

L'Office national des forêts et l'encadrement juridique de la chasse

Mr Philippe Lagrange

Citer ce document / Cite this document :

Lagrange Philippe. L'Office national des forêts et l'encadrement juridique de la chasse. In: Revue Juridique de l'Environnement, n°3, 2009. pp. 285-300;

doi : <https://doi.org/10.3406/rjenv.2009.4880>

https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2009_num_34_3_4880

Fichier pdf généré le 04/04/2018

Résumé

Etablissement public chargé par l'Etat de gérer les forêts domaniales et les forêts publiques et privées relevant du régime forestier, l'Office national des forêts (ONF) a été amené à favoriser et encadrer l'activité cynégétique sur ces espaces. La chasse contribue en effet à la réalisation de la mission principale de l'Office : la valorisation des forêts françaises, dans le respect des principes de l'efficacité économique, de la performance environnementale et de la responsabilité sociale. L'exploitation de cette activité se traduit en conséquence par la définition d'un droit spécifique, tant s'agissant des règles d'acquisition du droit de chasse que des contraintes pesant sur les titulaires de ce droit au nom du respect de la biodiversité, du droit d'accès des autres usagers et de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique.

Abstract

Being a public establishment in charge of the management of the public domain forests and of private and public forests under the forestry legal System, the National Forestry Office (ONF) was led to encourage and supervise hunting activities in these areas. Hunting activities help carrying out the principal missions of the Office : the development of French forests in the respect of the principles of economical efficiency, environmental performance and social responsibility. The development of the activity depends on the définition of specific rules concerning the acquirement of hunting rights as well as the duties of the right holders as to the respect of biodiversity, the access of other users and the balance of interests between agriculture, forestry and hunting.



L'OFFICE NATIONAL DES FORÊTS ET L'ENCADREMENT JURIDIQUE DE LA CHASSE

Philippe LAGRANGE

Maître de conférences à l'Université de Poitiers
CNRS - CECOJI - UMR 6224



Résumé Etablissement public chargé par l'Etat de gérer les forêts domaniales et les forêts publiques et privées relevant du régime forestier, l'Office national des forêts (ONF) a été amené à favoriser et encadrer l'activité cynégétique sur ces espaces. La chasse contribue en effet à la réalisation de la mission principale de l'Office : la valorisation des forêts françaises, dans le respect des principes de l'efficacité économique, de la performance environnementale et de la responsabilité sociale. L'exploitation de cette activité se traduit en conséquence par la définition d'un droit spécifique, tant s'agissant des règles d'acquisition du droit de chasse que des contraintes pesant sur les titulaires de ce droit au nom du respect de la biodiversité, du droit d'accès des autres usagers et de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique.

Summary *Being a public establishment in charge of the management of the public domain forests and of private and public forests under the forestry legal system, the National Forestry Office (ONF) was led to encourage and supervise hunting activities in these areas. Hunting activities help carrying out the principal missions of the Office: the development of French forests in the respect of the principles of economical efficiency, environmental performance and social responsibility. The development of the activity depends on the definition of specific rules concerning the acquirement of hunting rights as well as the duties of the right holders as to the respect of biodiversity, the access of other users and the balance of interests between agriculture, forestry and hunting.*

L'Office national des forêts (ONF), établissement public à caractère industriel et commercial¹, est une institution chargée de la gestion forestière². La question de la chasse, de prime abord activité résiduelle et déléguée de l'ONF, peut dès lors sembler surprenante dans la perspective d'une présentation de certains des particularismes juridiques de cette institution. Il n'en est rien. En tant qu'organisme gestionnaire de la forêt française, l'ONF a en effet été amené à se préoccuper de la question de la chasse, à intégrer et développer une véritable culture cynégétique et à définir un droit spécifique dont certains traits méritent analyse.

L'Office a pour missions principales la gestion des forêts domaniales et des forêts publiques et privées relevant du régime forestier³, ainsi que la réalisation de missions d'intérêt général confiées par l'Etat dans le cadre d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens. Autant de tâches que l'ONF s'est engagé à réaliser dans le respect des principes d'efficacité économique, de performance environnementale et de responsabilité sociale. L'efficacité économique implique d'abord pour l'Office de chercher à optimiser la valorisation des produits forestiers du domaine de l'Etat et de celui des collectivités. La logique de performance environnementale suppose ensuite de définir une politique environnementale de « gestion forestière durable », centrée sur la maîtrise des impacts dans les domaines de la biodiversité, de l'eau, des sols et des paysages. Le respect de la responsabilité sociale implique enfin pour l'Office de faciliter l'accès des usagers à la forêt, quels qu'ils soient et quelles que soient les activités qu'ils envisagent d'y effectuer.

Or, certes à des degrés divers, il apparaît que la pratique cynégétique participe de la réalisation de ces trois objectifs. En vertu de l'article R. 121-2 du Code forestier en effet, l'ONF s'est vu confier par l'Etat tous pouvoirs techniques et financiers d'administration sur les forêts qu'il exploite, notamment en matière d'exploitation des droits de chasse et de pêche. La gestion cynégétique fait en conséquence partie intégrante de la gestion forestière et devrait dès lors permettre de contribuer à la valorisation économique de la forêt, de répondre à un besoin social d'évasion et de loisir (I), mais aussi de préserver l'environnement et la biodiversité, tout en garantissant un équilibre entre les peuplements forestiers et une faune sauvage, abondante et variée (II).

I. – L'ONF ET L'EXPLOITATION DE LA CHASSE, ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

La chasse représente un aspect important de la gestion économique de la forêt. L'ONF a su développer et valoriser cette activité et fait preuve en ce domaine d'une réelle efficacité économique (A). Cette efficacité a cependant une contrepartie négative en ce qu'elle a tendance à se réaliser au détriment de la fonction sociale de la forêt publique (B).

A) FONCTION ÉCONOMIQUE DE LA CHASSE : LA VALORISATION ÉCONOMIQUE DE LA FORÊT PAR L'ENCADREMENT DE L'EXERCICE DU DROIT DE CHASSE

Doté de la personnalité civile ainsi que de l'autonomie financière et gérant un service public industriel et commercial, l'ONF obéit à une logique de rentabilité

-
1. Article L. 121-1 du Code forestier.
 2. Il ne saurait à cet égard être confondu avec l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), établissement public administratif chargé de réaliser des études et expertises sur la faune sauvage et ses habitats et d'assurer les missions de police de la chasse.
 3. Article L. 111-1 du Code forestier.

dans tous les aspects de l'exploitation forestière, y compris ceux tenant à l'activité cynégétique⁴. L'établissement est, pour le compte de l'Etat propriétaire des forêts domaniales dont la gestion lui a été confiée par décret, détenteur du droit de chasse et exerce, en vertu de l'article R. 121-2 du Code forestier, la totalité des prérogatives du bailleur. L'encadrement de la chasse en forêt domaniale se fait ainsi le plus souvent en contractualisant avec des chasseurs le droit de chasse sous forme d'un bail de chasse, en général conclu dans le cadre d'adjudications publiques. Considérant que, parfois, l'ONF gère directement la chasse sur certains territoires domaniaux, sous forme de licences dirigées ou guidées et que, dans tous les cas, l'exploitation de l'activité cynégétique génère de confortables revenus.

