

La transposition n'aura pas lieu. Réflexions sur le rapport entre droit et politique lors de la transposition de la directive « oiseaux » en France (1998-2000)¹.

Olivier Rozenberg

Docorant à l'IEP de Paris, rattaché au CEVIPOF-CNRS

Communication pour la Journée d'étude *Droit et politique dans l'Union européenne*,
Paris, 16 mars 2000.

En 1979, le Conseil européen des ministres adopte la directive 79/409/CE protégeant les oiseaux migrateurs. En 1998, le Parlement français vote une proposition de loi contraire à cette directive, et en l'an 2000 un projet de loi transposant la directive. Le rappel chronologique laisse penser que les évènements de 1998 et 2000 sont unis par un lien de causalité dont la supériorité de la norme européenne serait l'unique dimension. Députés et sénateurs français votent un texte. Cette loi est contraire aux exigences du droit européen. Elle fait donc place à une nouvelle législation, conforme. Ainsi, le processus de transposition de la directive serait l'illustration de la force normative du droit. Et le texte voté le 28 juin 2000 symboliserait la puissance contraignante de la théorie juridique sur la réalité sociale. La norme de droit européenne étant supérieure à la législation nationale, elle finit par imposer d'elle-même sa propre supériorité. Un tel récit laisse cependant un goût d'inachevé. Il n'éclaire pas les processus sociaux et politiques par lesquels la transposition de la directive s'opère effectivement. Il ne peut expliquer, par exemple, l'écart de vingt et un ans entre l'acceptation du texte par un ministre français et le vote des élus nationaux. Aussi, la complexité sociale et politique de la transposition de la directive « oiseaux » doit-elle être restituée. Pour cela, il est nécessaire d'appréhender la supériorité de la norme européenne comme un élément de l'évolution de la législation nationale et non pas comme un facteur explicatif unique.

Des chasseurs aux défenseurs de la nature, des juges - locaux, nationaux et européens – aux gouvernements français, sans oublier les fonctionnaires nationaux et européens, les acteurs impliqués dans cette transposition sont nombreux. L'étude s'intéresse notamment au rôle spécifique joué par les parlementaires nationaux en raison de la place centrale qu'ils occupent dans l'acte de transposition à travers le vote d'une loi. Il est en effet demandé aux élus de souscrire à une décision sans possibilité réelle de s'y opposer. Le coût d'un vote

¹ Je remercie les assistants de groupe et les administrateurs de l'Assemblée nationale interrogés ainsi que David Por pour sa relecture attentive.

négalif des élus est d'autant plus élevé qu'un ministre s'est antérieurement engagé au niveau européen à faire adopter le texte. Quelles stratégies particulières sont développées par des parlementaires ainsi placés dans une situation de non-choix et exposés aux éventuelles pressions de groupes sociaux ?

L'étude considère successivement les deux lois votées par le Parlement français en 1998 et en l'an 2000.

1. La symétrie entre les couples d'opposition défenseurs de la nature/chasseurs et droit/politique.

1.1. La théorie : l'Europe comme mécanisme incitatif à la concertation

L'existence d'une législation européenne sur la chasse au gibier d'eau et aux oiseaux migrateurs peut être justifiée sous deux aspects. A l'image des questions d'environnement, les oiseaux migrateurs ignorent les frontières nationales. Ils appellent, de façon endogène, à la mise en place d'un système de gouvernance institutionnalisée. Pour reprendre la distinction opérée par Richard Sinnot², la chasse aux migrateurs est une question par nature transnationale, à la différence des problèmes publics se posant dans plusieurs pays de façon seulement simultanée (la santé par exemple). En outre, ce caractère transnational et global est renforcé du fait de la notion de patrimoine commun. Comme la constitution des poissons en ressource commune a été un des leviers de l'Europe bleue³, les oiseaux traversant les cieux communautaires sont assimilés à un bien commun partagé par l'ensemble des Européens. Le second élément de justification du niveau européen de décision politique est davantage stratégique. L'application effective d'une législation sur la chasse, qu'elle soit nationale ou communautaire, dépend dans un large mesure de la volonté de ses destinataires, les chasseurs, de la respecter. La poursuite du braconnage existe certes, cependant la chasse, en tant qu'activité de loisir relativement diffuse sur le territoire, n'est pas aisément contrôlable par les autorités publiques. Aussi, la législation sur les oiseaux migrateurs a-t-elle d'autant plus de chance d'être suivie que les chasseurs sont décidés à la respecter. Or, les exemples de

² Richard Sinnot, « Policy, subsidiarity and legitimacy », dans Oskar Niedermayer, Richard Sinnot (dir.), *Public Opinion and Internationalized Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp. 246-276. Pour un classement des différents problèmes publics en fonction de ces critères, voir aussi Bernhard Wessels, Achim Kielhorn, « Which Political Competencies for Which Political Level ? », dans Richard S. Katz, Bernhard Wessels (dir.), *The European Parliament, the National Parliament and European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 178.

³ Chrstian Lequesne, *L'Europe bleue*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001.

transposition de la directive dans d'autres Etats membres de l'Union indiquent que le niveau européen favorise justement un tel état d'esprit de la part des chasseurs.

Le paragraphe 4 de l'article 7 de la directive de 1979 ne fixe pas de dates d'ouverture et de fermeture de la chasse mais se tient à un principe simple : l'interdiction de chasser pendant les périodes de dépendance, à savoir la migration et la nidification. L'absence de dates formelles tient à l'incertitude scientifique concernant les périodes durant lesquelles les oiseaux sont effectivement fragilisés, à la diversité de situation de chaque espèce ainsi qu'à la variété des territoires survolés. Elle constitue un mécanisme incitatif à la concertation au sein de chaque Etat membre entre chasseurs, défenseurs de la nature et pouvoirs publics. Dans le cas de la chasse, le système de gouvernance piloté par la Commission européenne est caractérisé par la négociation. Les fonctionnaires de la Commission attendent des Etats membres qu'ils trouvent en leur sein un compromis entre les différentes parties au moment du vote de la loi de transposition. Si cette loi est soutenue par les chasseurs comme par les écologistes, ils considèrent avec une certaine bienveillance ses éventuels dépassements en matière de date comme les demandes ultérieures de dérogations. Le pari suivi par les fonctionnaires européens semble le suivant : l'association des chasseurs à la transposition et leur relative acceptation de la législation constituent les meilleures garanties de son application effective, même si elle ne s'avère pas aussi restrictive que l'esprit de la directive le voudrait. Ce système de négociation, largement informel, peut donc être compris comme un mécanisme d'incitation à la concertation. L'attitude ouverte de la Commission d'une part et la perspective de sanctions en cas de non-respect de la directive d'autre part, s'affirment comme de puissants vecteurs de la recherche d'un compromis au niveau interne.

1.2. Le choix de deux stratégies non-coopératives opposées

L'évocation de la situation française contraste avec cette bonne volonté, comme le relevait en 1999 François Patriat qui était alors député :

« La France se distingue de façon péjorative parce que c'est le seul pays où la chasse fait l'objet de conflits militants. Les autres pays européens se débrouillent en acceptant la directive, puis en demandant des dérogations, ce qui permet à certains "bons élèves", comme les Italiens, de tirer sur tout ce qui bouge⁴. »

L'incapacité, proprement hexagonale, à trouver de façon apaisée un compromis interne fondé sur une négociation est souvent mise en avant. Au-delà de la caractérisation culturaliste, il est vrai que le jacobinisme français n'est pas propice à la mise en place de dérogations locales.

