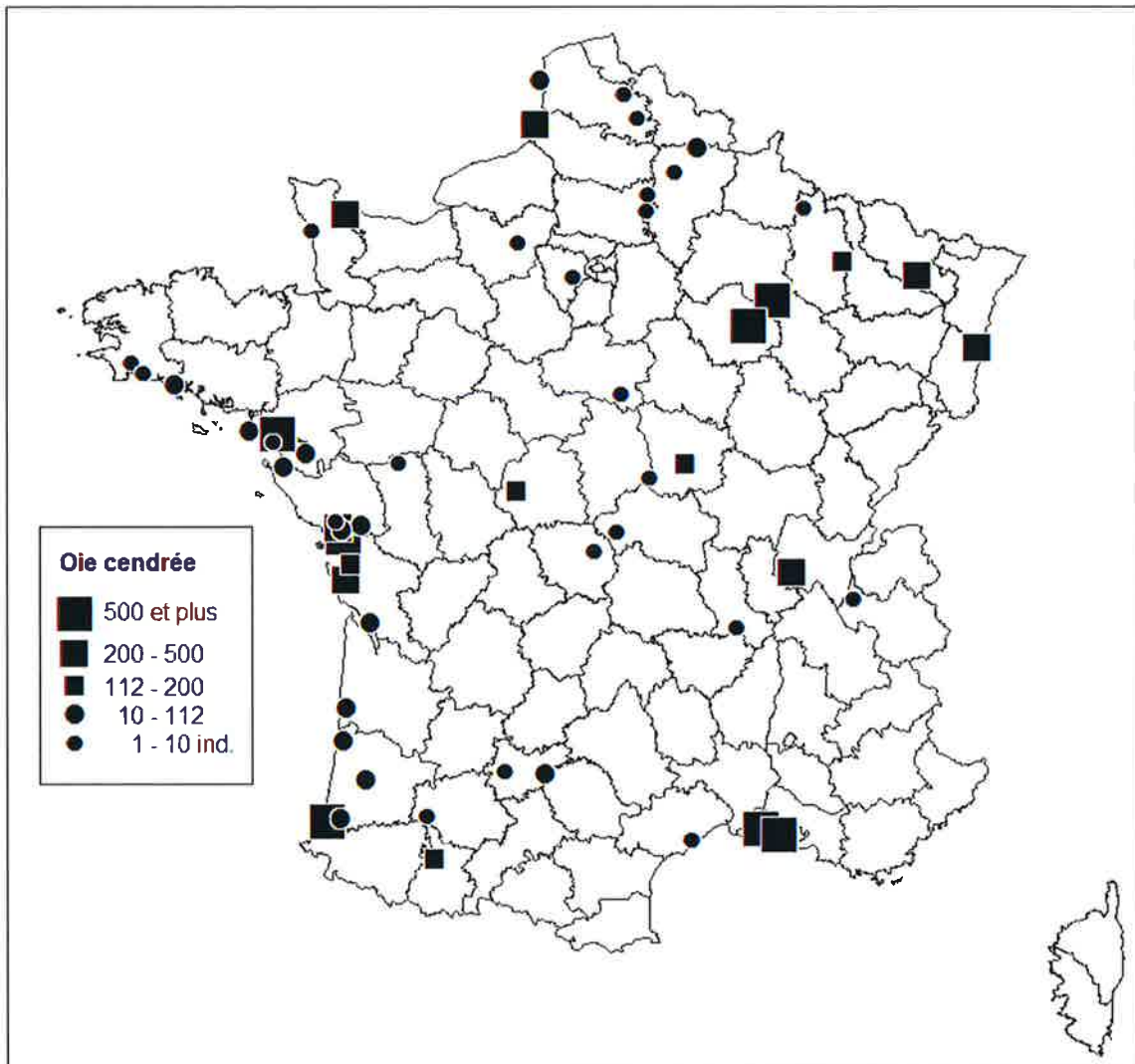
- nécessite de s'assurer que les oiseaux à la recherche de nourriture et attirés par des parcelles qui leur sont consacrées ne se détournent vers d'autres champs ou des prairies cultivés, et prévoir une indemnisation dans le cas de dégâts.

La question se pose alors de l'origine des fonds et des montants. Mais il serait difficile de comprendre pourquoi un système en place dans d'autres pays – avec l'accord des autorités européennes et l'octroi de subventions européennes, par exemple au titre du FEADER – ne pourrait pas voir le jour en France, d'autant que l'évolution de la P.A.C. a considérablement réduit les aides à la culture des céréales ce qui faciliterait une reconversion.

\*

***Proposition n° 6 : Aménager des zones d'accueil et de tranquillité pour les oies cendrées hivernant en France et prévoir, au voisinage immédiat de ces zones, des aires de gagnage, pour améliorer l'alimentation des oiseaux, par accord entre les associations de chasseurs, les associations de protection de l'environnement et les syndicats d'agriculteurs.***

### Distribution spatiale des effectifs d'oies cendrées en France



## C. LES DEMARCHES AU NIVEAU EUROPEEN

### 1. De l'évaluation à l'évolution des directives européennes ?

#### a. L'évaluation du fonctionnement des directives

La Commission européenne mène en ce moment un « *fitness check* », c'est-à-dire une évaluation du fonctionnement des deux directives « Oiseaux » et « Habitats ». L'objet de la procédure de « *fitness check* » n'est pas de modifier les directives mais de recueillir l'avis des parties prenantes sur le contenu des règles et leur mise en œuvre. Deux questions sont posées : le cadre réglementaire est-il adapté à sa finalité ? Atteint-il les résultats escomptés ?