1. La gestion déléguée de la chasse par la location de baux de chasse

Le milieu cynégétique français reste encore marqué par l'année 2004, lors de laquelle l'ONF a procédé à la contractualisation généralisée de nouveaux baux de chasse pour une période de douze ans⁵. En février et mars 2004 se sont ainsi déroulées 33 séances d'adjudication publique où ont été proposés à la location 1 709 lots de chasse pour près d'un million d'hectares⁶. En complément de ces adjudications, quelques territoires domaniaux ont fait l'objet de baux amiables auprès d'associations communales de chasse agréées (ACCA) ou d'attributions de licences collectives annuelles pour des circonstances particulières⁷. Dans les forêts et terrains à boiser appartenant à l'Etat, il revient en effet à l'Office de déterminer « les parties du domaine sur lesquelles le droit de chasse sera exploité, respectivement, par mise en adjudication en vue d'une location, par concession de licences à prix d'argent ou par location amiable, ainsi que celles qui seront mises en réserve »⁸. La technique de la location par adjudication demeure cependant la procédure de droit commun, conformément à l'article R. 137-6 du Code forestier⁹.

4. L'ONF ne se limite pas à la chasse pour valoriser économiquement les territoires placés sous sa responsabilité. La gestion des plans et cours d'eau du domaine privé de l'Etat en forêt domaniale est ainsi également confiée à l'Office qui en exploite le droit de pêche. Les lots sont principalement loués suite à adjudication (75 %), exploités en licences (5 %), en régie (10 %) ou mis en réserve (10 %). Les baux de pêche qui arrivaient à expiration au 31 décembre 2005 ont été reloués fin 2005. L'opération a porté sur un domaine de 3 350 kilomètres de rives et 1 610 hectares de plans d'eau. Elle a généré une recette brute de 291 000 €, après 14 séances d'ouverture des plis.

5. Article R. 137-19 : « Les locations [...] peuvent être consenties pour une durée de douze ans au maximum ». En réalité, la durée de la location, de six ou douze ans, est fixée pour chaque lot par les clauses particulières, notamment en fonction des espèces gibiers présentes (art. 4.1 du CCG), mais aussi pour tenir compte de contraintes spécifiques propres aux lots situés en zone périurbaine ou d'une grande superficie.

6. Conformément aux dispositions du décret n° 2002-1234 du 30 septembre 2002 portant, à titre exceptionnel, prorogation des locations du droit de chasse dans les forêts domaniales et permettant ainsi de proroger au 31 mars 2004 les baux de chasse en cours en forêt domaniale.

7. Article R. 137-7 du Code forestier.

8. Article R. 137-14 du Code forestier. En vertu de l'article R. 137-16, dans les forêts et les terrains autres que ceux appartenant à l'Etat et où l'ONF a obtenu, par convention passée avec le propriétaire, l'exploitation du droit de chasse, c'est le préfet qui détermine, sur la proposition du directeur départemental de l'agriculture, ceux des lots où la chasse sera exploitée, respectivement, par mise en adjudication en vue d'une location, par location amiable ou par concession de licences à prix d'argent, ainsi que ceux qui seront mis en réserve.

9. Article R. 137-6 du Code forestier : « Dans les forêts, bois et terrains à boiser définis par l'article L. 111-1 (1^o) ainsi que dans les terrains à restaurer appartenant à l'Etat, la chasse est exploitée :

- en règle générale, par location, à la suite d'une adjudication publique ;
- par concession de licences à prix d'argent ou par location amiable, pour les lots qui n'auraient pas trouvé preneur à l'adjudication.

Toutefois, il peut être délivré des licences ou consenti des locations amiables, sans mise en adjudication préalable, dans les cas et les conditions prévus aux articles R. 137-7 à R. 137-12 ».

La mise en adjudication préalable à la contractualisation des baux de chasse est définie par un règlement des adjudications qui a été approuvé et validé par le conseil d'administration de l'ONF le 27 novembre 2002, puis validé par les autorités de tutelles¹⁰. Cette mise en adjudication obéit à une procédure rigoureuse, principalement destinée à garantir la transparence et le respect du principe de l'égalité des candidats.

La première phase se traduit par une obligation de publicité. Selon l'article 2 du règlement des adjudications, celles-ci sont annoncées au moins quatre mois à l'avance par voie de presse (dans deux quotidiens au moins, dont un d'audience régionale, et dans la presse spécialisée) et, s'il y a lieu, grâce aux supports multimédias disponibles. Les documents de nature réglementaire (dont le règlement des adjudications), les documents contractuels (dont le Cahier des clauses générales) et le catalogue de l'adjudication (contenant notamment les clauses communes et les clauses particulières à chaque lot) sont mis à la disposition des amateurs dans les bureaux de l'ONF, dont l'adresse est indiquée dans la publicité.

Les personnes intéressées doivent ensuite faire acte de candidature en déposant contre récépissé ou en adressant sous pli recommandé avec demande d'avis de réception un dossier de candidature, au moins deux mois avant la date prévue pour l'adjudication. Outre un certain nombre de renseignements d'ordre administratif¹¹, ce dossier comporte une fiche indiquant les références cynégétiques du candidat ou de la personne morale candidate. Par exemple, les équipages de chasse à courre devront préciser leurs références cynégétiques en joignant leur attestation de meute en cours de validité et mentionnant l'espèce de gibier sur laquelle les chiens sont « créancés », en concordance avec l'espèce faisant l'objet de la location¹². Doit également figurer un engagement du candidat à accepter les objectifs des massifs, tels qu'ils sont définis dans les clauses communes et particulières, et dans lesquels il souhaite pouvoir louer un ou plusieurs lots. Dans cette même logique, est aussi exigée – et examinée avec attention – une lettre de motivation, dans laquelle le candidat pourra développer ses antécédents cynégétiques et intérêts pour les lots qu'il prétend louer ; les modalités d'exercice de la chasse pour la mise en œuvre des clauses particulières et l'atteinte des objectifs fixés ; et, pour les lots de chasse à courre, l'historique, les structures et l'organisation de l'équipage. Si l'aspect cynégétique est déterminant, l'aspect financier ne l'est pas moins et le dossier de candidature devra également comporter une promesse de caution éventuelle, c'est-à-dire un

10. Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales le 20 décembre 2002, ministère de l'Ecologie et du Développement durable le 20 décembre 2002 et ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie le 5 février 2003.

11. Article 3.2 du règlement des adjudications : « Le dossier de candidature comprend au moins, à peine d'irrecevabilité :

1. Le nom de la personne physique ou la raison sociale de la personne morale candidate, ainsi que le nom de son représentant légal ;
2. L'adresse de l'amateur si c'est une personne physique, ou l'adresse du siège de la personne morale candidate ;
3. La profession du candidat ou du représentant légal de la personne morale candidate ;
4. Une déclaration sur l'honneur selon laquelle l'amateur (ou le représentant légal de la personne morale candidate) n'a jamais fait l'objet, au cours des cinq années précédant l'adjudication, d'une mesure de retrait de permis de chasser pour infraction de chasse, ni d'une condamnation devenue définitive ou de deux transactions pour délit ou contravention en matière de chasse ou de protection de la nature réprimés par le livre II du Code rural ou du Code de l'environnement (contravention de la 3^e à la 5^e classe seulement) ».

