



N° 2734

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 mars 2020.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

en application de l'article 145-7 du Règlement

*sur la mise en **application de la loi n° 2019-773** du 24 juillet 2019 portant
création de l'**Office français de la biodiversité**, modifiant les **missions des
fédérations des chasseurs** et renforçant la **police de l'environnement***

ET PRÉSENTÉ PAR

MME BARBARA POMPILI et M. JEAN-MARIE SERMIER

Députés

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LA CRÉATION DE L’OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ	9
A. UNE GOUVERNANCE EN COURS DE MISE EN PLACE	10
1. Une première réunion du conseil d’administration en mars 2020	10
2. Un conseil scientifique et un conseil d’orientation qui devraient être mis en place courant 2020.....	12
3. D’autres dispositions prévues par le décret du 31 décembre 2019 permettent de mettre en place le fonctionnement de l’OFB	12
B. LES AUTRES TEXTES D’APPLICATION RELATIFS AU FONCTIONNEMENT DE L’OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ	13
1. Dispositions relatives au personnel et à ses représentants	13
2. Dispositions financières et budgétaires.....	15
II. L’ÉVOLUTION DES MISSIONS DES FÉDÉRATIONS DES CHASSEURS	17
A. DE NOUVELLES MISSIONS ONT ÉTÉ CRÉÉES POUR LES FÉDÉRATIONS DES CHASSEURS	17
1. Le fonds dédié à des actions en faveur de la biodiversité a été lancé.....	17
2. Les relations financières entre la FNC et les fédérations départementales des chasseurs ont été précisées	18
3. Transfert de missions de service public aux fédérations départementales des chasseurs	18
4. Dispositions relatives au permis de chasser.....	19
B. L’EXERCICE DE LA CHASSE A ÉTÉ ENCADRÉ PAR DE NOUVELLES EXIGENCES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ	20
1. Un renforcement des règles de sécurité à la chasse en cours de mise en œuvre.....	20
2. Une difficile mise en place de la gestion adaptative des espèces	20
C. DIVERSES DISPOSITIONS SUR LA PRATIQUE DE LA CHASSE DOIVENT ENCORE FAIRE L’OBJET DE MESURES RÉGLEMENTAIRES D’APPLICATION	21

III. LE RENFORCEMENT DES POUVOIRS DE POLICE DE L'ENVIRONNEMENT	23
A. LES PRÉROGATIVES DE POLICE JUDICIAIRE DES INSPECTEURS DE L'ENVIRONNEMENT ONT ÉTÉ ÉLARGIES.....	23
B. D'AUTRES POUVOIRS DE POLICE ADMINISTRATIVE ONT ÉTÉ HARMONISÉS ET RENFORCÉS	24
EXAMEN EN COMMISSION	27
ANNEXES	29
COMPOSITION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'OFB	31
ORGANIGRAMME DE L'OFB	34
ÉTAT DE L'APPLICATION DE LA LOI	35
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	43

INTRODUCTION

Sur le fondement de l'article 24 de la Constitution, le Parlement a pour mission non seulement de voter la loi mais également de contrôler l'action du Gouvernement. À ce titre, il lui incombe de vérifier que les lois font l'objet des textes d'application qui permettent de les rendre pleinement applicables.

En application du premier alinéa de l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale, chaque commission parlementaire s'assure que les mesures d'application des lois relevant de son champ de compétence ont bien été publiées par le Gouvernement. Pour ce faire, la commission désigne deux rapporteurs : le rapporteur de la loi en question ainsi qu'un autre rapporteur appartenant à un groupe d'opposition. Lors de sa réunion du 8 janvier 2020, la commission du développement durable et de l'aménagement des territoires a ainsi nommé Mme Barbara Pompili et M. Jean-Marie Sermier rapporteurs sur **l'application de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement.**

Leur mission consiste à vérifier la bonne publication des textes réglementaires prévus, et par extension leur conformité à la loi, ainsi que la remise des rapports que le Gouvernement doit adresser au Parlement. Le présent rapport n'a toutefois pas pour objet d'évaluer les conséquences juridiques, économiques et environnementales de la loi adoptée. À cet égard, un rapport d'évaluation sera réalisé dans les trois ans suivant la promulgation de la loi conformément au troisième alinéa de l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale.

