Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire
Proposition de loi visant à interdire l'importation et l'exportation des
trophées de chasse d'espèces protégées (n° 1895).

Document faisant état de l'avancement des travaux de
Mme Sandra Regol, rapporteure

Lundi 22 janvier 2024

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI	7
<i>Article unique</i> : Interdiction de l'importation et de l'exportation de trophées d'espèces classées ainsi que de la promotion de la chasse de ces espèces.....	7
Liste des personnes auditionnées	15

INTRODUCTION

En juillet 2015, la mort du lion Cecil, mâle dominant du parc de Hwange au Zimbabwe, provoquait un émoi international. Poursuivi pendant quarante heures par un chasseur américain, blessé à l'arc puis abattu au fusil, l'animal succombait à une pratique que son histoire contribua à dénoncer : la chasse aux trophées.

La chasse aux trophées est une pratique récréative consistant à poursuivre et abattre un animal pour obtenir tout ou partie de son corps aux fins d'exhibition. Le plus souvent pratiquée par de riches Occidentaux, cette chasse s'attaque aux spécimens les plus gros, forts, âgés ou rares, prisés pour la valeur décorative de leurs cornes, tête, peau, dépouille ou défenses.

La France, sixième importateur de trophées de chasse européen avec pas moins de 752 trophées appartenant à 36 espèces différentes importés entre 2014 et 2018, participe activement à ce marché. Elle se classe dans les premiers importateurs de certaines espèces comme l'éléphant d'Afrique ou l'hippopotame, et même première d'Europe en ce qui concerne les léopards, guépards ou lynx d'Eurasie.

Une étude de l'organisation *Humane Society International/Europe* pointait en 2021 l'impact « particulièrement négatif » de la chasse aux trophées pour la survie des espèces⁽¹⁾. À l'heure d'une crise globale de la biodiversité, le prélèvement de spécimens pour le simple plaisir de quelques-uns s'avère d'autant plus injustifiable qu'il contribue à amoindrir la population d'espèces en danger de disparition.

Alors que notre droit reconnaît, grâce aux cadres international de la convention de Washington dite « Cites » et européen du règlement CE n° 338/97, la nécessité de préserver certaines espèces considérées comme en danger, il en permet paradoxalement toujours l'importation, sous formes de trophées, sur notre territoire. L'opinion publique se mobilise à juste titre contre cette situation inadaptée aux enjeux actuels de la biodiversité : 91 % des Français soutiennent l'idée d'une loi contre l'importation des trophées de chasse⁽²⁾.

Récemment, la réglementation française a évolué dans le sens d'une meilleure prise en compte de ce sujet, avec la loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces.

En outre, de nombreux pays européens tendent à modifier leur législation pour prévoir une interdiction de l'importation des trophées de chasse, au premier rang desquels le Royaume-Uni ou la Belgique.

(1) « La chasse aux trophées en chiffres. Le rôle de l'Union européenne dans la chasse aux trophées à l'échelle mondiale », *Humane Society International/Europe*, 2021.

(2) « Le regard des Français sur la chasse aux trophées », *Ifop pour Humane Society International/Europe*, juin 2023.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la présente proposition de loi qui vise, d'une part, à sanctionner l'importation, l'exportation ou la réexportation de tout ou partie d'un animal d'une espèce inscrite aux annexes A, B et C du règlement CE 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces et d'autre part, la publicité en faveur de la pratique de la chasse d'un animal de ces espèces.