12. Les chiens de chasse formant une meute sont dits « créancés » lorsqu'ils ne chassent qu'une seule et même espèce de gibier, dédaignant les autres. Cette qualité s'obtient par le dressage.

engagement de se porter caution solidaire du candidat pour un montant au moins équivalent à celui du total des différentes offres que le candidat envisage de formuler au cours d'une même séance d'adjudication, augmenté des droits et taxes accessoires.

Ce dossier doit être constitué avec soin : il conditionne en effet la suite des opérations. En vertu de l'article 4 du règlement des adjudications, la liste des candidats admis à y participer est arrêtée par lot par le directeur territorial de l'ONF ou son délégué, au vu des dossiers de candidature. La décision de refuser une candidature doit être motivée, ou bien par l'un des motifs d'irrecevabilité prévus à l'article 3, ou bien par la fausseté des déclarations du candidat. Cette décision est notifiée à l'intéressé par lettre recommandée avec demande d'avis de réception au minimum quinze jours avant la date d'adjudication. Le directeur territorial de l'ONF reste en droit de rejeter, dans les mêmes conditions de notification, la candidature d'un amateur dont les références cynégétiques s'avèrent insuffisantes. Notamment si le candidat, en tant qu'ancien locataire ou titulaire de licences en forêt domaniale, n'a pas respecté les clauses et conditions de son bail ou de ses licences, en particulier en ce qui concerne la réalisation du plan de chasse tant légal que délégué ou encore la régularité des paiements.

En vertu de l'article R. 137-17, les adjudications sont effectuées par-devant le préfet, assisté du directeur départemental des services fiscaux chargé du Domaine, du représentant de l'autorité compétente en matière d'exploitation de la chasse – c'est-à-dire le directeur de la direction territoriale concernée –, ainsi que du comptable chargé du recouvrement des loyers ou de son représentant. Pour chaque lot, une mise à prix a préalablement été définie par l'autorité compétente en matière d'exploitation de la chasse, au regard du potentiel du territoire et de sa valeur cynégétique. Elle va servir de base à la suite des opérations, quel que soit le mode d'adjudication retenu. Selon l'article 6 du règlement, en effet, l'adjudication a lieu en règle générale aux enchères verbales montantes. Elle peut cependant également se dérouler par soumissions cachetées, selon les indications données par la publicité.

L'adjudication aux enchères verbales a lieu sur la mise à prix annoncée par le directeur de l'adjudication. Les enchères sont exprimées à haute voix. L'adjudication n'est prononcée que quand au moins une enchère a été portée sur le montant de la mise à prix. Elle est tranchée au profit de l'enchérisseur le plus offrant, après que deux appels consécutifs se sont succédé sans qu'aucune nouvelle enchère n'ait été portée.

Dans l'hypothèse de soumissions cachetées, les offres, distinctes pour chaque lot et rédigées conformément au modèle indiqué dans la publicité, sont soit remises avant l'ouverture ou au cours de la séance avant ouverture des soumissions du lot au président du bureau d'adjudication, sous enveloppe cachetée portant les références du lot de chasse concerné ; soit parvenues avant l'ouverture de la séance, par lettre recommandée, avec avis de réception, à l'adresse indiquée dans la publicité et au catalogue, sous double enveloppe. La séance d'ouverture des soumissions est publique. Les enveloppes contenant les soumissions, ainsi que les éventuelles promesses de caution, sont ouvertes à la date et à l'heure fixées par la publicité, aussitôt après l'énoncé, par le directeur de l'adjudication, du chiffre limite au-dessous duquel les offres ne seront pas retenues. L'adjudication est prononcée au profit du soumissionnaire, inscrit sur la liste des

candidats admis à participer, dont l'offre, régulière en la forme et au moins égale au prix limite, est la plus élevée¹³, sous réserve de la priorité susceptible d'être exercée par le ou les sortants.

L'article L. 137-3 du Code forestier prévoit en effet qu'« en cas d'adjudication publique en vue de la location du droit de chasse, l'autorité compétente pour l'exploitation de la chasse peut accorder au locataire sortant une priorité, au prix de l'enchère la plus élevée, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ». L'article R. 137-17-1 fixe cependant un certain nombre de règles à respecter, elles-mêmes précisées par le règlement des adjudications, pour que ce privilège – et non ce droit – de priorité puisse être exercé : celui-ci « ne peut bénéficier qu'à celui qui est locataire depuis au moins six années du lot ou de la majeure partie du lot pour lequel il la demande, qui a satisfait aux obligations de son bail et qui remplit les conditions pour participer à l'adjudication ».

Le système retenu est globalement fiable et assure transparence et ainsi sécurité juridique, ne serait-ce que parce que le contentieux apparaît bien faible au regard du nombre d'adjudications prononcées. Ainsi, suite aux renouvellements de l'année 2004, seules trois affaires ont pour le moment été portées devant le Conseil d'Etat¹⁴ avec, à chaque fois, rejet de la requête contestant un aspect de la procédure¹⁵.

La sécurité juridique est également de mise une fois le bail formalisé. Les baux de chasse adjugés sont en effet contractualisés dans le cadre d'un cahier des charges rigoureux. Pour les forêts domaniales, celui-ci se compose d'un Cahier des clauses générales de portée nationale (CCG), d'un Cahier des clauses communes à caractère régional ou interrégional et de clauses particulières propres à chaque lot de chasse¹⁶. Le Cahier des clauses générales de la chasse en forêt domaniale a été approuvé selon les mêmes formes que le règlement des adjudications. Les cahiers des clauses communes et les clauses particulières des lots sont définis au plan local et disponibles auprès des services locaux de

13. Si plusieurs personnes présentent des offres égales, le lot est tiré au sort entre ces personnes, selon les modalités fixées par le président du bureau à moins que, toutes étant présentes, l'une ne réclame de proposer une nouvelle offre écrite. Dans ce cas, toutes les personnes ayant proposé l'offre la plus élevée, et elles seules, seront invitées à proposer une nouvelle offre écrite dans la limite des possibilités offertes par leur promesse de caution ou éventuellement d'une nouvelle promesse de caution, remise en séance, et d'un montant supérieur à la précédente.

14. Les décisions adoptées dans le cadre de la procédure d'adjudication publique, se déroulant en présence du représentant de l'Etat et du directeur départemental des services fiscaux chargé du domaine, doivent être regardées comme des actes administratifs qu'il appartient au juge administratif de connaître.