Les textes d'application pris en compte

Le premier alinéa de l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale confie aux rapporteurs d'application le recensement « des textes réglementaires publiés ». À ce titre, ont été retenus les décrets et les ordonnances, qui sont des actes réglementaires. Les arrêtés ministériels de nomination – notamment celui relatif à la nomination du conseil administratif ou du directeur général de l'Office français de la biodiversité (OFB) – ont également été recensés. Plusieurs décrets d'application prévoient des arrêtés pour préciser leurs dispositions ; par ricochet, ces textes d'application des décrets ont également été recensés. Certains des textes d'application entrant dans le champ du présent rapport peuvent toutefois préexister à la nouvelle législation, et ne nécessitent pas de modification du fait de son adoption.

Par ailleurs, le Règlement de l'Assemblée nationale indique que le rapport d'application de la loi doit également faire état « des circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi », afin de porter à la connaissance de la commission les actes d'information pris par l'administration pour assurer la connaissance, l'interprétation et l'application de la loi votée. Dans cette perspective, il a paru nécessaire de faire également état des rapports demandés au Gouvernement par la loi, qui constituent également une mesure d'information du Parlement et, plus largement, du public.

Du fait du caractère circonscrit de la mission impartie, vos rapporteurs, dans le cadre de leurs travaux, ont entendu le directeur général et les syndicats de l'Office français de la biodiversité (OFB), concernés au premier chef par les textes d'application de la loi. Ils ont également auditionné le cabinet de la secrétaire d'État Mme Emmanuelle Wargon et les services du ministère de la transition écologique et solidaire, afin d'interroger directement les auteurs des textes réglementaires d'application publiés et à paraître.

Vos rapporteurs constatent que les **dispositions réglementaires relatives à la création de l'office ont été rassemblées au sein du décret n° 2019-1580 du 31 décembre 2019** relatif à l'Office français de la biodiversité. Six des dix mesures de nature infra-décrétale ont quant à elles été prises à ce jour. S'agissant de la réforme de la chasse, trois décrets d'application ont été publiés :

– le décret n° 2019-1432 du 23 décembre 2019 relatif aux missions de service public des fédérations départementales des chasseurs concernant les associations communales de chasse agréées et les plans de chasse individuels ;

– le décret n° 2020-87 du 5 février 2020 relatif à l'autorisation de chasser accompagné et aux procédures de rétention et suspension administratives du permis de chasser et de l'autorisation de chasser accompagné ;

– le décret n° 2020-92 du 6 février 2020 relatif à certaines ressources et charges de la Fédération nationale et des fédérations départementales des chasseurs.

Ces trois décrets permettent d'appliquer six des treize dispositions législatives relatives à la chasse nécessitant obligatoirement une mesure réglementaire d'application. Si la publication des mesures réglementaires restantes a pris du retard, elle est principalement prévue, selon le ministère de la transition écologique et solidaire, pour le mois de mars 2020.

Enfin, les dispositions législatives relatives à l'extension des pouvoirs de police administrative et judiciaire des inspecteurs de l'environnement ne doivent pas directement, en application de la loi du 24 juillet 2019, faire l'objet de mesures réglementaires pour devenir effectives. Toutefois, un certain nombre d'entre elles, relatives à l'accès à différents fichiers – fichiers des antécédents judiciaires, système d'immatriculation des véhicules, fichier des personnes interdites d'acquisition et de port d'arme, etc. – ainsi qu'à l'affectation des biens saisis, nécessitent de modifier des textes réglementaires existants. **Vos rapporteurs seront donc vigilants à ce que ces mesures, fortement attendues par les agents de l'OFB, soient prises dans les meilleurs délais.**

Au total, **64 % des mesures d'application réglementaires directement nécessaires à l'application des dispositions de la loi du 24 juillet 2019 ont été prises.** S'agissant des trois rapports devant être remis au Parlement par le Gouvernement, seul celui relatif au financement de la politique de l'eau et de la biodiversité pour la période 2019-2022 a été transmis au Parlement, le 31 octobre 2019.