PROJET

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI

Article unique

Interdiction de l'importation et de l'exportation de trophées d'espèces classées ainsi que de la promotion de la chasse de ces espèces

L'article unique de la proposition de loi vise à punir de trois ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende deux nouvelles infractions inscrites à l'article L. 415-3 du code de l'environnement : d'une part, l'importation, l'exportation ou la réexportation de tout ou partie d'un animal protégé par le droit européen ; d'autre part, l'interdiction de la publicité de la chasse de ces espèces.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LES RÈGLES ACTUELLES RÉGISSANT L'IMPORTATION ET L'EXPORTATIONS DES ESPÈCES

1. Le commerce des animaux est encadré par le droit international et européen

a. La convention de Washington, dite « CITES »

La Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, signée à Washington le 3 mars 1973 et connue sous son acronyme anglais « Cites », est en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1975. Elle vise à assurer que le commerce international des plantes et des animaux, vivants ou morts, ainsi que de leurs parties et produits dérivés, ne nuise pas à la conservation de la biodiversité. La convention règlemente aujourd'hui le passage des frontières pour plus de 40 900 espèces animales et végétales inscrites dans ses annexes.

L'Union européenne est officiellement partie à la Cites depuis 2015, mais la plupart des États membres étaient déjà signataires de la convention avant son adhésion. L'Allemagne a ratifié la Cites en 1976, le Danemark en 1977, la France en 1978, l'Italie en 1979, l'Autriche en 1982, la Belgique en 1983, l'Espagne en 1986 et la Pologne en 1989.

Avant de devenir officiellement parties *via* l'adhésion de l'Union européenne, les États membres ont adopté des positions communes sur les propositions de la Cites, notamment le règlement cadre CE n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages

par le contrôle de leur commerce et le règlement relatif aux permis n° 792/2012 ⁽¹⁾

b. Le règlement CE n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages

Le règlement CE n° 338/97 précité définit les modalités de contrôle des échanges transfrontaliers impliquant des espèces vivantes ou mortes, ou parties d'espèces (objets et articles). Il prévoit des niveaux de protection différents selon les espèces, en fonction de leur classement en annexe A, B, C ou D, qui dépend du degré de menace pesant sur elles. Le régime applicable à l'exportation et à l'importation est fonction du classement de l'espèce concernée à l'une des annexes.

Toutes les espèces inscrites à la Cites sont réparties dans les quatre annexes du règlement de base. Actuellement, plus de 6 100 espèces animales et 32 300 espèces végétales sont couvertes par le règlement au sein de l'Union européenne.

L'annexe A du règlement regroupe les espèces les plus menacées. Elle inclut les espèces inscrites à l'annexe I de la Cites et certaines espèces des annexes II et III de la même convention, auxquelles l'Union européenne souhaite accorder un statut de protection plus élevé. Pour ces animaux et ces plantes, les échanges commerciaux de spécimens sont strictement interdits, tandis que la circulation au sein de l'UE d'animaux vivants qui appartiennent à cette catégorie exige une autorisation préalable.

Les annexes B et C du règlement répertorient les espèces des annexes II et III de la Cites. Les spécimens d'une espèce figurant aux annexes B et C peuvent faire l'objet d'un commerce s'ils ont été obtenus légalement et si le volume des échanges ne porte pas préjudice aux populations sauvages. La circulation d'animaux vivants appartenant à ces catégories est soumise à des règles en matière de certification et de logement et de soin adéquats.

Classification	Exemples d'espèces
ANNEXE A	Condor des Andes, bison des forêts, yack sauvage, rhinocéros, tapirs, éléphant d'Asie et d'Afrique, puma, guépard, panda, orang-outan...
ANNEXE B	Cygne à col noir, hippopotame nain, morse, hyène brune, pangolin, ours, loutre...
ANNEXE C	Sarcelle d'hiver, buffle d'Asie, fouine, belette de Sibérie, bongo...

L'annexe D comporte des espèces non inscrites à la Cites pour lesquelles l'Union européenne assure une surveillance des volumes d'importation. Au sein de

(1) Règlement d'exécution (UE) n° 792/2012 de la Commission du 23 août 2012 établissant les règles relatives à la forme des permis, des certificats et autres documents prévus au règlement (CE) n° 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, et modifiant le règlement (CE) n° 865/2006 de la Commission.

l'Union européenne, l'utilisation commerciale (détention ou transport en vue de la vente, vente, achat, décoration d'un local commercial ou exposition à des fins publicitaires) de spécimens de l'annexe A est interdite, sauf dérogation prenant la forme d'un certificat intra-communautaire, délivré au cas par cas. L'utilisation commerciale de spécimens de l'annexe B est conditionnée à la capacité pour le détenteur de prouver l'origine licite des spécimens.