15. Dans le premier arrêt (CE, 10 novembre 2004, Jürgen X, n° 266502), il s'est agi pour le requérant, candidat évincé au stade de l'appréciation des dossiers de candidature, de contester un procès-verbal d'adjudication du 18 février 2004 en tant qu'il adjugeait le droit de chasse à une autre association de chasse. Dans la deuxième espèce (CE, 18 mai 2005, Office national des forêts, n° 268517), le litige portait sur une déclaration d'infructuosité de la procédure d'adjudication, ayant permis à l'ONF de signer un bail en vue d'une location amiable du lot (au détriment du requérant initial) et, par là même, à la Haute Juridiction de préciser que la décision de constater le caractère infructueux de la procédure d'adjudication constitue un acte administratif antérieur au contrat de location, détachable de la gestion privée des forêts, dont il appartient au juge administratif de connaître. Dans ces deux affaires, le Conseil d'Etat a été amené à préciser que pour qu'une requête en suspension soit jugée recevable devant le juge des référés, il fallait que la demande ne soit pas sans objet au moment où elle était présentée. Or, lorsqu'une décision a été entièrement exécutée au moment où l'on en demande la suspension, le référé-suspension devient sans objet. Et précisément, dans ces deux espèces, le juge a estimé que la délibération avait reçu exécution avec la signature du nouveau contrat. Dans le dernier arrêt enfin (CE, 25 mai 2005, Roger X, n° 264246), le requérant entendait contester le principe de la priorité au sortant en arguant de l'illégalité du décret du 11 décembre 2003 dont l'article 2 accorde une priorité comparable à celle d'un locataire sortant à l'ancien concessionnaire d'une licence de chasse.

16. Article R. 137-18 du Code forestier.

l'ONF, en particulier au travers des catalogues élaborés pour les adjudications ayant eu lieu en 2004. Le contentieux portant sur le non-respect du cahier des charges reste finalement assez rare et se règle le plus souvent à l'amiable, sans recours au juge judiciaire¹⁷, alors pourtant que les cas de résiliation sont très nombreux et que ce contentieux peut aller jusqu'à la résiliation du bail, accompagnée d'une indemnité forfaitaire à titre de clause pénale civile¹⁸. Il en va de même pour les éventuelles résiliations qui ne seraient pas à l'initiative de l'ONF. Celles-ci sont opérées le plus souvent à l'amiable¹⁹ ou de façon concertée²⁰ et ainsi réglées à la discrétion du directeur territorial.

2. La gestion directe de la chasse par les licences dirigées

Les licences dirigées ou guidées – à ne pas confondre avec les licences collectives²¹ – permettent une exploitation en régie de la chasse : des guides de chasse forestiers de l'ONF accueillent des chasseurs à la journée, pour des sorties individuelles (approche, affût) ou collectives (battues, poussées silencieuses). Ces guides connaissent parfaitement les territoires et leurs animaux et veillent à ce que les chasseurs accueillis respectent une pratique rigoureuse, conforme à l'éthique de la chasse et dans le respect de l'art cynégétique. Du reste, les territoires où se pratique la chasse en licences dirigées reçoivent en général des chasseurs particulièrement exigeants sur la qualité de la chasse ; notamment parce que ces territoires offrent une probabilité élevée de trouver des trophées de valeur.

Le prix exigé est en conséquence : 175 € par chasseur la journée de chasse à la bécasse en forêt de La Londe-Rouvray²² ; 220 € par chasseur la journée de battue au grand gibier en forêt de Lyons-la-Forêt ; 175 € la sortie guidée en forêt de Roumare (sur la base d'une sortie de 3 heures), auxquels il faudra ajouter 802 € de taxe d'abattage en cas de tir d'un six cors²³... L'ONF a beau mettre en avant que la vocation de ces chasses dirigées est notamment de permettre au chasseur débutant d'« apprendre auprès d'un guide une autre pratique de la chasse »²⁴, la réalité s'avère bien plus triviale. D'une part, et notamment dans les forêts périurbaines, la licence guidée en chasse à l'approche est préférable,

17. Article 53 du CCG : « Les contestations qui peuvent s'élever entre l'ONF et le locataire, relativement à l'exécution et à l'interprétation des clauses et conditions de la location, sont à défaut d'accord amiable portées devant les tribunaux de l'ordre judiciaire ».

18. Articles 50 et 51 du CCG.

19. Article 49.1 du CCG. La résiliation à l'amiable est possible au bout de six années de bail et n'implique normalement pas le versement d'indemnités.

20. Article 49.2 du CCG. La résiliation concertée intervient avant que soient passées six années de bail et implique en général le versement d'indemnités.

21. Article R. 137-7 du Code forestier, précité, et l'article R. 137-27 : « Les licences sont des permissions de chasser qui ne confèrent pas de droit privatif à leurs titulaires. Elles sont individuelles et nominatives. A titre exceptionnel, lorsque l'autorité compétente l'estime techniquement nécessaire, elles peuvent avoir un caractère collectif, sous réserve qu'y soit mentionnée l'identité de chacun des bénéficiaires ; chacun de ceux-ci doit être porteur d'une ampliation de la licence, délivrée par l'autorité compétente ». En vertu de l'article R. 137-27 : « Les licences sont valables pour une année au maximum et leur validité expire, quelle que soit la date à laquelle elles ont été délivrées, au 31 mars suivant ». L'article R. 137-29 précise enfin que : « Le nombre des licences et l'étendue des droits qu'elles confèrent sont déterminés par les autorités [chargées de l'exploitation de la chasse], qui procèdent en outre à leur délivrance. Le libellé de la licence précise notamment les limites du territoire intéressé, le ou les modes de chasse autorisés, le ou les jours de la semaine où il en peut être usé et, s'il y a lieu, le nombre de pièces de gibier de chaque espèce que le permissionnaire peut tuer ».

22. Tous les lieux cités à titre d'exemple se situent en Haute-Normandie, en Seine-Maritime ou dans l'Eure, à proximité de la ville de Rouen.

23. Cerf mâle doté de bois portant six andouillers ou cors. Il s'agit toujours d'un animal adulte représentant un trophée moyen, puisqu'un cerf peut porter jusqu'à 18 cors.

24. http://www.onf.fr/gestion_durable/sommaire/action_onf/organiser/accueil

pour des raisons de sécurité, aux adjudications de chasse à tir. D'autre part, les chasses dirigées génèrent de confortables bénéfices : en dépit de leur coût élevé, les carnets de réservation de l'ONF sont pleins.

Le gain réalisé par l'ensemble de celles-ci reste cependant sans commune mesure avec ce que rapportent les baux contractualisés²⁵. A la suite de la relocation des baux de chasse au cours du premier semestre 2004, les recettes totales de la chasse ont atteint un montant global de 40 M€ dont 31 M€ pour l'adjudication (76 % du total) ; 5 M€ pour les locations amiables ; 2,5 M€ pour les licences collectives et 1,5 M€ pour les licences dirigées et la commercialisation de la venaison. Par rapport à 2003, les recettes totales ont ainsi progressé de 40 % et la part de l'adjudication est passée de 60 à 76 %. Au total, l'activité cynégétique contribue financièrement à hauteur de 7 % dans le chiffre d'affaires global de l'Office et pour un peu plus de 20 % du total de la valeur du bois. L'importance économique de cette activité s'explique par le fait que les chasseurs sont très attachés à leurs territoires et qu'ils sont en conséquence prêts à verser des sommes conséquentes pour exercer leur passion, acceptant au surplus de s'engager sur plusieurs années.