Par contraste, les dates de chasse sont souvent revues dans les régions italiennes ; de même, les dix-sept communautés autonomes espagnoles fixent chacune leurs périodes. La difficulté française à négocier semble surtout tenir au déséquilibre des forces entre chasseurs et défenseurs de la nature. Avec environ un million et demi de chasseurs, la France compte le plus grand nombre de pratiquants de ce loisir en Europe. Contrairement à la situation d'autres Etats membres, le Royaume Uni par exemple, le poids des associations écologistes est incomparablement plus faible. La chasse au gibier d'eau et aux oiseaux migrateurs regroupe 200000 à 300000 pratiquants. Elle constitue une tradition ancienne et profondément enracinée dans certaines régions. La décision européenne de 1979 résultait, par nature, d'un équilibre entre les positions des différents Etats membres d'une part, et entre chasseurs et écologistes au niveau européen d'autre part. Le poids spécifique de la chasse en France et/ou l'accès privilégié des écologistes à la scène de négociation communautaire explique le différentiel entre le compromis passé au niveau européen en 1979 et le compromis potentiellement existant en France depuis lors. Si la Commission européenne est ouverte à certaines dérogations, la négociation interne issue du rapport de force national entre chasseurs et écologistes aboutirait au choix de dates d'ouverture et de fermeture de la chasse inacceptables d'un point de vue européen.

Chasseurs et défenseurs de la nature ont ainsi adopté des stratégies d'action non coopératives liées à leurs caractéristiques respectives. Fort de leur poids numérique, de leur implantation locale et de leur capacité de mobilisation, les chasseurs ont choisi de faire pression sur leurs élus. Cette stratégie a su jouer de toutes les modalités de l'action collective : la pétition⁵, la manifestation⁶, le lobbying sur les élus, le chantage au vote. Certaines voies moins légales, telles que le harcèlement téléphonique, le saccage des permanences⁷, la perturbation de réunions publiques⁸ ont également été suivies. La non-transposition de la directive et le vote, en 1994 sous le gouvernement Balladur et en 1998 sous le gouvernement

⁴ *Le Monde*, 3 septembre 1999. On relèvera cependant que l'Italie, l'Espagne, le Portugal et la Grèce ont fait l'objet de procédures contentieuses.

⁵ En 1992, l'Union nationale des fédérations départementales des chasseurs (UNFDC) dépose une première pétition au Parlement européen demandant la révision de la directive. Le 15 juin 1998, une seconde pétition comportant 1,8 millions de signatures, provenant surtout de pays d'Europe du Sud, est déposée.

⁶ Le 14 février 1998, une manifestation réunit 130000 à 150000 partisans de la chasse à Paris. Outre de nombreux parlementaires, on peut voir dans le cortège des panneaux proclamant, « Je chasse en février, je vote en mars », un mois avant les élections régionales.

⁷ Vincent Peillon, député socialiste, témoigne dans *Libération* du 16 juin 1998 : « Le week end du 31 mai, les chasseurs ont cassé ma permanence, l'ont empaquetée sous la forme d'une lettre à Jospin : "on vous renvoie Peillon, parce que vous n'assurez pas sur la chasse". J'ai dormi pendant quinze jours avec les flics. Et maintenant, les chasseurs m'appellent toutes les dix minutes. »

Jospin, de deux lois fixant des périodes de chasse contraires à la directive, témoignent du succès de cette stratégie auprès des élus de droite comme de gauche. Les membres de l'exécutif et les parlementaires se distinguent peu en la matière. Les ministres de l'environnement successifs ne se sont pas investis dans le dossier, Dominique Voynet se distinguant peu de ses prédécesseurs à cet égard dans les mois qui suivirent sa prise de fonction. Le 19 juin 1998, les députés ont certes voté une proposition de loi – et non un projet – contre l'avis du gouvernement. Ce fut d'ailleurs, jusqu'à aujourd'hui, le seul exemple de refus global des élus de la majorité de suivre l'avis d'un ministre. Cependant, cette exception semble moins le signe d'une fronde parlementaire que d'une acceptation tacite de leur choix de la part de Lionel Jospin. Le soutien apporté à ce texte par Jean-Marc Ayrault, président du groupe socialiste de l'Assemblée, l'indique clairement.

La guérilla juridique menée par les associations de défense de la nature⁹ s'oppose à cette stratégie axée sur l'élection. Le choix de saisir les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat contre les arrêtés préfectoraux et ministériels tient au poids numériquement inférieur des associations écologistes comme l'explique un de leurs représentants :

« Les écologistes n'ont pas le même poids politique, ni la même influence que les chasseurs auprès des hommes politiques. Il ne leur reste que le recours à la justice pour se faire entendre¹⁰. »

Le Rassemblement des Opposants à la Chasse déclara ainsi avoir déposé plus de 200 recours en dix ans et l'Association pour la Protection des Animaux Sauvages plus de 400 en quinze ans. Le choix de la stratégie juridique tient également au fait qu'elle est souvent couronnée de succès. Conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat, la plupart des décisions rendues depuis le milieu des années quatre-vingt dix se sont appuyées sur la reconnaissance de la supériorité de la norme européenne pour annuler nombre d'arrêtés préfectoraux favorables aux chasseurs.

1.3. L'interprétation de la directive par les juges

La directive comportait une marge d'interprétation non négligeable afin de favoriser le compromis. Chasseurs et écologistes ne trouvant pas d'accord sur les périodes de chasse, le

⁸ Au printemps 1999, la campagne de Daniel Cohn-Bendit pour les élections européennes est troublée par des rassemblements de chasseurs. Le 22 avril 2000, V. Peillon est agressé par des chasseurs pendant une réunion publique à Ault (Somme). Le 24 juin, le député socialiste Stéphane Alaïze est agressé par un homme isolé.

⁹ Principalement France-Nature-Environnement (FNP), une fédération regroupant plus de 3000 associations, la Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO), le Rassemblement des Opposants à la Chasse (ROC) et l'Association pour la Protection des Animaux Sauvages (ASPAS).

¹⁰ Alain Bougrain-Dubourg, président de la LPO, *Le Monde*, 3 septembre 1999.

pouvoir politique n'imposant pas de loi de transposition, le travail d'interprétation de la directive fut progressivement réalisé par le pouvoir judiciaire au niveau européen et national. Saisie par le tribunal administratif de Nantes en 1994, la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) rendit une interprétation relativement restrictive de la directive¹¹. Dans un contexte d'incertitude juridique – la directive ne fixant pas de date – et scientifique – les experts n'étant pas tous d'accord sur les périodes de dépendance des oiseaux, les tribunaux administratifs français considérèrent dans l'ensemble qu'il était contraire à la directive de chasser avant le 1^{er} septembre et après le 31 janvier. Ils se fondèrent pour cela sur les pratiques des autres Etats membres – seuls les Grecs chassent encore en février – et sur la jurisprudence du Conseil d'Etat. Au niveau européen, l'ouverture de la chasse au 1^{er} septembre et sa fermeture au 31 janvier figurent seulement dans le rapport Van Putten de 1996 du Parlement européen¹². L'intervention du pouvoir judiciaire, fondée dans le cas des tribunaux nationaux sur la reconnaissance de la supériorité de la norme européenne, favorisa donc une interprétation de la directive dans un sens favorable aux défenseurs de la nature. Ce faisant, l'écart entre des périodes de chasse euro-compatibles et un éventuel accord issu d'une négociation nationale entre chasseurs et écologistes s'agrandit. La zone de négociation ouverte par la directive était plus favorable aux écologistes compte tenu du poids des chasseurs en France. Les périodes implicitement posées par les tribunaux renforcent le différentiel entre la norme européenne et les pratiques nationales. Le niveau européen de décision et le flou relatif aux périodes de chasse dans la directive devaient favoriser le compromis national. Faute d'un tel accord, l'intervention des autorités judiciaires a renforcé l'antagonisme entre les positions des deux parties.

La lecture de la directive faite par les tribunaux assure le succès de la guérilla juridique menée par les défenseurs de la nature. Elle incite dans une certaine mesure les écologistes à attaquer les arrêtés préfectoraux devant les tribunaux administratifs plutôt qu'à chercher à négocier. Compte tenu de l'importance numérique des chasseurs et de leurs relais politiques, la transposition de la directive fixerait des périodes de chasse moins favorables aux écologistes que celles auxquelles se réfèrent les tribunaux. Les défenseurs de la nature ont, d'une certaine façon, intérêt au contentieux. Ainsi, les parlementaires pro-chasse ont accusé D. Voynet – qui est à la fois membre du gouvernement et dirigeante des Verts - d'avoir

¹¹ L'arrêt du 19 janvier 1994 estime notamment que la directive fait obligation aux Etats membres de garantir une protection complète des espèces pendant leur migration prénuptiale. La fixation de périodes de chasse aboutissant à ce qu'une partie des oiseaux puisse être chassée n'est donc pas conforme à la directive.