L'Union européenne interdit l'importation de six espèces depuis 2015 : le lion, l'éléphant d'Afrique, l'ours polaire, le rhinocéros blanc, l'hippopotame et le mouton argali.

2. Le droit français est plus protecteur que le droit de l'Union européenne

a. Le droit français prévoit l'application de la Cites et du règlement européen CE n° 338/97

L'application de la Cites et des modalités du règlement CE n° 338/97 est assurée par l'arrêté du 30 juin 1998 fixant les modalités d'application de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction et des règlements (CE) n° 338/97 du Conseil européen et (CE) n° 939/97 de la Commission européenne.

**DOCUMENTS NÉCESSAIRES À L'IMPORTATION, L'EXPORTATION
ET LA RÉEXPORTATION D'UNE ESPÈCE AUX TERMES DE L'ARRÊTÉ DU 30 JUIN 1998**

Annexe	Importation en France	Exportation	Réexportation⁽¹⁾
A	Permis Cites d'exportation délivré par le pays tiers d'origine et permis Cites d'importation délivré par la France	Permis Cites d'exportation français. Si l'espèce est inscrite à l'annexe I, un permis d'importation est exigé par le pays de destination. Sinon, le permis d'importation n'est nécessaire que si la réglementation nationale du pays importateur le prévoit	Certificat Cites de réexportation français. Si l'espèce est inscrite à l'annexe I, un permis d'importation est exigé par le pays de destination. Sinon, le permis d'importation n'est nécessaire que si la réglementation nationale du pays importateur le prévoit
B	Permis Cites d'exportation délivré par le pays tiers d'origine et permis Cites d'importation délivré par la France	Permis Cites d'exportation français et permis d'importation si la réglementation du pays importateur le prévoit	Certificat Cites de réexportation français et permis d'importation si la réglementation du pays importateur le prévoit
C	Permis Cites d'exportation délivré par l'État ayant demandé l'inscription à l'annexe III et notification d'importation rédigée par l'importateur	Permis Cites d'exportation français	Certificat Cites de réexportation français
D	Notification d'importation	Aucun document exigé	Aucun document exigé

L'instruction des permis, assurée par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), dépend notamment du lieu d'origine, de la nature des spécimens et de l'utilisation qui en est faite : finalité scientifique, objet à usage domestique, commerce, présentation au public... À noter que l'arrêté du 21 décembre 2000 relatif à la procédure d'agrément des institutions scientifiques dans le cadre des échanges internationaux de spécimens d'espèces relevant de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées d'extinction prévoit des dispositions dérogatoires plus souples que le droit commun pour les échanges non commerciaux entre institutions scientifiques.

En application de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, l'article L. 415-3 du code de l'environnement prévoit une peine de trois ans d'emprisonnement et une amende de 150 000 euros en cas d'absence de permis ou de certificats requis par la réglementation « Cites ». Les infractions sont constatées par les agents visés à l'article L. 415-1 du code de l'environnement, notamment les agents de l'Office français de la biodiversité, les services vétérinaires départementaux, la gendarmerie et les douanes. Si cette infraction est commise en bande organisée, l'article L. 416-6

(1) Réexportation : expédition vers un pays ou territoire hors Union européenne d'un spécimen précédemment importé dans l'Union européenne.

du code de l'environnement prévoit une peine maximale de sept ans d'emprisonnement et de 750 000 euros d'amende.

b. Des dispositions complémentaires prévues par le droit français

Conformément à l'article 14 de la Cites qui autorise un État partie à adopter des mesures plus strictes que celles prévues par la convention et à l'article 36 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui permet des exceptions à la libre circulation des marchandises au nom de la protection des animaux ⁽¹⁾, la France a adopté des mesures supplémentaires pour permettre la protection des espèces.