A l'occasion de l'adjudication, l'adjudicataire va en effet se lier sur la base d'un montant de loyer annuel principal initial (à la souscription du bail), qui sera dû chaque année, pendant toute la durée du bail, majoré de l'augmentation résultant de l'application d'un coefficient de révision. Le versement régulier d'une telle somme s'avère difficile à supporter par un seul chasseur. Celui-ci va en conséquence s'associer à des actionnaires, dans le respect de ce que prévoient les clauses particulières du lot²⁶, pour partager la charge financière du bail. Prenons l'exemple du lot n° 4 de chasse à tir en Forêt de Brotonne, adjugé en 2004 pour un loyer annuel principal initial d'un montant de 37 200 € (pour une mise à prix de 25 000 €). L'adjudicataire est autorisé à faire chasser un nombre maximum de 32 chasseurs armés sur ce lot. S'il arrive à trouver ces 31 actionnaires, ceux-ci auront à s'acquitter d'une action d'au minimum 1 160 €. Une charge annuelle encore lourde, mais nettement moins que celle due au titre du bail par le seul adjudicataire. Sans cette reconnaissance d'une forme de droit de sous-location, les bénéfices seraient certainement bien moindres et les chasseurs encore moins nombreux qu'ils ne sont à profiter des forêts domaniales. On touche là aux limites « sociales » de l'exploitation de la chasse par l'ONF.

B) FONCTION SOCIALE DE LA CHASSE ET COMPLÉMENTARITÉ AVEC LES AUTRES USAGES DE LA FORÊT

La Révolution n'a finalement pas fondamentalement modifié la situation quant à l'exercice concret du droit de chasse en forêt domaniale : les « marauds » et la « valetaille » n'y chassent toujours pas ou que trop rarement. Non pas que cela leur soit interdit, mais la barrière de la richesse a remplacé celle du titre.

Au demeurant, nombreux sont encore les chasseurs à s'indigner des tarifs pratiqués par l'ONF, qu'ils jugent exorbitants, tant s'agissant des licences dirigées que des baux contractualisés. Certes, ainsi que le fait remarquer le directeur

25. On compte environ 75 sites réservés à la chasse en licences dirigées, contre près de 1 700 lots de chasse exploités par le biais de baux.

26. Article 26 du CCG.

général de l'Office, Pierre-Olivier Drege, « les prix résultent de la loi de l'offre et de la demande [et] sont à la hauteur de la qualité des territoires »²⁷. Sans doute tous les lots ou presque trouvent-ils sans difficulté preneur ; sans doute les carnets de licences dirigées sont-ils pleins ; sans doute encore les actions de chasse en forêt domaniale s'arrachent-elles elles aussi à des prix prohibitifs, très souvent après de nombreuses années de patience. Mais, précisément, cette inflation se fait au détriment de la chasse dite banale ou populaire, au sens de ce qu'il aurait dû en être au lendemain de la Révolution.

1. Le droit de chasse en forêt domaniale : un privilège encore réservé à une élite économique

L'article 3 du décret du 4 août 1789, en proclamant que « le droit exclusif de chasse est aboli et le droit rendu à tout propriétaire de détruire ou faire détruire, sur ses possessions seulement, toutes espèces de gibier, sauf à se conformer aux lois de police qui pourraient être faites relativement à la sécurité publique », va certes lier le droit de chasse au droit de propriété. Mais l'on aurait dès lors pu espérer que, sur les territoires appartenant à la collectivité, le droit de chasse serait prioritairement réservé à ceux ne possédant rien ou peu. Force est d'admettre que tel n'est point le cas en forêt domaniale. La fonction sociale de la chasse y reste dès lors éminemment contestable : point de chasse populaire en ces lieux, ou alors réservée aux suiveurs. L'acte de chasse à proprement parler reste l'apanage des messieurs « à beau chapeau » ou à « beau gilet », comme l'on dit encore communément en terres normandes.

Quand bien même il le souhaiterait, l'Office pourrait-il volontairement modifier cette situation ? Les articles R. 137-6 et suivants du Code forestier lui permettent de consentir des locations amiables, sans mise en adjudication préalable. A l'ONCFS afin d'aménager des réserves de chasse, à des organismes scientifiques ou techniques afin de conduire des recherches ou des expérimentations sur la gestion de la faune sauvage et aux locataires des territoires de chasse voisins, lorsque la location d'un terrain domanial d'un seul tenant d'une surface au plus égale à 60 hectares permet de résorber des enclaves cynégétiques. Surtout, cet article permet à l'Office de consentir de telles locations amiables aux associations communales et intercommunales de chasse agréées (ACCA et AICA) prévues à l'article L. 422-2 du Code de l'environnement²⁸. Associations surtout présentes au sud de la Loire et qui restent considérées à raison comme des institutions ayant grandement contribué à maintenir dans les campagnes françaises une chasse populaire et démocratique.

En vertu de l'article R. 137-9 du Code forestier, c'est cependant l'autorité chargée de l'exploitation du droit de chasse qui détermine les lots qui peuvent faire l'objet d'une location amiable. Or, trop souvent, cette autorité ne consentira à effectuer ce genre d'opération au profit d'une ACCA que pour des lots de faible valeur cynégétique ou lorsque la procédure d'adjudication se sera révélée infructueuse. En tout état de cause et même si elle le souhaitait, une direction territoriale ne pourrait pas céder de lots à une ACCA à un prix symbolique. L'article R. 137-12 précise bien en effet que : « les loyers des locations amiables prévues aux

27. *La Revue nationale de la chasse*, n° 709, octobre 2006, p. 6.

28. L'article R. 137-10 du Code forestier permet également à l'ONF de consentir une location amiable à une association de chasse dans le cas où il n'existe pas, sur le territoire de la commune, d'association de chasse agréée ou bien pour des territoires non loués à une telle association. Cette location amiable ne peut cependant être accordée que si l'association en question satisfait à de très strictes conditions.

articles R. 137-8, R. 137-9 et R. 137-10 ne peuvent être inférieurs à ceux qui sont calculés sur la base du loyer moyen à l'hectare obtenu à l'occasion de l'adjudication du droit de chasse dans les forêts et terrains domaniaux situés dans le département ou, s'il y a lieu, dans les départements limitrophes et ayant des caractéristiques cynégétiques comparables ». De ce fait et dans la plupart des cas, quand bien même l'ONF souhaiterait privilégier la technique de la location amiable avec des ACCA, celles-ci, compte tenu de leurs revenus limités, ne pourraient assumer le coût d'une telle location. Sauf à ce que les lots choisis soient d'un intérêt cynégétique sinon nul, du moins des plus limités.

Le social a ses limites, y compris en forêts publiques, et celles-ci tiennent en la nécessité d'une valorisation économique de ces forêts. Cette logique explique également que l'activité cynégétique soit bien souvent préférée aux autres loisirs pouvant s'exercer en forêt domaniale.