Les deux rapports visant, pour le premier, à étudier les dispositions nécessaires pour diversifier et simplifier l'accès à la fonction publique au sein de l'OFB et, pour le second, à présenter les enjeux relatifs à la requalification des agents techniques de l'environnement en techniciens de l'environnement et aux voies d'accès à la catégorie statutaire A d'une partie des personnels occupant des fonctions d'encadrement **n'ont à ce jour pas été transmis**. Suite aux annonces du Président de la République à Chamonix le 13 février dernier, **vos rapporteurs espèrent que ces deux rapports seront prochainement transmis, car les mesures qu'ils contiennent sont fortement attendues par les agents de l'office**.

Le présent rapport s'attache donc à faire état de la mise en application de la loi du 24 juillet 2019 en abordant successivement la création de l'OFB (I), la réforme de la chasse (II) et le renforcement des pouvoirs de police administrative et judiciaire des inspecteurs de l'environnement (III).

I. LA CRÉATION DE L'OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ

La loi du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement **a fusionné l'Agence française de la biodiversité (AFB) avec l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)**. Reprenant les missions des deux anciennes entités, l'Office français de la biodiversité (OFB), mis en place le 1^{er} janvier 2020, constitue le nouvel opérateur de l'État chargé de restaurer et de protéger la biodiversité.

Huit dispositions législatives relatives à la création de l'OFB doivent, en application de la loi du 24 juillet 2019, faire l'objet de mesures réglementaires d'application. Il est en effet nécessaire de préciser, par voie réglementaire, les modalités de création de l'OFB, la gouvernance et la composition du conseil d'administration, les dispositions financières ainsi que les dispositions relatives à la représentation du personnel au sein du conseil d'administration, du comité technique et du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

Dans un souci de simplicité et de lisibilité, **le décret n° 2019-1580 du 31 décembre 2019 relatif à l'Office français de la biodiversité**, pris après avis du Conseil d'État, rassemble toutes ces dispositions d'application de la loi. Par ailleurs, afin de rendre le nouvel établissement opérationnel, **le décret prévoit la prise de dix textes réglementaires** ⁽¹⁾, des ministères de la transition écologique et solidaire et de l'agriculture ou des deux conjointement. **Six ont été publiés à ce jour.**

Au cours des auditions conduites par vos rapporteurs, **les représentants du personnel de l'établissement ont exprimé de fortes inquiétudes concernant les moyens humains et financiers** alloués à la réalisation des missions de l'OFB. Le calendrier contraint de préparation de la fusion engendre des difficultés de fonctionnement importantes, qui se traduisent par une surcharge de travail des fonctions support, une multiplication des niveaux de décision, notamment au sein des directions générales, et des difficultés de collaboration entre les agents issus de l'AFB et ceux issus de l'ONCFS dans certains départements.

(1) Ces textes ont pour objet :

- la nomination des membres du conseil d'administration ;
- la fixation du siège de l'OFB ;
- la nomination des membres du conseil scientifique ;
- les modalités d'élection, de suppléance et de remplacement des représentants du personnel au sein des instances de dialogue social ;
- la création du groupement comptable ;
- la nomination de l'agent du groupement comptable ;
- les conditions de constitution des régies d'avances et de recette de l'OFB ;
- la tenue des agents techniques de l'environnement et des techniciens de l'environnement de l'OFB ;
- la fixation du budget de l'OFB pour l'exercice 2020 ;
- l'approbation des comptes financiers relatifs à l'exercice de l'année 2019 de l'AFB et de l'ONCFS.

La direction de l'OFB reconnaît ces difficultés initiales, qui semblaient inévitables au regard du calendrier et des modes de fonctionnement des deux établissements ayant fusionné. Le directeur général a néanmoins assuré que **les missions considérées comme vitales** – et en premier lieu la paie des agents – **ont pu être assurées** sans difficultés majeures dès le mois de janvier. Il a également indiqué que **l'organisation commune du travail entre les agents issus des deux établissements se mettait progressivement en place**, avec la volonté affichée d'encourager les agents souhaitant faire évoluer leur mission sans chercher à déstabiliser l'organisation des services pour ceux qui ne le souhaitent pour l'instant pas. Il a également communiqué à vos rapporteurs l'organigramme des services de l'OFB, qui est annexé au présent rapport.