¹² La date du 31 janvier, pourtant décriée par les associations cynégétiques, se voulait un compromis entre les revendications des écologistes (début janvier) et celles des chasseurs (fin février).

sciemment cherché à faire condamner la France devant la CJCE. Si l'attaque ne tient pas compte du refus de nombre de chasseurs ou d'élus de négocier et de prendre en compte les compromis que la ministre a cherché à élaborer, il demeure qu'elle s'est parfois contentée de répondre de façon succincte aux avis motivés de la Commission européenne¹³. L'ampleur médiatique prise par le vote de la loi de 1998 tient également dans une large mesure à une stratégie de publicisation de D. Voynet à travers l'appel lancé à L. Jospin quelques jours avant le scrutin. La ministre s'opposa enfin à plusieurs reprises à ce que des délégations de parlementaires négocient directement avec la Commission européenne¹⁴.

De façon similaire, l'interprétation pro-écologiste de la directive par le pouvoir judiciaire conforta les chasseurs dans leur stratégie de mobilisation des élus au détriment d'une attitude coopérative. La multiplication des décisions de tribunaux administratifs défavorables aux chasseurs lors de l'hiver 1997-1998 mobilisa les associations cynégétiques et aboutit au vote de la loi du 3 juillet 1998. A travers l'inscription dans un texte voté par le parlement des dates d'ouverture et de fermeture de chasse dans chaque département, les chasseurs espéraient se doter de ressources législatives optimales afin de gagner les procès intentés par les écologistes lors de la saison de chasse suivante¹⁵. Le 10 juin 1998, soit quelques jours avant la discussion du texte par l'Assemblée, D. Voynet obtint des associations de chasseurs et des écologistes participant à un groupe de réflexion un compromis portant tant sur les dates de chasse que sur les négociations devant être menées au niveau européen. Pourtant, cet accord ne fut pas défendu longtemps par les chasseurs. Il semble qu'ils aient finalement préféré aux concessions nécessaires à l'entente avec les écologistes la certitude d'obtenir des députés un texte qui leur soit pleinement favorable. Les effets non coopératifs du succès de leur stratégie de pression sur les politiques apparaissent donc clairement. Les décisions des tribunaux administratifs et les procédures contentieuses engagées par la

¹³ Elle adresse une réponse d'une courte lettre d'une page et demie aux demandes d'explication très détaillées de la Commission européenne suite au vote de la loi du 3 juillet 1998.

¹⁴ A la fin du mois de décembre 1998, D. Voynet refusa que la députée apparentée PS, Michèle Rivasi (Drôme), mène une délégation de parlementaires devant la Commission européenne afin de trouver un compromis.

¹⁵ La rationalité de cette stratégie peut être mise en cause, les tribunaux administratifs annulant systématiquement les mesures de mise en œuvre d'une loi contraire à une directive dans la suite de l'arrêt Nicolo de 1988. En suivant cette remarque, l'attitude des chasseurs peut être assimilée à la recherche, autant instinctive qu'illusoire, d'une protection auprès des élus nationaux. Si une telle interprétation n'est pas dénuée de fondements, la rationalité de certains éléments de la stratégie des chasseurs est également indiscutable. La loi du 3 juillet s'inscrit d'abord dans un certain degré d'incertitude quant à l'euro-compatibilité des dates de chasse. Elle vise à contraindre le gouvernement, et plus particulièrement D. Voynet, à prendre des mesures réglementaires favorables aux chasseurs. Les associations cynégétiques peuvent en outre estimer que, si la loi du 3 juillet est loin de leur garantir une victoire juridique définitive, elle peut contribuer à retarder les procédures contentieuses. Enfin, l'inscription dans le droit national d'une période de chasse étendue place les associations cynégétiques en position de force dans la perspective de négociations futures – tant nationales qu'européennes – au moment de la transposition ou de la renégociation de la directive.

Commission contribuèrent d'une façon plus générale à accroître le sentiment de rejet dont les chasseurs se pensèrent victimes. Confrontés à la réduction continue de leurs effectifs, les chasseurs avaient l'impression de ne pas être compris du reste de la société dans la pratique de leur loisir. Les enquêtes d'opinion leur donnent d'ailleurs raison sur ce point. L'excellent travail de Christophe Traïni sur les militants Chasse Pêche Nature et Traditions (CPNT) analyse précisément les ressorts de la crise de la chasse¹⁶. L'inacceptation culturelle d'une pratique consistant à tuer, la crainte d'un dépérissement des zones rurales¹⁷ ou la fragilité sociale de certains chasseurs – la chasse au gibier d'eau étant particulièrement populaire, constituent autant d'éléments de cette crise. Dans un tel contexte, la victoire de la guérilla juridique menée par les écologistes a contribué à radicaliser les positions des chasseurs sur les questions législatives. Elle leur a laissé penser que la directive ne visait pas une simple réglementation des pratiques cynégétiques mais que l'Europe voulait à terme interdire la chasse. Se sentant menacés dans leur pratique, les chasseurs ont également mesuré les limites de leur stratégie de lobbying politique à travers l'annulation des arrêtés. Le vote CPNT constitua alors une réponse face à l'incapacité des représentants politiques classiques. Or, la création d'une structure partisane de défense de la chasse n'a pas non plus favorisé la recherche d'un compromis. La raison d'être d'un parti politique est l'obtention du pouvoir, à la différence d'un groupe d'intérêt. Si CPNT n'est pas un parti comme les autres, il demeure que ce mouvement a contribué à radicaliser les positions des chasseurs. Il a d'ailleurs entretenu des relations parfois difficiles avec l'Union Nationale des Fédérations Départementales des Chasseurs (UNFDC) dont le Président, Pierre Daillant, semblait davantage conscient de la nécessité, dans l'intérêt même des chasseurs, de trouver un compromis durable.

A la fin des années quatre-vingt dix, l'absence de compromis entre chasseurs et écologistes relatif aux périodes de chasse a contribué à opposer le pouvoir politique issu de l'élection au pouvoir judiciaire. Chaque pouvoir fut mobilisé par une des deux parties et produisit des normes contradictoires. Cet affrontement a conduit la France dans une situation juridiquement confuse qui voit le Parlement voter des lois qui ne sont pas applicables tandis que la directive n'est toujours pas transposée. Prise entre la législation nationale et communautaire, dépendante des recours des écologistes, la pratique de la chasse aux oiseaux

¹⁶ Christophe Traïni, « Les braconniers de la politique. Les ressorts de la conversion à Chasse Pêche Nature et Traditions », *Les Cahiers du CEVIPOF*, n° 28, juin 2000.

migrateurs varie d'un département à l'autre. Pourtant, cette situation est politiquement stabilisée dans la mesure où les stratégies des chasseurs et des protecteurs de la nature, sans être couronnées par une victoire définitive, se révèlent efficaces dans leur domaine respectif, à savoir la politique électorale et le contentieux administratif. Les chasseurs ont obtenu des politiques la non-transposition de la directive. Les parlementaires ont voté à différents intervalles des textes accordant à la France la plus longue période de chasse en Europe. De leur côté, les associations environnementalistes ont souvent obtenu gain de cause devant les tribunaux administratifs français. Les décisions de justice favorables aux défenseurs de l'environnement demeurèrent cependant souvent inappliquées ou furent rendues après la fermeture de la saison de chasse. Cette situation, caractérisée par l'absence de concertation entre écologistes et chasseurs, a contribué progressivement à transformer le type de pression exercée par les institutions européennes. Faute d'un accord entre les deux parties concrétisé par une loi de transposition, la Commission européenne engagea plusieurs procédures contentieuses devant la CJCE. D'une incitation à la concertation, son action devint une sanction des lacunes de la gouvernance nationale. La supériorité de la norme européenne garantit en théorie son application. En pratique, elle a secondé les différents organes judiciaires favorables à une interprétation pro-environmentaliste de la directive. En augmentant l'écart entre la norme européenne et la règle négociable au niveau national, en confortant les écologistes dans leur guérilla juridique et en accélérant la radicalisation des mouvements de chasseurs, l'imposition d'une hiérarchie des normes a finalement contribué à pérenniser les attitudes non-coopératives des différentes parties. La supériorité de la directive a aidé en quelque sorte à son non-transposition.