2. La chasse : une activité économiquement plus rentable que d'autres loisirs

Durant les dernières décennies, les conceptions sociales des relations entre l'homme et la faune sauvage se sont modifiées et diversifiées. Traditionnellement, la chasse constituait la relation principale de l'homme avec les mammifères et les oiseaux sauvages et la société reconnaissait aux chasseurs ce droit d'usage privilégié sur la faune sauvage. Il est d'ailleurs encore des régions où la chasse en forêt domaniale est un phénomène social et culturel très important : en forêt d'Eawy, par exemple, où les suiveurs de chasses à courre sont très nombreux et ne manqueraient pour rien au monde un « récri »²⁹, se réjouissant par avance d'anticiper le lieu de passage de l'animal poursuivi et d'y arriver avant les veneurs. Dans la plupart des cas cependant, la société conçoit aujourd'hui d'autres relations avec la faune sauvage que celle de sa capture. Se sont ainsi développés le goût du public pour l'observation des animaux et la pratique des loisirs dans la nature. La faune sauvage est ainsi devenue un bien commun qu'il faut partager et la forêt un lieu de ressourcement et d'activités privilégié de la population citadine ou même rurale, qui tolère de moins en moins l'activité cynégétique et les nuisances ou contraintes qu'elle génère.

L'ONF a pris acte de cette évolution, mais l'on pourrait d'une certaine façon considérer que, là encore, il a préféré privilégier l'économique au détriment du social. Dans certains massifs et sauf dans les zones périurbaines, priorité est encore très souvent donnée au rendement. Certes, il existe en général un certain nombre de jours non chassés et des jours où la chasse n'est pratiquée que sur une partie de la forêt³⁰. Dans certains lots de quelques massifs cependant, l'on chasse tous les jours ou presque et les licences collectives de chasse à courre se superposent aux adjudications de chasse à tir³¹.

Néanmoins, si les promeneurs et les adeptes du VTT s'offusquent le plus souvent de ce que des panneaux « Chasse en cours »³² viennent les limiter, sinon leur

29. Aboiements des chiens sur la voie du cerf.

30. Article 26 du CCG, qui dispose notamment que : « En raison de l'abondance des promeneurs ou des contraintes liées à la gestion et à l'exploitation forestière, l'ONF peut interdire la chasse dans certaines forêts ou parties de forêts pendant certaines périodes et pour certains jours de la semaine, notamment les samedis, dimanches et jours fériés. Toutefois, la vénerie ne pourra être interdite le samedi ».

31. Conformément à ce que prévoit l'article 3.1 du CCG.

32. Dispositif d'information qui relève des mesures de sécurité prévues par l'article 44 du CCG.

interdire d'exercer leur passe-temps, ils oublient en général qu'en forêt, l'on se promène toujours sur la propriété de quelqu'un, qui reste maître de l'usage de son bien. Tel est le cas des forêts domaniales, où il appartient à l'ONF de décider, en tant que gestionnaire de ces territoires, des activités qui doivent par priorité s'y exercer. Or la chasse est une activité économiquement rentable, à la différence de la randonnée et du cyclotourisme. Les chasseurs paient très cher pour exercer leur passion. En conséquence, sauf à envisager l'instauration de péages en forêts domaniales, voire de licences de promenade ou d'exercice du cyclisme, l'on voit mal comment l'Office pourrait en venir à prioriser l'exercice d'autres activités que la chasse sur les forêts dont il assure la gestion, sans méconnaître l'objectif d'efficacité économique qui, aux termes mêmes de la loi, doit prioritairement guider son action, au besoin au détriment de celui de responsabilité sociale, sinon au détriment de celui de performance environnementale.

II. – L'ONF ET L'EXPLOITATION DE LA CHASSE, ACTIVITÉ GARANTISSANT LE MAINTIEN DE LA BIODIVERSITÉ ET D'UN ÉQUILIBRE SYLVO-CYNÉGÉTIQUE

L'ONF gère plus de 12 millions d'hectares de forêts et d'espaces naturels d'une grande diversité : 4,4 millions d'hectares de forêts tempérées en métropole, dont 1,75 million d'hectares de forêts domaniales et 2,7 millions d'hectares de forêts de collectivités locales ; sans oublier les 7,6 millions d'hectares de forêts tropicales exploités outre-mer. L'Office s'occupe ainsi d'une grande diversité d'écosystèmes forestiers : forêt de plaine, mangrove, forêt méditerranéenne, forêt dense, forêt de montagne. En raison de l'interpénétration des milieux et biotopes, l'ONF veille également sur des habitats naturels associés à la forêt et particulièrement sensibles, comme toutes les zones humides (marécages et tourbières), les pelouses alpines ou les espaces dunaires³³.

L'ensemble de ces espaces abrite une grande diversité biologique et il appartient à l'Office de veiller à sa pérennité, sans que cette biodiversité se développe au détriment de l'exploitation forestière. Ce dernier va ainsi être amené à agir sur la dynamique d'évolution des milieux, certes pour maintenir la biodiversité, notamment en favorisant la restauration d'un équilibre quand il est dégradé (A), mais aussi en limitant certaines dynamiques d'évolutions, notamment de populations de grands animaux, dont le développement incontrôlé peut s'avérer néfaste d'un point de vue sylvicole (B). La chasse joue ici un rôle essentiel.

A) CHASSE ET PRÉSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ

La politique environnementale de l'ONF a été établie autour de deux axes thématiques majeurs.

1. Constitution et maintien d'un réseau d'espaces préservés

Pour l'Office, le maintien et la valorisation de la biodiversité passent d'abord par la constitution d'un réseau de réserves biologiques et de réserves naturelles

33. Ces espaces représentent 534 000 hectares, soit 12 % des surfaces gérées par l'ONF.

représentatif de la diversité des habitats forestiers et associés³⁴. Au sein des réserves biologiques, on distingue les réserves intégrales, où aucune intervention humaine n'est programmée, des réserves biologiques dirigées, où la gestion a pour objectif principal la conservation d'espèces ou de milieux à haute valeur patrimoniale, comme, s'agissant des espèces animales, le grand tétra ou encore la cigogne noire. S'y ajoutent les réserves naturelles et les réserves de chasse et de faune sauvage³⁵.

Sur l'ensemble de ces territoires, la chasse est soit interdite, soit fortement réglementée, comme toutes les activités risquant de perturber excessivement les milieux ou les espèces que l'on cherche à sauvegarder³⁶. La biodiversité y est dès lors favorisée par une protection optimale tant des espèces protégées que des espèces gibiers, qui vont pouvoir s'y reconstituer et s'y développer.

2. Régulation des espèces nuisibles, en surnombre ou malades

Chasseurs et ONF collaborent quant à la gestion de ces espaces préservés, d'abord s'agissant de la régulation des espèces nuisibles qui, lorsqu'elles sont en surnombre, constituent une menace pour la biodiversité, notamment pour certaines espèces animales sensibles³⁷. Renards, blaireaux, mustélidés, corvidés : autant d'espèces régulées par les chasseurs, au moyen du piégeage ou de la chasse à tir ou à courre. Certes afin de protéger les espèces gibiers qui, autrement, auraient pour certaines fortement régressé, mais aussi et partant certaines espèces protégées qui, sans ces interventions, auraient pu souffrir d'une prédation excessive.