A. UNE GOUVERNANCE EN COURS DE MISE EN PLACE

1. Une première réunion du conseil d'administration en mars 2020

En premier lieu, le décret n° 2019-1580 du 31 décembre 2019 relatif à l'Office français de la biodiversité et l'arrêté du 31 janvier 2020 portant nomination au conseil d'administration de l'OFB et désignation du commissaire du gouvernement de l'OFB déterminent la composition des cinq collèges du conseil d'administration conformément à l'article 1^{er} de la loi du 24 juillet 2019. **Il comporte quarante-trois membres**. La taille du conseil d'administration ayant fait débat lors de l'examen du projet de loi à l'Assemblée nationale et au Sénat, le nombre de membres finalement retenu **tient compte de la volonté des députés et des sénateurs de représenter au mieux l'ensemble des acteurs** concourant à la protection et la restauration de la biodiversité.

La liste des membres du conseil d'administration, annexée au présent rapport, a été fixée :

– s'agissant des trois premiers collèges, par l'arrêté du 31 janvier 2020 portant nomination au conseil d'administration de l'Office français de la biodiversité et désignation du commissaire du gouvernement de l'Office français de la biodiversité ;

– s'agissant du quatrième collège, par une décision du directeur général de l'OFB en date du 26 février 2020 ;

– s'agissant du cinquième collège, d'une part, par désignation par le Président du Sénat publiée au JO du 23 novembre 2019 et, d'autre part, par désignation du Président de l'Assemblée nationale publiée au JO du 21 décembre 2019.

Cette composition respecte les dispositions du projet de loi introduites au Sénat et modifiées en commission mixte paritaire visant à assurer un **quantum de 10 % des sièges, soit quatre sièges, aux représentants de la Fédération nationale des chasseurs (FNC), des fédérations départementales des chasseurs**

et de la Fédération nationale de la pêche en France (FNPF). Cette dernière espérait obtenir deux des quatre sièges du deuxième collège ⁽¹⁾ mais n'en a obtenu qu'un. Il est à cet égard intéressant de noter que le directeur général de la FNPF a été nommé, en tant que personnalité qualifiée, comme membre du premier collège. Ce choix est justifié par le ministère de la transition écologique et solidaire par sa qualité d'expert des milieux aquatiques et de praticien des projets de restauration de continuité des cours d'eau.

Interrogé par vos rapporteurs, le ministère a par ailleurs clarifié que si les suppléants des représentants du personnel et des parlementaires ne pouvaient être regardés comme étant membres du conseil d'administration, rien ne s'opposait juridiquement à ce qu'ils assistent, sans voix délibérative, aux réunions du conseil.

Le premier conseil d'administration de l'office, qui se tient le 3 mars 2020, a été exceptionnellement convoqué par le commissaire du Gouvernement et conjointement préparé par la direction de l'eau et de la biodiversité et l'OFB, en l'absence de président élu. Ce premier conseil d'administration permettra de décider de ses règles de fonctionnement et d'élire son président. Sera notamment inscrit à l'ordre du jour le lancement d'un **appel à projet de 4 millions d'euros en faveur d'actions innovantes portées par des associations environnementales**, financé à hauteur de 2 millions d'euros par l'OFB, les 2 millions restants provenant du programme 113 de la mission Écologie, développement et mobilité durables.

Lors des auditions, les représentants du personnel ont exprimé plusieurs attentes concernant le premier conseil d'administration. Ils attendent notamment de la direction générale des précisions sur la **priorisation des missions de l'office**, une meilleure **prise en compte du mal-être d'une partie des personnels** résultant de la fusion et une **clarification de l'organisation de l'établissement** en améliorant la prise en compte des enjeux de la mer et des outre-mer. Ils souhaitent également que la question des moyens, humains comme financiers, puisse être abordée.