2. Une transposition sans l'Europe

2.1. Une transposition contrainte

En juin 1998, L. Jospin n'est pas intervenu lors du vote de la proposition de loi. Le 26 juillet 1999, il charge le député socialiste F. Patriat d'une mission de concertation visant à préparer un projet de loi sur la chasse. Plusieurs éléments peuvent expliquer cette reprise en main du dossier par le Premier ministre. Le premier touche aux sanctions menaçant la France pour non-respect de la directive. Dès le 19 juin 1998, deux heures après le vote de l'Assemblée nationale, la Commission européenne annonce qu'elle va engager une procédure

¹⁷ 80 % des chasseurs habitent dans des communes de moins de 7000 habitants. Le succès du lobbying mené par les associations cynégétiques tient d'ailleurs partiellement à la sur-représentation des zones rurales au Parlement

menant à une plainte devant la CJCE. Ritt Bjerregaard, porte-parole du commissaire européen à l'Environnement, déclare : « Ce qui a été décidé à l'Assemblée ne fera que faciliter la prise de décision [d'engager un recours]. » Dans un avis motivé adressé à la France le 24 juin, la Commission réactive une procédure d'infraction engagée à la suite de plaintes d'associations de protection de la nature contre la loi de 1994 qui était restée en sommeil dans l'espoir de trouver un compromis. Si la France ne se met pas en règle dans les trois mois, le cas sera porté devant la CJCE. La plainte porte expressément sur les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse¹⁸. Une longue procédure menant à une condamnation certaine de la France est donc engagée mais il est probable qu'elle n'aboutisse pas avant 2000¹⁹. De façon plus immédiate, le vote de la loi du 3 juillet 1998 aboutit à une situation juridiquement confuse. Alors que les tribunaux saisis par les associations écologistes rendaient généralement leur jugement après la clôture de la chasse, de nombreux jugements sont rendus dès la fin décembre 1998. Dans leur majorité, ils donnent raison aux défenseurs de la nature et imposent des astreintes financières en cas de non-respect. La victoire juridique des écologistes est cependant relative. Certains tribunaux donnent raison aux chasseurs. Le 5 février 1999, l'UNFDC décide de ne pas tenir compte des décisions des tribunaux administratifs comme s'en explique son vice-président :

« Les parlementaires ont voté une loi qui permet de chasser jusqu'à fin février. Nous appliquerons la loi française²⁰. »

Les autorités choisissent l'indulgence face aux actes de braconnage : les procès-verbaux ne sont pas dressés ou il ne leur est pas donné suite. Contrairement aux attentes des chasseurs, la loi du 3 juillet n'a pas réussi à mettre fin aux batailles juridiques. Lors de la saison de chasse suivante, deux arrêts du Conseil d'Etat du 3 décembre 1999 condamnent la politique du gouvernement et tranchent en faveur des écologistes²¹.

¹⁸ La Commission demande également à la Cour de condamner la France à une astreinte de 700000 francs par jour pour non-respect de la directive oiseaux concernant les espèces protégées. Elle vise l'arrêté ortolans qui inscrit 83 espèces d'oiseaux sur la liste des espèces protégées. Préparé par D. Voynet, l'arrêté ne sera signé par le Premier ministre que le 7 mars 1999 à quelques jours de la condamnation de la France.

¹⁹ Le 5 août 1998, la Commission envoie à la France un autre avis motivé pour non respect de la directive suite à la promulgation de la loi du 3 juillet. Le 2 décembre, la Commission introduit un recours contre la France auprès de la CJCE pour manquement à son obligation de transposer la directive « oiseaux ».

²⁰ Bernard Mathieu cité dans *Le Monde* du 5 février 1999.

²¹ Juridiquement, les questions soulevées portent non seulement sur la compatibilité de la législation nationale vis-à-vis de la directive mais aussi sur les frontières entre domaine législatif et réglementaire, la fixation des dates de chasse relevant en théorie du domaine réglementaire. D. Voynet avait considéré après la loi du 3 juillet qu'elle n'était plus compétente pour fixer des dates de chasse conformes à la directive. Le Conseil d'Etat estime au contraire que l'autorité administrative doit écarter une loi portant sur le domaine réglementaire et incompatible avec une directive pour prendre des dispositions réglementaires conformes au droit communautaire. Le 9 juin 2000, le Conseil d'Etat estime à nouveau que, face à une loi inapplicable, la ministre aurait dû agir dans le respect de la directive.

Les périodes de chasse ne sont pas les seuls éléments de contentieux. Au cours du mois d'avril 1999, les condamnations de divers aspects du droit de chasse se multiplient. Le 7 avril, le Conseil d'Etat interdit la chasse nocturne au gibier d'eau qui était tolérée dans certains départements. Surtout, le 29 avril, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) juge la loi Verdeille de 1964 qui permet aux chasseurs l'accès aux propriétés privées de moins de vingt hectares, contraire au droit de propriété et à la liberté d'association²². La mise sur l'agenda gouvernemental de la question de la chasse en 1999 tient donc à la multiplication des procédures contentieuses. Dans la perspective de la Présidence française de l'Union du second semestre 2000, le jugement de la CEDH et la expectativa d'une condamnation par la CJCE placent la France en situation délicate d'autant plus que les rapports de la Commission européenne viennent chaque année rappeler que la France est un des moins bons élèves de l'Union en matière de transposition des directives. Cependant, les succès électoraux de CPNT constituent un second élément explicatif dont il n'est pas aisé de mesurer la portée propre. Lors des élections européennes du 15 juin 1999, le parti dirigé par Jean Saint-Josse obtient 6,77 % des suffrages soit six élus. Ce succès inquiète les états-majors des partis politiques traditionnels. Si CPNT comporte d'anciens cadres locaux des partis de droite et s'intègre davantage à des coalitions locales de droite, les responsables de la gauche constatent que de nombreux électeurs de gauche ont soutenu les chasseurs. La chasse aux oiseaux migrateurs et au gibier d'eau constituant un loisir particulièrement populaire, le mouvement CPNT est perçu, selon les termes de F. Patriat, comme « une redoutable machine électorale qui transforme des voix de gauche en électeurs de droite²³. » La progression parallèle des contentieux sur la chasse et de CPNT lors des différentes consultations dont le mode de scrutin est proportionnel depuis les élections européennes de 1989, appelle à une résolution des conflits portant sur la chasse afin de supprimer la raison d'être de ce petit parti politique. Au total, les éléments ayant incité L. Jospin à transposer la directive de 1979 sont nombreux et leur hiérarchisation demeure problématique. Il apparaît cependant que la perspective d'une condamnation de la France par la CJCE ne constitue pas l'unique facteur qui ait été pris en compte.

Le gouvernement ayant décidé de régler le problème de la chasse, deux options sont envisageables vis-à-vis de la directive de 1979 : la renégociation ou l'adoption. En février, suite l'arrêt de la CJCE le mois précédent, Michel Barnier, ministre de l'environnement du gouvernement Balladur, intervint auprès du président de la Commission européenne, Jacques

²² Chassagnou et autres c. France.

²³ Université d'été de la Rochelle du Parti socialiste, le 28 août 1999.