Chasseurs et Office collaborent ensuite quant au suivi des effectifs de la grande faune par une analyse des prélèvements opérés par les premiers. L'examen des tableaux de chasse reste en effet le meilleur indicateur des populations de grand gibier et de leur évolution³⁸, mais aussi de la bonne santé de certaines espèces d'oiseaux migrateurs³⁹. La chasse est une production à part entière. Les données des plans et des tableaux de chasse permettent de comparer la programmation du prélèvement et sa réalisation effective. Il s'agira alors, au moyen de

34. Objectif 1.1 de l'axe 1 de la politique environnementale de l'ONF.

http://www.onf.fr/_onf/sommaire/developpement_durable/engagements/politique_environnementale/

35. Articles L. 332 et suivants et L. 422-27 du Code de l'environnement.

36. En vertu de l'article 25 du CCG, dans les réserves biologiques intégrales, n'est autorisée que la chasse en tant qu'outil de régulation des populations, en cas de concentration excessive. En ce qui concerne les réserves biologiques dirigées, la chasse en tant que mode d'exploitation du milieu n'y est pas *a priori* interdite. Enfin, dans les réserves naturelles, ce sont les modalités prévues par le décret de création de la réserve et son application par le plan de gestion et le Comité de gestion de la réserve qui s'appliquent.

37. Article 31 du CCG : « Si l'ONF estime que la surabondance d'animaux chassables non soumis à plan de chasse ou d'animaux classés nuisibles est de nature à porter préjudice au gibier, aux peuplements forestiers ou à l'agriculture, il met le locataire en demeure, par lettre recommandée avec avis de réception, de prélever dans un délai déterminé et conformément à la réglementation en vigueur les animaux dont le nombre et l'espèce lui sont indiqués par un plan de régulation ».

38. Une synthèse en est faite dans « Bilan patrimonial des forêts domaniales », publié chaque année par l'ONF. Ce document a pour objectif de fournir un panorama des effets de la gestion durable des forêts domaniales métropolitaines, au moyen de 30 indicateurs. Il se dégage de l'indicateur 1.9, entièrement consacré aux plans et tableaux de chasse, que 8 500 cerfs, 36 100 chevreuils, 1 480 mouflons, 440 chamois / isards et 43 230 sangliers sont prélevés en moyenne chaque année dans les forêts domaniales métropolitaines.

39. Ainsi de la bécasse, espèce migratrice qui ne semble pas en danger et qui ne constitue pas une menace pour l'agriculture ou le renouvellement des peuplements forestiers. L'objectif poursuivi par l'ONF est de mieux connaître et gérer la pression de chasse sur cette espèce. Les nombres de jours de chasse et les prélèvements autorisés sont en conséquence limités et peuvent s'adapter si la situation de l'espèce l'exige (par exemple, en cas de mauvaise reproduction décelée dans le cadre du suivi international de cette espèce).

l'outil qu'est le plan de chasse, de limiter la chasse en cas de baisse significative des tableaux, voire de l'intensifier dans l'hypothèse d'animaux en surnombre ou malades. Un excès d'animaux constitue en effet un facteur potentiel d'appauvrissement des populations par insuffisance de la capacité d'accueil du territoire et, surtout, un facteur d'épidémie.

L'épidémie de tuberculose bovine, qui a frappé les grands animaux de la forêt de Brotonne-Mauny, a confirmé qu'il ne s'agissait pas seulement d'une hypothèse d'école. Devant le risque de voir la maladie s'étendre à d'autres massifs et aux élevages de bovins domestiques, voire à l'homme, l'Administration a décidé de l'éradication de tous les animaux de ce massif géré par l'ONF, puis d'attendre que le vide sanitaire ainsi créé permette ultérieurement de reconstituer les populations⁴⁰.

Hors dans ce genre de cas, heureusement encore exceptionnels, la chasse participe donc au maintien de la biodiversité grâce à la logique de gestion des populations qui gouverne l'action de l'Office. Outre la valorisation de la biodiversité, cette politique de gestion a également pour objet le maintien d'un équilibre faune-flore.

B) CHASSE ET CONTRIBUTION AU MAINTIEN DE L'ÉQUILIBRE SYLVO-CYNÉGÉTIQUE EN FORêt DOMANIALE

L'ONF a avant tout pour vocation le travail et l'exploitation de la forêt. Le cœur de métier de l'Office et de ses agents reste la sylviculture. Dès lors, le maintien de la biodiversité et le développement des populations de grand gibier, et notamment de cervidés, ne devraient jamais se réaliser au détriment de la forêt. Or le déséquilibre entre la densité de gibier et les potentialités d'accueil de la forêt conduit non seulement à hypothéquer la régénération des peuplements forestiers et donc leur pérennité, mais aussi à réduire la biodiversité forestière. La forêt est sans doute un refuge pour la grande faune, mais la surpopulation de celle-ci entraîne des difficultés de régénération de l'espace qui l'accueille. Brocards, chevrettes, biches et cerfs, mais aussi lapins se nourrissent des ressources que leur offre la forêt et notamment des jeunes plants et pousses destinés à la régénérer. Ce faisant, et en dépit des protections mises en place par les agents de l'Office⁴¹, ils peuvent en quelques nuits compromettre un travail engagé depuis plusieurs années et, plus largement, le renouvellement des peuplements forestiers. Quant aux sangliers qui trouvent refuge en forêt, c'est dans les cultures voisines qu'ils iront chercher leur pitance, là encore en commettant d'importants dégâts.

40. Sur proposition de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF), l'arrêté préfectoral fixant les conditions de chasse du cerf invoque « la nécessité de réduire la population de cerfs élaphe, de façon drastique, afin d'éradiquer le foyer de tuberculose présent dans le massif de Brotonne-Mauny ». Cette tâche ingrate a été confiée aux chasseurs, au moyen des modes et méthodes de chasse traditionnels.

41. Article 34 du CCG : « L'ONF se réserve la faculté de prendre toutes mesures utiles pour protéger les peuplements forestiers contre les atteintes du gibier et des animaux classés nuisibles et notamment d'utiliser des produits ou dispositifs répulsifs homologués, d'effectuer tous travaux d'engrillagement nécessaires, de modifier et de déplacer les clôtures existantes et de réglementer ou même d'interdire la chasse sur les surfaces ainsi clôturées. [...]. Les locataires devront réparer à leurs frais les dégradations causées de leur fait à ces équipements de protection ».

La chasse apparaît à cet égard comme une activité qui permet de contribuer à un équilibre acceptable pour le forestier, en assurant la régulation des espèces nuisibles ou en surnombre par un prélèvement adapté. Ce rôle spécifique a du reste été reconnu par le législateur. L'article L. 420-1 du Code de l'environnement précise en effet que : « La gestion durable du patrimoine faunique et de ses habitats est d'intérêt général. La pratique de la chasse, activité à caractère environnemental, culturel, social et économique, participe à cette gestion et contribue à l'équilibre entre le gibier, les milieux et les activités humaines en assurant un véritable équilibre agro-sylvo-cynégétique [...] ». Cet équilibre est garanti par un outil spécifique, le plan de chasse, et par les moyens donnés par la loi sur le développement des territoires ruraux⁴² pour en garantir le bon respect.

1. Au-delà du plan de chasse légal : l'exigence de la réalisation de minima de prélèvements prévus dans des plans de chasse « délégués »

Si l'objet des réserves est bien le regroupement et le renouvellement de l'ensemble des espèces par l'interdiction de leur destruction en des territoires limités, celui des plans de chasse est la protection sur l'ensemble du territoire de certaines espèces particulièrement menacées ou dont on souhaite assurer une gestion optimale. Les articles L. 425-6 et suivants du Code de l'environnement rendent ces plans obligatoires sur tout le territoire français, en ce qui concerne certains grands animaux (cerf, chevreuil, chamois, mouflon et daim) ; considérant que ces plans peuvent également être décidés sur quelques territoires pour le sanglier, voire certaines espèces de petits gibiers sédentaires : tétras, lièvres et perdrix, pour l'essentiel.