Le décret du 31 décembre 2019 précise **les modalités de fonctionnement du conseil d'administration**, ses missions de gestion de l'établissement, sa fréquence de réunion, la transmission de la convocation et de l'ordre du jour, le quorum et le caractère exécutoire des délibérations. Par ailleurs, les dispositions du décret détaillent les missions du directeur général nommé pour une période de quatre ans renouvelable une fois. À ce titre, **le décret du 30 décembre 2019 a nommé M. Pierre Dubreuil directeur général de l'office**, après son audition, en application de l'article 13 de la Constitution, par les commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat ⁽²⁾.

(1) « Les pêcheurs veulent présider le conseil d'administration du futur Office français pour la biodiversité », *AEF*, 24 octobre 2019.

(2) *Le compte rendu de l'audition, par la commission du développement durable de l'Assemblée nationale, est disponible ici* : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-dvp/19-20/c1920035.asp>.

Sous réserve des compétences déléguées au directeur général, le décret précise les attributions du conseil d'administration pouvant être déléguées aux commissions spécialisées ⁽¹⁾. Il établit les conditions dans lesquelles le commissaire du gouvernement, chargé de vérifier la conformité de la politique générale de l'établissement aux missions définies à l'article L. 131-9 du code de l'environnement, peut modifier l'ordre du jour, faire connaître la position du Gouvernement sur les questions examinées ou demander une réunion extraordinaire du conseil d'administration. Le décret précise que **M. Olivier Thibault, directeur de l'eau et de la biodiversité du ministère de la transition écologique et solidaire, est désigné commissaire du gouvernement.**

2. Un conseil scientifique et un conseil d'orientation qui devraient être mis en place courant 2020

Le décret du 31 décembre 2019 détaille les missions et le fonctionnement du conseil scientifique placé auprès du conseil d'administration. Chargé de l'évaluation des activités de l'établissement en matière de recherche, de formation, de diffusion et de valorisation des résultats, il comportera vingt-cinq membres nommés par **un arrêté conjoint des ministres de tutelle. Il devrait être publié fin mars 2020.** Le décret précise ses modalités de réunion et de délibération et prévoit que nul ne peut être simultanément membre du conseil scientifique et du conseil d'administration. Le président du conseil scientifique sera toutefois invité, sans voix délibérative, à la réunion du conseil d'administration.

Au cours de son audition, le directeur général de l'office a indiqué à vos rapporteurs qu'un premier rapport du conseil scientifique, à destination du conseil d'administration, est attendu en 2020. Il a insisté sur sa **volonté de faire du conseil scientifique une véritable instance stratégique pour l'OFB**, associée aux choix structurants de l'établissement compte tenu de l'importance de la connaissance scientifique de la biodiversité nécessaire à la réalisation des missions de l'OFB.

Le conseil d'orientation doit quant à lui faire l'objet d'un travail de préfiguration, qui visera à en déterminer le fonctionnement, la composition et les formations spécialisées qui le constitueront.

3. D'autres dispositions prévues par le décret du 31 décembre 2019 permettent de mettre en place le fonctionnement de l'OFB

Le décret détermine **les modalités de création des agences régionales de la biodiversité**. Sauf lorsqu'une agence est constituée sous la forme d'un

(1) Ces attributions concernent les marchés, les subventions ou concours financiers accordés par l'établissement, la conclusion des conventions, la politique immobilière de l'établissement, l'acceptation ou le refus des dons et legs, les actions en justice et les transactions, l'adhésion à des organismes dotés de la personnalité morale, les prise, extensions ou cessions de participation financière ainsi que la participation à des groupements d'intérêt public ou à des groupements d'intérêt économique, les conditions du recours et la rémunération des experts contribuant aux missions mentionnées à l'article L. 131-9 du code de l'environnement, la création des réserves nationales de chasse et de faune sauvage et les candidatures à la gestion de ces réserves.

établissement public de coopération environnementale, la convention qui la met en place précise son statut, son fonctionnement, ses missions, ses moyens et les modalités de gestion de ses agents.

En complément du décret du 31 décembre 2019, deux arrêtés ont été pris afin de mettre en place l'Office français de la biodiversité :

– l'arrêté du 31 décembre 2019 fixant le siège de l'Office français de la biodiversité à Vincennes ;

– l'arrêté du 31 décembre 2019 relatif à la tenue des agents techniques de l'environnement et des techniciens de l'environnement, commissionnés et assermentés, en fonction à l'Office français de la biodiversité et dans les établissements publics des parcs nationaux ⁽¹⁾.