C'est ainsi que la France a *de facto* interdit l'importation de trophées de lion, la ministre de l'environnement Mme Ségolène Royal, ayant annoncé, dans une lettre adressée à la Fondation Brigitte Bardot du 12 novembre 2015, que la France ne délivrerait plus de permis d'importation de trophées de cette espèce. Cette décision faisait suite au scandale provoqué par la mort du lion Cecil au Zimbabwe, abattu illégalement par un chasseur Américain, qui l'avait attiré à l'extérieur du parc national Hwange en juin 2015.

L'article 26 de la loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces a en outre donné de nouvelles prérogatives aux agents des douanes, désormais autorisés à prétendre être des acheteurs afin de sanctionner les personnes important illégalement ces trophées. Introduite par un amendement de votre rapporteure adopté à la quasi-majorité (113 voix pour et 1 contre), modifiant l'article 67 *bis*-1 du code des douanes, cette disposition complète les prérogatives des agents des douanes en étendant la pratique du « coup d'achat », qui n'était possible que pour les stupéfiants et le tabac manufacturé, aux « *espèces de la faune et de la flore sauvage inscrites aux annexes du règlement CE n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et flore sauvages par le contrôle de leur commerce, ainsi que les produits et les parties de ces spécimens* ».

On relèvera que des démarches allant dans un sens similaire sont engagées dans d'autres États. Au Royaume-Uni, la Chambre des communes a adopté début 2023 une proposition de loi interdisant l'importation des trophées de chasse. Le texte a toutefois été rejeté par la Chambre des Lords.

En Belgique, l'interdiction de l'importation des trophées de chasse est également à l'étude. Trois députés de la Chambre des Représentants de Belgique, M. Kris Verduyct et Mmes Melissa Depraetere et Melissa Hanus ont proposé

(1) *Le droit à la libre circulation des marchandises originaires des États membres et en provenance de pays tiers qui se trouvent en libre pratique dans les États membres constitue l'un des principes fondamentaux du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. À ce titre, les articles 34 et 35 du TFUE interdisent les mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives. L'article 36 du traité permet toutefois aux États membres de prendre des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives sous réserve que celles-ci soient justifiées par des considérations non économiques à caractère général, notamment la moralité publique, l'ordre public ou la sécurité publique.*

en 2020 d'interdire l'importation des trophées de chasse d'espèces relevant de l'annexe A du règlement CE n° 338/97 et de six espèces relevant de l'annexe B. En mars 2022, la Chambre des Représentants belge a adopté à l'unanimité une résolution appelant le gouvernement à agir en ce sens. La ministre fédérale belge du climat, de l'environnement, du développement durable et du *green deal* a par la suite déposé un projet de loi interdisant ces importations, adopté en commission par les députés et qui devrait être examiné le 25 janvier 2024 en séance.

B. LES RÈGLES RÉGISSANT LA PUBLICITÉ ET LA PROMOTION DE LA CHASSE DES ESPÈCES INSCRITES AUX ANNEXES DU RÈGLEMENT

Le droit français prévoit l'interdiction de la publicité sur certains produits mais il n'existe aujourd'hui aucune interdiction portant sur la promotion ou la publicité en faveur de la pratique de la chasse.

La protection de l'environnement, érigée en objectif à valeur constitutionnelle dans la décision du 31 janvier 2020 rendue sur une question prioritaire de constitutionnalité relative à l'interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques, peut justifier une interdiction de certains contenus publicitaires. Le Conseil constitutionnel a estimé, qu'il était possible, dans un objectif de protection de l'environnement, de porter atteinte à des libertés constitutionnellement garanties. Il avait ainsi jugé qu' « *en faisant ainsi obstacle à ce que des entreprises établies en France participent à la vente de tels produits partout dans le monde et donc, indirectement, aux atteintes qui peuvent en résulter pour la santé humaine et l'environnement et quand bien même, en dehors de l'Union européenne, la production et la commercialisation de tels produits seraient susceptibles d'être autorisées [...], le législateur a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre la liberté d'entreprendre et les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de la santé* » ⁽¹⁾.