Delors, dans le but de modifier la directive. Le Conseil des ministres européens se prononça alors pour une révision de l'article 7 dans un sens favorable aux chasseurs, à savoir un échelonnement de la fermeture de la période de chasse avec la fixation d'une limite à la fin du mois de février. La loi du 15 juillet 1994 anticipait d'ailleurs la révision annoncée de la directive²⁴. Le Parlement européen s'opposa pourtant à la révision. En février 1996, il confirma la fermeture de la période de chasse au 31 janvier et proposa même une modification plus restrictive de la directive qui fut cependant gelée après intervention du Premier ministre Alain Juppé auprès de Jacques Santer, président de la Commission européenne. Après sa prise de fonction en 1997, D. Voynet ne réussit pas non plus à modifier la directive. Elle explique :

« (...) il est apparu au fil du temps qu'une modification de la directive, souhaitée par la plupart des chasseurs français pour légaliser en quelque sorte leurs pratiques, ne serait pas possible. Ni les autres pays européens, dans leur grande majorité, ni le Parlement européen n'y sont disposés²⁵. »

L'impossibilité de modifier la directive à laquelle ont été confrontés les gouvernements de droite comme de gauche semble donner raison à une lecture néo-fonctionnaliste de l'intégration européenne. L'autorité nationale a effectivement perdu le contrôle d'un secteur de politiques publiques. A travers l'interprétation contraignante de la CJCE et la résistance du Parlement européen, elle a été confrontée à l'autonomisation des institutions communautaires. La mobilisation des associations écologiques auprès des eurodéputés, concrétisée par l'envoi de pétitions²⁶, manifeste la constitution de groupes sociaux sur une base transnationale dont l'action contribue à accroître le degré d'intégration de l'Union. Cependant, une lecture stricte du néo-fonctionnalisme ne peut rendre compte de l'attitude de la Commission européenne et des autres Etats membres. Les présidents de la Commission européenne se sont montrés sensibles aux pressions électorales auxquelles était soumis l'exécutif français. L'engagement de procédures contentieuses a longtemps été différé dans l'espoir que chasseurs et écologistes français trouvent un compromis. Surtout, le refus de renégocier la directive après 1997 a été exprimé autant par le Parlement européen que par les autres Etats membres.

Ce dernier élément peut être compris dans une optique néo-institutionnaliste historique à la suite des travaux de Paul Pierson²⁷. P. Pierson distingue différents facteurs explicatifs de

²⁴ Mais elle accommodait cette révision possible de façon extrêmement favorable aux chasseurs en établissant une clôture de la période de chasse excédant le mois de janvier pour la plupart des espèces.

²⁵ Tribune dans *Le Monde*, 16 juin 1998.

²⁶ Le 27 février 2000, la fédération FNP, la LPO et Bird Life International déposent au parlement européen une pétition signée par 2139256 Européens exigeant le maintien d'une législation protectrice des oiseaux migrateurs.

²⁷ Voir par exemple, Paul Pierson, « The Path to European Integration : A Historical-Institutionalist Analysis », dans Wayne Sandholtz et Alec Stone Sweet (dir.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998, pp. 27-58.

la perte de contrôle de secteurs de politiques publiques par les gouvernements au profit des institutions communautaires. *L'autonomie partielle des organisations de l'Union européenne* (UE) a été évoquée ci-dessus à travers la CJCE et le Parlement. *L'horizon de temps limité des politiques, les conséquences non anticipées* de leurs décisions et *les changements de préférences des gouvernements* sont particulièrement nets. A l'évidence, le gouvernement Barre n'a pas anticipé l'ampleur de la mobilisation des opposants à la directive. Les chasseurs dont le premier succès électoral date de 1989 n'étaient pas constitués en formation politique en 1979. L'imprécision originelle du texte de la directive quant aux périodes de chasse pouvait également laisser envisager un compromis moins contraignant à l'égard des chasseurs. Le rôle joué par l'élection dans l'évolution des préférences des gouvernements ne tient pas aux changements de majorité - les gouvernements de droite et de gauche ayant adopté la même attitude depuis 1994 - mais à la constante progression de la pression électorale exercée par les mouvements cynégétiques depuis dix ans. Sur une période de temps plus limitée, il semble aussi que Lionel Jospin n'ait pas su apprécier au début de son mandat l'importance du dossier. Préoccupé par d'autres enjeux, il ne s'est pas investi lui-même pour tenter de renégocier la directive avant le vote de la loi de 1998 qui contribua à durcir l'attitude de la Commission. Surtout, l'impossibilité de réformer la directive tient dans une large mesure à *la montée du coût de sortie*. Sans aller jusqu'à parler de sentiers institutionnels, la transposition de la directive dans les autres Etats membres a nécessité la recherche d'un compromis entre chasseurs et défenseurs de la nature. L'accord a souvent été obtenu avec difficulté. Aussi, un changement des règles européennes représente-t-il un coût élevé. Si les chasseurs français n'ont pas été tenus de respecter la directive, le fait que les autres chasseurs européens l'aient été explique le refus de la part des Etats membres de rouvrir les négociations. Comme l'explique P. Pierson, la poursuite de l'intégration européenne tient au coût potentiel de sa suppression plutôt qu'à ses bienfaits propres. Dans le cas de la chasse, ce coût se situe dans les autres Etats membres seulement mais il contraint tout de même la France à transposer telle quelle la directive.

2. Les quatre dimensions de l'activité parlementaire

Contraint à la transposition, L. Jospin doit imposer une règle rejetée par ceux sur qui elle doit porter. Dans ce contexte, il est nécessaire d'étudier l'action d'un groupe quasi unanimement défavorable à cette règle mais dont le consentement majoritaire est pourtant nécessaire, à savoir les parlementaires. Quatre dimensions de leur activité peuvent être distinguées. L'opposition des députés et sénateurs de droite témoigne d'abord de la

politisation de la transposition. La question de la chasse est d'autant plus instrumentalisée par les élus d'opposition dans le jeu de la concurrence partisane qu'elle divise la gauche plurielle. Les quelques élus verts soutiennent les associations de défense de l'environnement, les communistes relaient les positions des chasseurs et le groupe socialiste est partagé²⁸. Ensuite, la seconde dimension de l'activité parlementaire concerne le vote final du projet de loi par les élus socialistes. Le texte ayant été adopté en lecture définitive par 269 voix contre 255, le soutien de l'ensemble du groupe a été nécessaire. La présence durant les séances de Daniel Vaillant, ministre des relations avec le Parlement, de François Hollande, premier secrétaire du Parti socialiste (PS) et de la conseillère particulière de L. Jospin, Bettina Laville, atteste de la mobilisation du gouvernement en faveur du texte. Les pressions exercées sur les députés touchent à leur fonction et à sa médiatisation. Les élus ont été menacés d'être privés du droit de poser une question au gouvernement durant les séances ou d'obtenir des missions et des postes de rapporteur de projets de loi. La presse a même évoqué un chantage à l'investiture pour les élections législatives de 2002. Au total, 241 députés sur les 254 que compte le groupe socialiste approuvèrent le texte, six élus se prononcèrent contre, six s'abstinrent et un ne prit pas part au vote²⁹. La pression exercée envers les treize députés socialistes qui ont choisi d'arbitrer en faveur des chasseurs n'a donc pas été suffisante³⁰.

La mission confiée au député socialiste F. Patriat puis son poste de rapporteur du projet de loi illustrent une troisième dimension de l'activité parlementaire dans le processus de transposition. Classiquement, la préparation d'une loi est confiée au ministre responsable et plus rarement aux parlementaires de la majorité, comme ce fut le cas pour le PACS. Parce qu'elle est la responsable des Verts, D. Voynet est dans une situation délicate non seulement vis-à-vis des chasseurs mais aussi des parlementaires socialistes dont le soutien est

²⁸ Un assistant du groupe socialiste estime que quatre-vingt députés du groupe sont mobilisés sur les questions de chasse en raison de la pression des associations cynégétiques, que six à dix députés sont « anti-chasse » et que les élus restant, soit environ 160 députés, sont plutôt indifférents. Entretien le 20 février 2001, Paris.

²⁹ Le gouvernement demanda un vote solennel lors du scrutin définitif du 28 juin 2000 afin de contrôler l'attitude des élus. Lors de l'examen du projet en deuxième lecture à l'Assemblée nationale dans la nuit du 13 au 14 juin, 19 députés PS s'étaient prononcés contre l'amendement Patriat qui prévoyait de ne pas indiquer les dates de chasse dans la loi (après une réunion de trois quarts d'heures en présence de F. Hollande) et 16 députés PS s'étaient opposés à l'ensemble du texte.