Fondamentalement, le plan de chasse est d'abord un outil devant permettre un développement des populations par la fixation de quotas de prélèvement, de limitations. Il s'agit d'autoriser un prélèvement d'animaux sans qu'il soit excessif jusqu'à empêcher le renouvellement du stock la saison suivante. S'agissant des plans de chasse concernant les grands animaux présents en forêts exploitées par l'ONF vient se greffer une autre logique. Conformément à l'objectif 1.4 de l'axe 1 de sa politique environnementale (contribuer au maintien de l'équilibre forêt-gibier en forêt domaniale), l'Office, attributaire du plan de chasse sur les territoires dont il a la gestion⁴³, a décidé de mettre en place des protocoles d'observation des dégâts de gibier pour mieux éclairer les décisions à prendre en commission départementale de plan de chasse. Notamment, l'établissement a décidé de veiller à la bonne réalisation des plans de chasse obtenus, en exigeant désormais la réalisation de minima de prélèvements prévus dans ses plans de chasse « délégués ». En vertu de l'article 17.3 du CCG, pour les espèces soumises au plan de chasse, l'ONF fait exécuter ce plan de chasse légal en notifiant au locataire un plan de chasse délégué indiquant les contingents d'animaux à prélever au minimum et au maximum et qui doivent globalement être compris dans les limites minimum et maximum du plan de chasse légal. Ce plan de chasse délégué doit contribuer à permettre la réalisation du plan de chasse légal, en garantissant, au moins à l'échelle du massif, la réalisation du minimum légal imposé.

42. Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

43. Article R. 137-14-1 du Code forestier et également article 1.3 du CCG.

Or, toujours en vertu du même article, « toute inexécution par chaque locataire du plan de chasse délégué, constatée par procès-verbal, constitue une contravention aux clauses relatives à la chasse » ; considérant que, aux termes de l'article 17.4, « la non-réalisation du minimum de plan de chasse délégué, au cours de deux saisons, peut entraîner la résiliation du bail en application de l'article 50 » du CCG. Sans aller jusqu'à cette dernière extrémité, l'ONF pourra temporairement déposséder le locataire de son droit de chasse, en décidant de s'adoindre les auxiliaires de son choix, au besoin en leur délivrant des licences, pour qu'ils réalisent à la place du locataire les obligations minimales prévues par le plan délégué⁴⁴.

2. Vers une application systématique de la loi sur le développement des territoires ruraux ?

Même si l'Office entend encore privilégier de bonnes relations avec les chasseurs plutôt qu'une stricte application des textes de loi, il n'est cependant pas à exclure qu'il décide en quelques cas de faire jouer certaines des dispositions de la loi précitée sur le développement des territoires ruraux. Cette loi a en effet introduit la préservation des habitats de la faune sauvage dans les objectifs du plan de chasse, qui n'est donc plus cantonné au seul aspect quantitatif des prélèvements de la faune sauvage par les chasseurs. Elle permet désormais au préfet de revenir à l'application d'un plan de chasse uniquement quantitatif et de mettre en sommeil les critères qualitatifs lorsque les plantations forestières ou agricoles sont menacées⁴⁵.

En outre, et c'est une grande évolution, un système spécifique d'indemnisation des dommages aux peuplements forestiers est mis en place, à la charge du titulaire du plan de chasse défaillant, par l'article L. 425-12 du Code de l'environnement⁴⁶. Ce système permet d'indemniser le propriétaire, soit en finançant la protection des peuplements, soit par le biais d'une indemnité forfaitaire à l'hectare, fixée par arrêté et, partant, à l'ONF de mieux réaliser encore deux de ses principaux objectifs : l'efficacité économique et la performance environnementale.

44. Article 32 du CCG : « Pour procéder aux régulations d'animaux prévues aux articles 17.4 et 31 par suite des carences du locataire, l'ONF peut s'adoindre les auxiliaires de son choix, au besoin en leur délivrant des licences. Il peut recourir à tous les moyens qu'autorisent la loi et les règlements. Le locataire, prévenu de ces opérations au moins quarante-huit heures à l'avance, doit remettre s'il y a lieu à l'agent responsable du lot de chasse, tous les dispositifs de marquage de gibier soumis à plan de chasse en sa possession, sans pouvoir en exiger le remboursement. Le locataire, ou ses ayants droit, ne peut chasser dans son lot, ni y conduire de chiens, le jour et la veille de ces opérations. Il ne peut réclamer une quelconque indemnité pour trouble de jouissance et restriction de son droit de chasse. Il n'a aucun droit sur les animaux tués dans ces conditions ».

45. Article L. 425-10 du Code de l'environnement : « Lorsque l'équilibre agro-sylvo-cynégétique est perturbé ou menacé, le préfet suspend l'application des dispositions du plan de chasse précisant les caractéristiques des animaux à tirer, afin de faciliter le retour à des niveaux de populations compatibles avec cet équilibre et cohérents avec les objectifs du plan de chasse ».

46. Article L. 425-12 : « Lorsque l'équilibre sylvo-cynégétique est fortement perturbé sur un territoire forestier géré conformément à l'un des documents de gestion visés à l'article L. 4 du Code forestier, le bénéficiaire du droit de chasse qui n'a pas prélevé le nombre minimum d'animaux lui ayant été attribué au titre du plan de chasse est tenu de verser au propriétaire, qui n'est pas titulaire du droit de chasse ou qui ne le loue pas, et qui en fait la demande circonstanciée :

- soit le montant de tout ou partie des dépenses de protection indispensables qu'il a engagées pour assurer la pérennité des peuplements ;
- soit, si le peuplement forestier a été endommagé de façon significative par une espèce de grand gibier soumise à un plan de chasse, une indemnité forfaitaire dont le montant à l'hectare est fixé par arrêté préfectoral pris après avis de la commission départementale compétente en matière de chasse et de faune sauvage, dans le respect d'un barème interministériel défini conjointement par les ministres chargés de la chasse et de la forêt ».

P. LAGRANGE - L'ONF ET L'ENCADREMENT DE LA CHASSE

On constate en définitive que si l'ONF, conformément à sa mission principale, exploite bien les forêts dont il a la gestion, cette exploitation se fait, entre autres, par une exploitation de la chasse et des chasseurs, au sens propre comme, parfois, au figuré. Faut-il s'en offusquer ? Pas nécessairement : abstraction faite de l'aspect « social », tout le monde y trouve son compte. L'Office, qui considère les chasseurs comme des partenaires plus que comme des clients ; les chasseurs, qui peuvent encore en nombre exercer leur passion sur des territoires variés, riches en gibier et bien gérés ; et enfin la collectivité publique, qui bénéficie des retombées économiques générées par la chasse, lui permettant de mieux gérer la forêt, de garantir son développement durable et de financer les aménagements destinés à faciliter les autres usages : pistes cyclables, sentiers de randonnées et autres chemins pédagogiques.