B. LES AUTRES TEXTES D'APPLICATION RELATIFS AU FONCTIONNEMENT DE L'OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ

L'OFB est placé sous la double tutelle du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de l'agriculture. En pratique, le ministère de la transition écologique et solidaire a indiqué à vos rapporteurs que **la direction de l'eau et de la biodiversité assurera la tutelle principale et sollicitera le ministère de l'agriculture pour les décisions de cotutelle.**

La signature du contrat d'objectifs et de performance de l'OFB a été lancée par le ministère dans une perspective d'approbation et de signature en 2021. Dans l'attente de ce document, qui pourrait couvrir la période 2021-2025, l'OFB poursuivra la mise en œuvre des contrats d'objectifs et de performance de l'AFB et de l'ONCFS sur l'année 2020.

1. Dispositions relatives au personnel et à ses représentants

Au cours des débats parlementaires sur le projet de loi créant l'OFB, une **attention particulière a été portée à la situation des personnels de l'AFB et de l'ONCFS**, plus particulièrement concernant l'accompagnement de leur transfert au sein du nouvel établissement.

Ainsi, la loi du 24 juillet 2019 prévoit la remise de deux rapports, six mois après la promulgation de la loi. Le premier vise à étudier les dispositions nécessaires pour diversifier et simplifier l'accès à la fonction publique au sein de l'Office français de la biodiversité. Le second rapport doit présenter les enjeux relatifs à la requalification des agents techniques de l'environnement (ATE) de catégorie C en techniciens de l'environnement (TE) de catégorie B et aux voies d'accès à la catégorie statutaire A d'une partie des personnels occupant des fonctions d'encadrement.

(1) En application de l'article R. 131-34-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue du décret n° 2019-1580 du 31 décembre 2019.

Ces deux rapports n'ayant pas été transmis au Parlement, **le ministère a indiqué à vos rapporteurs qu'il a souhaité attendre les annonces du Président de la République à Chamonix devant les agents de l'OFB le 13 février dernier** pour produire ces deux rapports, le Président de la République s'étant notamment prononcé sur le sujet de la promotion en catégorie A d'une partie des chefs de service départementaux.

Lors de son audition le 11 décembre 2019 par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, M. Pierre Dubreuil a affirmé qu'un plan de requalification des ATE est prévu sur une durée de cinq ans, tout en permettant à 80 % de ces agents d'être promus TE d'ici 2022. Ce plan a été précisé par le ministère, qui a indiqué à vos rapporteurs que **274 agents seront promus dès 2020 ; le même nombre d'agents seront promus en 2021 et en 2022. En 2023 et 2024, seront enfin promus, chaque année, 44 agents.**

S'agissant des personnels occupant des fonctions d'encadrement, le directeur général a annoncé le versement, à compter de 2020, d'un complément indemnitaire annuel aux chefs de service départemental ainsi qu'à leurs adjoints. Si un plan de requalification des TE en ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement (IAE) a été porté par le ministère de l'agriculture depuis 2019, permettant à 5 TE de devenir IAE, le **Président de la République a demandé, le 13 février dernier à Chamonix, au Gouvernement d'accélérer le rythme des promotions des chefs de service départemental. Vos rapporteurs seront donc vigilants à ce que ces annonces se traduisent par une augmentation réelle du rythme des requalifications**, afin que les agents qui exercent des fonctions d'encadrement puissent accéder à un grade correspondant aux missions qu'ils exercent. Ils veilleront également à ce que ces requalifications ne se fassent pas au détriment de l'avancement et des évolutions de carrière des autres agents de l'office.

Par ailleurs, les articles 19 et 20 de la loi du 24 juillet 2019 prévoient des dispositions transitoires concernant les représentants du personnel au conseil d'administration, au comité technique et au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) de l'Office français de la biodiversité. Ainsi, le décret du 31 décembre 2019 précise que le directeur général de l'Office français de la biodiversité fixe la liste des organisations syndicales habilitées à désigner les quatre représentants du personnel au conseil d'administration, les dix représentants du personnel au comité technique et les huit représentants pour le CHSCT.