³⁰ Les parlementaires sont réellement pris sous le feu croisé des chasseurs et du gouvernement. La députée socialiste de Gironde, Odette Trupin, voulait s'abstenir lors du vote de la loi en première lecture. Elle explique dans *Libération* du 22 juin 2000 : « Lors des suspensions de séance, Jean-Marc Ayrault et François Hollande m'ont fait comprendre qu'il était de ma responsabilité de ne pas déstabiliser le gouvernement. Lionel Jospin s'est beaucoup impliqué dans la loi chasse, alors j'ai suivi le groupe. » Après ce vote, les chasseurs ont investi sa permanence afin d'obtenir des explications.

nécessaire³¹. Elle a été mise en minorité à plusieurs reprises au Parlement. Elle est soupçonnée de chercher à faire condamner la France devant la CJCE et de jouer de son image de victime afin de séduire une opinion publique massivement défavorable à la chasse. Le choix d'une proposition de loi était également risqué car il ferait perdre partiellement au gouvernement la maîtrise du processus législatif. Le vote de diverses propositions de loi par le Sénat puis par l'Assemblée grâce aux niches parlementaires dont dispose les groupes témoigne des préférences favorables aux chasseurs de nombreux députés de la majorité³². Compte tenu des inconvénients des deux formules, L. Jospin choisit une solution intermédiaire en confiant à un député la préparation de la loi mais en présentant un projet de loi. Lui-même chasseur, F. Patriat ne cristallise pas l'opposition des associations de chasseurs et de leurs relais parlementaires. Le député socialiste de Côte-d'Or est chargé de présenter des propositions au gouvernement. Compte tenu de la multiplicité des problèmes posés par la législation sur la chasse et des inquiétudes suscitées par la progression de CPNT, la transposition de la directive ne constitue qu'une partie de sa mission. Concernant les périodes de chasse aux oiseaux migrateurs, la marge de manœuvre du législateur a été progressivement limitée du fait des interprétations posées par les tribunaux français et européens. Comme le déclare l'ancien directeur de cabinet de D. Voynet :

« [F. Patriat] sera sans doute amené à faire les mêmes propositions que Mme Voynet, mais il risque d'être plus écouté car il n'a pas l'étiquette "écologiste" qui bloque tout aujourd'hui³³. »

La mission de F. Patriat relative aux périodes de chasse consiste donc autant, sinon plus, à écouter les différentes parties qu'à négocier avec elles. Des études de psychologie sociale ont démontré que la légitimité d'une décision augmente aux yeux des personnes sur lesquelles elle porte si celles-ci ont le sentiment d'avoir été écoutées, quand bien même cette décision leur est défavorable³⁴. Ainsi, le député a auditionné en moins de quatre mois plus de 200

³¹ Selon *Le Point* du 20 février 1999, le député Henri Sicre, président du groupe d'étude de l'Assemblée nationale sur la chasse, aurait déclaré : « Désormais, c'est à Lionel Jospin d'intervenir directement. Dominique Voynet ne peut plus faire évoluer de façon favorable le dossier. »

³² La loi du 3 juillet 1998 est issue d'une proposition de loi votée par le Sénat le 15 janvier 1998. Après les décisions du Conseil d'Etat et de la CEDH en avril 1999, le Sénat adopte à l'unanimité le 23 juin une proposition de loi portant deux mesures d'urgence relatives à la chasse. Elles visent à légaliser la chasse nocturne au gibier d'eau dans 42 départements et à soutenir la loi Verdeille. Discutée à l'Assemblée nationale le 22 février 2000, soit quelques jours avant l'examen du projet de loi, la proposition est renvoyée en commission à une courte majorité de 157 voix contre 152. Un assistant du groupe socialiste confirme : « Comme le projet de loi était gouvernemental, les parlementaires se sentaient moins autorisés à apporter des amendements », entretien le 20 février 2001, Paris.

³³ Jean-Pierre Raffin avait démissionné de ces fonctions au moment de cette déclaration. *Le Monde*, 17 juillet 1999.

³⁴ Nous nous référons ici aux travaux de Tom Tyler. Voir par exemple, *Why people obey the law ?*, Yale University Press, 1990.

personnes dont 60 responsables de fédérations départementales. La mission et le rapport final ont également fait l'objet d'une rare publicité. F. Patriat n'a pas réussi à modifier l'état d'esprit des chasseurs. Cependant, en rappelant à chaque interlocuteur la nécessité de transposer la directive, le député a déployé une pédagogie en actes de la contrainte européenne dont il n'est pas assuré qu'elle fut sans conséquence. Le choix d'un député pour remplir cet office révèle de façon assez inattendue les ressources de la fonction parlementaire. Le député est une personnalité politique qui est perçue comme ayant un certain statut politique national sans passer pour un membre du gouvernement. Il apparaît aux associations cynégétiques comme relativement crédible, et plus partial que la ministre de l'environnement. Il est également plus disponible pour rencontrer une variété d'interlocuteurs. Aux yeux du Premier ministre, le choix d'un député socialiste lui assure également un contrôle de ses propositions³⁵. Par contraste, les conclusions de la commission de scientifiques mise en place durant la même période par le Premier ministre se sont révélées extrêmement défavorables aux chasseurs³⁶. Si le rôle joué par F. Patriat ne marque pas un renforcement des prérogatives du Parlement vis-à-vis de l'exécutif, il fait apparaître l'importance stratégique des qualités potentielles d'écoute et de pédagogie de la fonction parlementaire³⁷.

En dernier lieu, les élus ont joué un rôle classique de défense des intérêts des chasseurs au point que certaines parlementaires sont qualifiées de « chasseurs ». L'appellation a d'ailleurs un sens propre puisque les élus sont parfois eux-mêmes pratiquants³⁸. D'autres, comme Stéphane Alaïze (député PS, Ardèche) ou Jacques Le Nay (député UDF, Morbihan), occupent ou ont occupé précédemment des fonctions au sein des structures cynégétiques. Ces parlementaires se réunissent dans le cadre d'un groupe d'étude sur la chasse dans chaque assemblée. Fort de plus de 138 membres appartenant à l'ensemble des groupes parlementaires, le groupe chasse de l'Assemblée nationale a tenu des réunions sur une base hebdomadaire durant la préparation de la loi. En dehors de la défense de convictions, le soutien de la plupart des élus aux chasseurs tient à la pression électorale exercée par les associations cynégétiques. Selon *Libération* du 16 juillet 1998, le PS aurait calculé que les

³⁵ Si F. Patriat pratique la chasse, il ne fait pas partie du noyau dur des élus défenseurs des associations cynégétiques tel qu'H. Sicre avec lequel il entretient des relations tendues. La circonscription dont il est élu ne compte pas non plus parmi les plus concernées par la chasse aux oiseaux migrateurs et au gibier d'eau.

³⁶ Le rapport Lefeuvre, commandé par L. Jospin le 24 février 1999 et remis le 30 septembre préconise l'ouverture de la chasse au 1^{er} octobre et sa fermeture au 31 janvier.

³⁷ Ce travail d'écoute englobait aussi les députés de la majorité dont le soutien était nécessaire comme l'explique un assistant du groupe socialiste : « Patriat avait déminé le terrain en écoutant, bien avant, les doléances des élus. » Entretien le 20 février 2001, Paris.