Si la publicité est protégée par le principe constitutionnel de liberté d'entreprendre ⁽²⁾, des restrictions peuvent y être apportées au nom d'autres objectifs d'intérêt général comme la santé publique ou, plus récemment, la protection de l'environnement.

L'exemple le plus emblématique d'une telle restriction est l'interdiction de la promotion de l'alcool et du tabac au nom de l'objectif de santé publique. La loi n° 91-32 du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, dite « loi Evin », interdit ainsi toute publicité directe ou indirecte en faveur du tabac et encadre fortement celle en faveur des boissons alcoolisées. Ces dispositions, inscrites dans le code de la santé publique (articles L. 3511-3 et L. 3511-4 pour le tabac, articles L. 3323-1 à L. 3323-6 pour les boissons alcoolisées), ont été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel qui a jugé qu'elles ne

(1) *Décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, considérants 9 et 10.*

(2) *Décision du Conseil constitutionnel n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, Loi de nationalisation.*

dénatureraient pas le principe de liberté d'entreprendre ⁽¹⁾, considérant que « *la liberté d'entreprendre n'est ni générale ni absolue ; [...] il est loisible au législateur d'y apporter des limitations exigées par l'intérêt général à la condition que celles-ci n'aient pas pour conséquence d'en dénaturer la portée* ».

Plus récemment, dans un objectif de protection de l'environnement, le législateur a interdit la publicité en faveur des énergies fossiles, à l'article 7 de la loi du 22 août 2021 dite « climat et résilience », (le dispositif est codifié aux articles L. 229-61 à L. 229-67 du code de l'environnement).

En suivant un raisonnement juridique analogue, le législateur peut donc interdire la publicité en faveur de la pratique de la chasse d'un animal inscrit aux annexes A, B et C du règlement CE 338/97, dans un objectif de protection de l'environnement.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le code de l'environnement établit à la section 2 du chapitre V du titre I^{er} de son livre IV, la liste des sanctions pénales applicables en cas d'atteinte au patrimoine naturel. En particulier, l'article L. 415-3 du code de l'environnement établit la liste des actes punis de trois ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende.

L'article unique de la proposition de loi propose d'introduire deux nouvelles infractions pouvant donner lieu aux mêmes peines :

– l'importation, l'exportation ou la réexportation de tout ou partie d'un animal d'une espèce inscrite aux annexes A, B et C du règlement CE 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce ou un produit de cette même espèce ;

– la promotion, la propagande ou la publicité, directe ou indirecte, sous quelque forme que ce soit, en faveur de la pratique de la chasse d'un animal d'une espèce inscrite aux annexes A, B et C du règlement CE 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce.

L'ensemble des associations rencontrées lors des auditions et l'Union internationale pour la conservation de la nature en France ont apporté leur soutien officiel au dispositif de la proposition de loi.

(1) *Décision du Conseil constitutionnel n° 90-283 DC du 8 janvier 1991, Loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme.*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Union internationale pour la conservation de la nature en France

M. Sébastien Moncorps, directeur

Table ronde

– **Fondation Droit animal, éthique et sciences ***

Mme Nikita Bachelard, chargée d'affaires et des relations publiques

– **Quatre Pattes**

Mme Clémence Scialom-Ouard, chargée des programmes France

– **Born Free Foundation**

Mme Elodie Cantaloube, *EU Policy officer*

Table ronde

– **Human Society International Europe**

Mme Capucine Meyer, consultante chargée de la représentation d'intérêts et du plaidoyer

– **Jane Goodall Institute**

Mme Galitt Kenan, directrice

Mme Roxane Batt, co-responsable du pôle « Plaidoyer »

– **Fondation Brigitte Bardot ***

Mme Lorène Jacquet, responsable « Campagnes et plaidoyer »

Muséum national d'histoire naturelle

Mme Nirmala Seon-Massin, directrice de l'expertise du Muséum

M. Arnaud Horellou, chef d'équipe « Soutenabilité des prélèvements », responsable de l'autorité scientifique Cites France

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*