Enfin, un arrêté des ministres de la transition écologique et solidaire et de l'agriculture doit fixer les **modalités d'élection, de suppléance et de remplacement des représentants du personnel**, applicables de façon permanente au conseil d'administration, au comité technique et au CHSCT, conformément au décret du 31 décembre 2019. Le ministère de la transition écologique et solidaire a indiqué que **cet arrêté, qui doit être pris au maximum trois ans après la publication de la loi du 24 juillet 2019, est d'ores et déjà en cours de rédaction et devrait être publié en 2020.**

2. Dispositions financières et budgétaires

Les dispositions financières et comptables applicables à l'Office français de la biodiversité sont détaillées par le décret n° 2019-1580 du 31 décembre 2019. Conformément au décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable, dont les dispositions sont applicables aux établissements publics, la gestion comptable de l'OFB est assurée par un groupement comptable, commun à l'office, l'établissement public du marais poitevin et aux parcs nationaux. L'arrêté du 31 décembre 2019 relatif au groupement comptable créé en application de l'article R. 131-33-1 du code de l'environnement, pris par les ministres de la transition écologique et solidaire, de l'agriculture et du budget, en précise le fonctionnement ainsi que les prérogatives de l'agent comptable placé à sa tête.

L'arrêté du 31 décembre 2019 relatif aux conditions des régies d'avances et de recettes à l'Office français de la biodiversité, pris par les ministres de tutelle précités, détermine les règles applicables à l'ordonnateur de l'office lorsqu'il décide, après avis conforme de l'agent comptable, de créer des régies d'avances et de recettes.

Un arrêté du 18 décembre 2019 ⁽¹⁾, non prévu par le décret du 31 décembre, est également venu préciser que le contrôle budgétaire sur l'OFB est exercé par la mission Écologie et développement durable du service du contrôle général économique et financier.

Par ailleurs, le décret n° 2019-1580 du 31 décembre 2019 prévoit la publication de deux textes réglementaires afin, d'une part, de déterminer le budget de l'OFB pour l'exercice de 2020 et, d'autre part, pour approuver les comptes financiers de l'AFB et de l'ONCFS relatifs à l'exercice de 2019.

La décision du 1^{er} janvier 2020 relative au budget initial pour 2020 de l'Office français de la biodiversité, complétée par une annexe, **arrête le budget pour l'exercice 2020**, en tenant compte de la dotation à l'office sur le programme 113 de la mission Écologie, développement et mobilité durables. Cette compensation de 41 millions d'euros couvre les pertes de recettes de 21 millions d'euros provoquées par la baisse du prix du permis national de chasser, celles de 11 millions d'euros dédiées au financement d'actions en matière de biodiversité et celles de 9 millions d'euros dues au transfert de missions de service public aux fédérations de chasseurs.

La décision d'approbation des comptes de l'AFB et de l'ONCFS n'a quant à elle pas encore été prise ; elle devrait l'être dans le courant du mois de mars 2020.

(1) Arrêté du 18 décembre 2019 modifiant l'arrêté du 12 juin 2014 portant désignation de la mission « Écologie et développement durable » du contrôle général économique et financier pour exercer le contrôle budgétaire sur l'Office français de la biodiversité.

Au cours des auditions conduites par vos rapporteurs, **les syndicats des personnels de l'OFB ont unanimement critiqué le manque de moyens**, financiers comme humains, dont va disposer l'office pour exercer ses missions. Selon les syndicats, cela obligerait l'office à prioriser certaines missions au détriment d'autres, sans que les axes de priorisation ne soient pour autant clairement définis.

Si le plafond d'emplois de l'OFB pour 2020 correspond à l'addition des plafonds d'emplois de l'AFB et de l'ONCFS pour 2019, le schéma d'emplois prévu pour l'OFB conduirait à une perte de 20 ETP en 2021 puis de 40 ETP en 2022, soit une perte de 60 ETP sur la période. À cela s'ajouterait le transfert, d'ici 2022, de 37 ETP vers les parcs naturels marins.