³⁸ Une quarantaine de députés et une soixantaine de sénateurs pratiqueraient ce loisir. Parmi les élus chasseurs les plus connus figurent le député communiste Maxime Gremetz, le député UDF Gilles De Robien ou le sénateur socialiste Michel Charasse. Il arrive à certains élus de participer ensemble à des chasses.

chasseurs pouvaient faire chuter environ cinquante députés socialistes élus de justesse en 1997. Dans l'opinion, les chasseurs sont moins nombreux que leurs opposants mais ils sont concentrés géographiquement et décidés à user stratégiquement de leur bulletin de vote. De l'Aquitaine à la baie de Somme, la correspondance est frappante entre le trajet du vol des oiseaux migrateurs et le soutien des élus aux chasseurs. Le lobbying des associations cynégétiques a été particulièrement intensif durant la préparation de la loi. Comme l'expriment les déclarations de J. Saint-Josse au lendemain de la publication du rapport Patriat - « de toute façon, au final, ce sont les parlementaires qui trancheront³⁹ », « la loi, ce sont les députés qui vont la voter⁴⁰ », les chasseurs ont essayé d'obtenir du gouvernement des concessions supplémentaires par l'intermédiaire des députés de la majorité. La présence massive des élus en séance, de jour comme de nuit, s'explique ainsi par la mobilisation des chasseurs ; un administrateur adjoint expliquant par exemple : « il y avait plus de monde à l'Assemblée pour la chasse que sur les trente-cinq heures.⁴¹ » L'organisation d'un imposant colloque le 31 janvier 2000 à l'Assemblée nationale⁴², la multiplication de déclarations explicites de J. Saint-Josse sur le poids électoral des chasseurs⁴³, la mise en place de stratégies de lobbying auprès de chaque élu⁴⁴, la tenue de réunions de travail conjointes⁴⁵ et même la présence attentive de chasseurs dans les tribunes et les couloirs de l'Assemblée durant des nuits entières constituent autant de manifestations de la pression exercée par les associations cynégétiques. Au total, il apparaît que ce travail de lobbying s'est révélé payant. Il a contraint D. Voynet à négocier le contenu du décret d'application de la loi relatif aux périodes de chasse. Dans la suite du rapport Patriat, le projet de loi prévoyait un raccourcissement des périodes de chasse par rapport à la loi de 1998, l'ouverture étant fixée au 1^{er} septembre au lieu

³⁹ *Libération*, 19 novembre 1999.

⁴⁰ *Le Monde*, 20 novembre 1999.

⁴¹ Entretien le 26 février 2001, Paris.

⁴² Le colloque, « La chasse : tradition populaire et préservation de l'espace rural », organisé par le groupe chasse de l'Assemblée nationale, réunit environ 400 participants en présence de 27 députés. Il organisa un premier débat public sur les dispositions de l'avant projet de loi, avant son examen en conseil des ministres. Jugeant que l'organisateur privilégiait le point de vue des chasseurs, les associations protectrices de l'environnement l'ont boycotté.

⁴³ J. Saint-Josse déclare lors du colloque : « Nous comptons sur vous. Ensuite, vous pourrez peut-être compter sur nous ». Le 4 avril 2000 alors qu'on peut lire dans *Le Parisien*, « nous continuons de nous opposer à ce texte et nous saurons nous en souvenir le jour des élections », le président de CPNT tente de manifester avec 577 chiens devant le Palais Bourbon en expliquant, « 577, cela fait autant de chiens que de députés ».

⁴⁴ En février et mars 2000, l'UNFDC diffuse à tous ses présidents départementaux son propre projet assorti de la consigne de le distribuer aux parlementaires et de prendre rendez-vous avec eux pour obtenir qu'ils se prononcent dessus.

⁴⁵ Du 1^{er} au 10 mars 2000, les associations cynégétiques organisent une soixantaine de rencontres avec des parlementaires. Le 10 mars par exemple, une réunion publique se tient à Amiens entre les députés de la Somme – V. Peillon (PS), Jacques Fleury (PS), M. Gremetz (PC) - le président de UNFDC, Pierre Daillant et le député européen CPNT Yves Butel. Les participants à ces réunions examinent ensemble les amendements qui pourraient être soutenus par les députés.

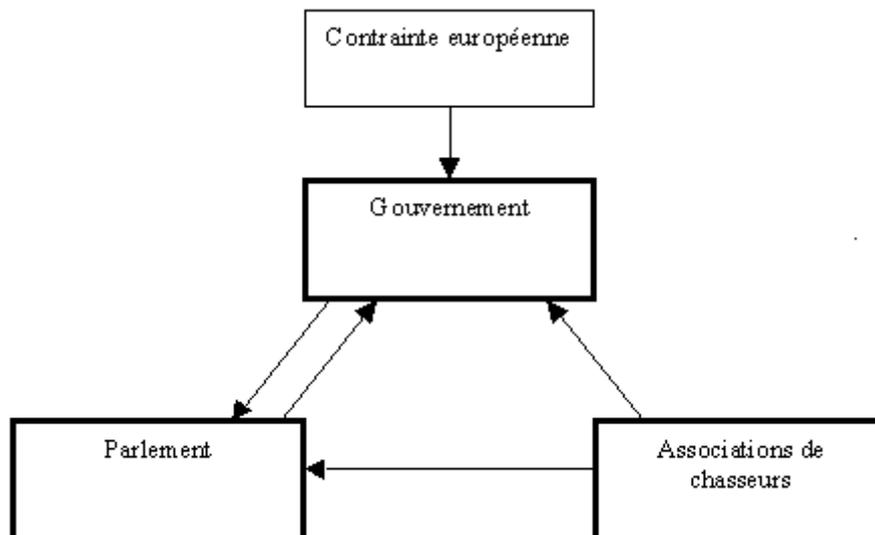
du 14 juillet, et la fermeture au 31 janvier au lieu du 28 février. Cependant, des dérogations étaient envisagées du 10 août au 10 février pour certaines espèces. Alors qu'une décision du 9 juin du Conseil d'Etat vint rappeler la nécessité de s'accorder sur des dates euro-compatibles, le gouvernement envisagea sous la pression des élus une fermeture dérogatoire de la chasse au 20 février pour la grive, la bécasse et la palombe. Le soir du 27 juin, à la veille de la lecture définitive du projet de loi, D. Voynet accepta, lors d'une réunion tendue en présence de D. Vaillant, d'un représentant de L. Jospin et du député communiste Maxime Gremetz, d'élargir la liste des espèces de gibiers d'eau pouvant être chassées jusqu'au 20 février⁴⁶. Ces concessions ont notamment été obtenues grâce à la mobilisation des députés communistes et de leur représentant sur ce sujet, M. Gremetz. L'abstention du groupe était arithmétiquement nécessaire à un gouvernement qui ne disposait pas de moyens de pressions similaires à ceux exercés sur les députés socialistes. Enfin, le caractère itératif de la procédure parlementaire a favorisé l'évolution du projet. Les sénateurs ont complètement réécrit le texte dans un sens favorable aux chasseurs⁴⁷. Les députés, qui ont voté trois fois sur l'ensemble du projet, ont obtenu des concessions gouvernementales à chaque étape.

Le schéma suivant présente le système de contraintes combinées auxquelles ont été soumis les trois principaux acteurs lors du vote de la loi du 26 juillet 2000, chaque flèche indiquant les pressions exercées par un acteur sur l'autre⁴⁸.

⁴⁶ Les négociations portèrent également sur l'instauration d'un jour de non-chasse et sur la chasse de nuit que le projet de loi prévoyait de dépenaliser pendant cinq ans. Les élus obtinrent rapidement la légalisation de la chasse de nuit dans 19 puis 21 départements. D. Voynet accepta enfin une légalisation dans 28 départements lors de la réunion du 27 juin. En revanche, le gouvernement resta ferme sur la mise en place d'un jour de non-chasse.

⁴⁷ Le 10 avril 2000, le sénateur de la Manche Anne Heinis présente son rapport à l'Assemblée générale de la fédération départementale des chasseurs de la Manche avant même que la commission des affaires économiques et du plan ait entamé ses premières auditions. Ce rapport comporte des chiffres contestés sur l'évolution des espèces empruntés à un document établi par le Conseil international de la chasse.

⁴⁸ Les associations de défense de la nature ne figurent pas dans le schéma dans la mesure où elles ont exercé une pression moins significative que celle des chasseurs sur le gouvernement et les élus. Cependant, leurs actions en justice ont contribué directement à l'affirmation de la contrainte européenne. Elles sont également représentées de façon indirecte à travers la présence de ministres verts au gouvernement.