#### Vers une révision de la directive 2009/147/CE ?

La directive « Oiseaux » de 1979 a été plusieurs fois modifiée, et a été finalement abrogée et remplacée par la directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages (qui a été modifiée marginalement en 2013 pour prendre en compte l'adhésion de la Croatie à l'UE).

Dans le cadre de son programme « REFIT » (Regulatory Fitness and Performance Programme), la Commission européenne a recensé une série d'actes législatifs européens existants en vue d'évaluer leur mise en œuvre de manière approfondie et la nécessité de les modifier. Parmi ces textes figure la directive « Oiseaux ».

Cette évaluation doit permettre de répondre aux questions suivantes : les objectifs ont-ils été atteints ? Les coûts engendrés ont-ils été raisonnables ? Chacun de ces textes pose-t-il un problème de cohérence avec d'autres actions ? Une démarche à l'échelle européenne est-elle encore nécessaire ? Quelles ont été les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre ? Quel est le bilan de l'application dans chaque État membre ?

Cette procédure dite « **Fitness Check** » se déroule selon le calendrier suivant :

Février 2014 : début de la procédure, qui porte sur la directive « oiseaux » de 2009 et la directive « habitats » de 1992 ;

Octobre 2014 : un contrat est conclu entre la Commission européenne et le consortium de cabinets de consultants qui assistera la Commission dans l'évaluation des deux directives ;

Janvier-Juin 2015 : la Commission a envoyé un questionnaire aux États membres et à plus de 150 organisations du secteur public et privé (agences publiques, ONG...), et a publié en ligne les réponses reçues ; 20 mai 2015 : publication par la Commission et l'Agence européenne de l'environnement d'un rapport sur l'état de conservation des types d'habitats et des espèces couverts par la directive « Oiseaux » et la directive « Habitats » et sur les tendances observées, pour la période 2007-2012 ; ce rapport fait la synthèse des informations que tous les États membres ont l'obligation de transmettre périodiquement à la Commission en application des dispositions des deux directives ;

Mai-Juillet 2015 : consultation du public (ouverte sur le site Internet de la Commission) ;

Automne 2015 : la Commission présentera un rapport faisant le bilan des contributions reçues ;

Début 2016 : publication des conclusions de la Commission ; c'est à ce stade que la Commission proposera, le cas échéant, une révision des deux directives.

Pour la France quatre acteurs ont été sollicités pour remettre une contribution : le MEDDE, l'Office national des forêts, l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture et LPO/Birdlife France.

Personne n'est capable d'affirmer aujourd'hui quelles sont les intentions de la Commission Juncker ni quel est l'actuel rapport de forces politiques. Il est certain que certains acteurs militent pour le « *statu quo* » tandis que d'autres, constatant que les situations diffèrent selon les pays, souhaitent retrouver une marge de manœuvre au niveau national. Une fusion des deux directives a même été évoquée alors qu'elles ne sont en rien contradictoires.

***b. Les réticences à la révision des directives***

**Votre rapporteur a le sentiment que la plupart de ses interlocuteurs se sont montrés peu favorables à la révision de la directive** sur la conservation des oiseaux sauvages, alors qu'elle aurait besoin d'un « toilettage » et d'une actualisation compte tenu de l'évolution des espèces et de leurs migrations, notamment en liaison avec les changements climatiques.

Les nombreuses réticences exprimées tiennent :

– aux délais nécessaires à une telle révision et à la difficulté d'obtenir un nouveau consensus entre les États membres – plus nombreux qu'à l'époque où les directives ont été prises, dans lesquels les situations diffèrent et au sein desquels les sensibilités à l'égard de la chasse et/ou de la protection stricte des espèces peuvent s'opposer (l'opinion publique est de moins en moins favorable aux activités traditionnelles comme la chasse) ;

– au risque d'une remise à plat qui soulèverait de multiples oppositions et pourrait, non seulement constituer un « appel d'air » pour d'autres revendications, mais aussi ne pas convenir aux parties prenantes – en particulier en France –. Car une révision aboutirait, soit à proposer des règles plus contraignantes, soit à introduire davantage de souplesse ;

– au sentiment que les difficultés proviennent davantage de la transposition de la directive dans le droit national et de la jurisprudence très stricte que du contenu même du texte européen ;

– à la position des services de la Commission européenne qui tiennent à l'unité et à l'intégrité de la réglementation actuelle qui a permis d'instaurer des règles communes ainsi qu'à la coordination des dispositifs nationaux, et qui sont réticents à l'évolution de textes qui s'appuient davantage sur les données scientifiques que sur des éléments socio-économique.

Pour la Flandre, la directive « Oiseaux » est bonne. Pour la Wallonie, la question est sans objet actuellement, vu la présence anecdotique de l'espèce sur le territoire. Il est à noter que pour la Wallonie, une révision de la directive européenne concernant la conservation des oiseaux sauvages pourrait se justifier, non pas au regard des problèmes causés par l'oie cendrée, mais en raison des difficultés rencontrées avec l'interdiction générale de chasser durant les périodes de reproduction et de migration prénuptiale. Ces périodes sont en effet fort longues pour certaines espèces qui doivent pourtant pouvoir être régulées en