Le gouvernement est exposé à la pression européenne et à celle des chasseurs. La contrainte européenne, on l'a vu, ne tient pas seulement à l'existence de diverses procédures contentieuses mais également, et de façon plus diffuse, à l'image donnée par la France au niveau européen. La pression des chasseurs s'exerce directement sur le gouvernement ou par l'intermédiaire des parlementaires. Les élus, notamment les députés de la majorité, sont soumis à un système d'incitations contradictoires opposant les associations cynégétiques et le gouvernement. S'interroger sur la dimension européenne de la transposition d'une directive semble *a priori* relever du pléonasme. Pourtant, l'analyse des contraintes pesant sur chaque acteur relève le cantonnement de la pression européenne au pôle gouvernemental du triptyque élus/chasseurs/gouvernement. Les élus de droite, quelle que soit leur attitude générale vis-à-vis de l'intégration européenne, se sont opposés à la majorité dans le cadre d'un affrontement partisan classique. Les députés de gauche ont été placés en situation d'arbitrage entre le lobbying des chasseurs et les menaces gouvernementales. Si la nécessité de transposer la directive est partiellement à l'origine des pressions de l'exécutif, la contrainte européenne n'a pas pesé directement sur les élus comme le confirme les entretiens menés auprès d'assistants de groupes parlementaires :

Groupe socialiste : « Le fait que Jospin s'engage, en soutenant Voynet, a contribué à ce que les parlementaires suivent. C'est plus ça que l'Europe⁴⁹. »

Groupe UDF : « Ça été le débat le plus bêtement politique de l'an dernier. Le clivage est passé entre les élus des circonscriptions rurales et urbaines ; l'Europe a été évacuée des débats⁵⁰. »

Groupe RPR : « Les différences entre élus s'expliquent par la géographie, pas par l'Europe.⁵¹ »

⁴⁹ Assistant du groupe socialiste, entretien le 20 février 2001, Paris.

⁵⁰ Assistant du groupe UDF, entretien le 22 février 2001, Paris.

Deux ans après le vote d'un texte contraire au droit européen, la loi chasse s'affirme comme la mise en conformité du droit national à une directive d'importance supérieure dans la hiérarchie des normes. Elle s'inscrit cependant dans un rapport de force national à travers l'interaction des pouvoirs exécutif et législatif travaillés par des pressions sociales identiques.

La résolution d'un problème public particulièrement controversé passe souvent par l'affirmation d'un lieu commun, c'est-à-dire d'une opinion qui a l'apparence de l'évidence et qui, progressivement, est acceptée par une majorité d'acteurs⁵². Dans le cas de la transposition de la directive, certains acteurs - notamment F. Patriat - ont essayé de développer le lieu commun « il faut mettre en conformité notre législation sur la chasse avec la législation européenne » ou en plus bref « nous devons transposer la directive oiseaux ». L'incertitude quant au vote des parlementaires maintenue jusqu'à la veille de l'examen en dernière lecture du projet de loi indique que ce lieu commun n'a pas eu « la force composite⁵³ » suffisante pour rallier le soutien de la plupart des parlementaires. Au-delà de l'opposition et de la mobilisation des structures cynégétiques, deux éléments peuvent expliquer les ratés de la transposition. Le premier tient à la légitimité de l'intervention du niveau européen de décision dans le domaine de la chasse. Contestée par les chasseurs et par la majorité des élus, la directive européenne a été présentée par le gouvernement sous l'angle de la contrainte. Pour résumer l'argumentaire gouvernemental, la directive devait être transposée en raison de la supériorité du droit communautaire, de la menace d'une condamnation en justice assortie d'astreintes financières, et de la nécessité de ne pas isoler la France de ses partenaires en donnant d'elle une image négative. Sans être ignorées, les qualités intrinsèques de l'intervention européenne, à savoir la nécessité de la mise en place d'une gouvernance européenne afin de protéger un patrimoine commun, ont été passées au second plan. Cette présentation négative de l'intégration européenne comme un ensemble de contraintes, assortie d'un phénomène classique d'externalisation de la critique (*blame avoidance*), n'a pas participé à la légitimation de l'UE et de la directive. D'une seule voix, les élus ont d'ailleurs opposé la vision alternative d'une construction européenne concentrée sur ses missions essentielles, soucieuse de sa réception par l'opinion et attentive à l'implication des différents

⁵¹ Assistant du groupe RPR, entretien le 20 février 2001, Paris.

⁵² Le concept est emprunté à l'analyse de Stéphane Dalgalarondo et Philippe Urfalino sur le tirage au sort des malades du sida, « Choix tragique, controverse et décision publique. Le cas du tirage au sort des malades du sida. », *Revue française de sociologie*, n° 41-1, 2000, pp. 119-157.

niveaux de gouvernement dans le processus de gouvernance. La critique de la prétention de « Bruxelles » à vouloir décider de tout et la référence à la subsidiarité constituent alors un passage obligé. Pour autant qu'on puisse en juger, les élus semblent d'ailleurs sincères en opposant le Léviathan bruxellois à leur capacité d'écoute et de compréhension du local.

Le second facteur explicatif tient au rôle joué par les parlementaires français dans le processus de transposition. Même si elle s'appuie sur certaines interrogations pertinentes quant à la légitimité de l'Union, l'attitude des députés et des sénateurs semble avant tout caractérisée par la soumission au lobbying des associations cynégétiques. Cette évidente chasse aux voix qui fit le bonheur des éditorialistes peut être opposée, avec Bernard Manin⁵⁴, à la légitimité arbitrale des tribunaux et des institutions communautaires. La pression d'autorités non élues - le Conseil d'Etat, la Commission, la CJCE et la CEDH – mobilisant les ressources du droit a contribué, via le gouvernement français, à imposer la directive oiseaux à des politiques électoralistes. A défaut d'être électoralement légitime, la gouvernance juridico-européenne aurait donc fait preuve de son efficacité. Cette lecture doit cependant intégrer l'ensemble des contraintes et des opportunités offertes aux élus nationaux dans le processus de transposition des directives européennes. L'accord des ministres au Conseil européen repose sur le pari implicite du consentement futur des représentations nationales à la décision prise. Le rôle imparti aux élus se résume en un simple vote conforme en séance qui peut s'accompagner dans certains cas d'un travail de pédagogie auprès du public concerné comme l'illustre la mission de F. Patriat. Cette mise à l'écart du système de décision s'accompagne logiquement d'une déresponsabilisation des élus vis-à-vis de la contrainte européenne. L'évocation des bienfaits de l'UE, la nécessité juridique de mettre en place une législation euro-compatible ou la perspective d'une condamnation de la France devant la Cour européenne constituent autant d'éléments insignifiants pour des élus menacés de perdre leur siège. Sans entrer dans des considérations normatives, il apparaît qu'une telle dissociation entre le niveau intergouvernemental producteur de décisions, le système judiciaire et technocratique chargé du contrôle de la mise en oeuvre, et les institutions de représentation électorale classique dont le consentement est nécessaire, est source d'inefficacité. En dépit du recul séculaire des parlements dans la plupart des démocraties occidentales, l'autorité législative conserve en effet des attributions et des moyens de pression qui peuvent, dans certains cas, contribuer à la mise en échec de la transposition. La loi du 26 juillet 2000 n'a pas

⁵³ *Ibid*, p. 134.

mis fin en effet à la bataille juridique menée par les écologistes. En janvier 2001, plusieurs tribunaux administratifs ont estimé que le décret ministériel du 1^{er} août 2000 était contraire à la réglementation européenne et à la jurisprudence du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat a suspendu le 12 février 2001 un arrêté ministériel du 8 janvier qui prolongeait la chasse de certaines espèces au 20 février. Les concessions obtenues par les députés socialistes et communistes lors de la discussion du projet de loi ont peut-être trop éloigné le texte voté de la directive. La négociation nationale a, semble-t-il, sorti les dates de chasse d'une marge d'interprétation euro-compatible et il n'est pas certain que la transposition de la directive oiseaux ait bien eu lieu.

La difficulté du lieu commun « il faut transposer la directive » à avoir prise sur le débat public comme sur la législation nationale renvoie à la question de la légitimité de l'intervention européenne et à la place accordée aux représentants nationaux. En confrontant ces deux éléments, il apparaît qu'un axe de légitimation de l'Union passe peut-être par la responsabilisation des parlementaires nationaux dans la double dimension du terme : être plus responsable et avoir plus de responsabilités.

⁵⁴ Bernard Manin, « Les institutions européennes : démocratie et élections », colloque *L'intégration européenne : entre émergence institutionnelle et recomposition de l'Etat*, Sciences Po, 26 et 27 mai 2000, non publié.