Le directeur général de l'office a donc insisté, au cours de son audition, sur **la nécessité absolue de maintenir les effectifs dans les services départementaux, afin d'assurer la présence de l'OFB sur tout le territoire**. Interrogés au cours de leur audition, les représentants du personnel ont à ce sujet indiqué que les agents des services départementaux ont, depuis longtemps, noué des relations avec les collectivités territoriales pour faciliter les contrôles. Le directeur général a quant à lui confirmé le rôle de production d'expertise qu'a l'OFB pour conseiller les élus des collectivités.

Il est également ressorti des auditions que l'OFB allait, en 2020, faire face à de nouvelles charges. Celles-ci sont liées aux mesures sociales évoquées précédemment (pour un montant évalué entre 5,5 et 8 millions d'euros) ainsi qu'au lancement du nouvel appel à projet à destination des associations environnementales (financé par l'OFB à hauteur de 2 millions d'euros), qui, s'ajoutant à la hausse de 3 millions d'euros de la contribution de l'OFB aux parcs nationaux, vont conduire l'OFB à prélever 10,03 millions d'euros sur son fonds de roulement.

Vos rapporteurs seront vigilants à ce que **ces nouvelles charges soient**, à compter de 2021, **compensées par une augmentation équivalente des ressources de l'OFB, qui pourrait par exemple se traduire par une augmentation de la dotation du ministère à l'OFB via le programme 113**.

Enfin, en application de l'article 1^{er} de la loi du 24 juillet 2019, le Gouvernement devait remettre un **rapport au Parlement sur le financement de la politique de l'eau et de la biodiversité pour la période 2019-2022** dans un délai de trois mois après la promulgation de la loi. Ce rapport a été remis au Parlement le 31 octobre 2019. Il indique, conformément à l'engagement du Gouvernement lors des débats parlementaires, que la création de l'OFB et la réforme de la chasse n'auront pas d'impact sur le budget des agences de l'eau : cela s'est traduit, dans la loi de finances pour 2020, par une dotation à l'OFB sur le programme 113 d'un montant de 41 millions d'euros, compensant la réforme de la chasse sans faire appel à une contribution supplémentaire des agences de l'eau.

II. L'ÉVOLUTION DES MISSIONS DES FÉDÉRATIONS DES CHASSEURS

La loi du 24 juillet 2019 apporte plusieurs **modifications à la gouvernance de la chasse, aux relations entre les fédérations nationale et départementales et à l'exercice de la chasse.**

D'une part, de nouvelles obligations ont été créées et sont applicables à la Fédération nationale et aux fédérations départementales des chasseurs, telles que la conduite ou le financement d'actions concrètes de protection de la biodiversité ou la gestion adaptative des espèces. D'autre part, la loi fait évoluer la gouvernance de la chasse, en particulier les relations entre la Fédération nationale des chasseurs (FNC) et les fédérations départementales des chasseurs, les conditions de sa pratique, la gestion du fichier national des permis de chasser et transfère des missions de service public, auparavant exercées par le préfet, aux fédérations départementales des chasseurs.

Treize dispositions législatives doivent obligatoirement faire l'objet de mesures d'application afin de les rendre pleinement effectives. **Trois décrets, permettant d'appliquer six de ces dispositions législatives, ont été publiés à ce jour.**

A. DE NOUVELLES MISSIONS ONT ÉTÉ CRÉÉES POUR LES FÉDÉRATIONS DES CHASSEURS

1. Le fonds dédié à des actions en faveur de la biodiversité a été lancé

L'article 13 de la loi du 24 juillet 2019 instaure une obligation pour les fédérations nationale et départementales des chasseurs de conduire ou de concourir financièrement à des actions de protection de la biodiversité ⁽¹⁾. Les fédérations départementales des chasseurs participent désormais à leur financement, à hauteur d'au moins 5 euros par permis de chasser, au travers d'un fonds dédié et géré conjointement, dans le cadre d'une convention, par la FNC et l'OFB ⁽²⁾.

En application de la loi du 24 juillet 2019, **le décret n° 2020-92 du 6 février 2020** ⁽³⁾ **fixe la contribution de la FNC à ce fonds à 5 euros par adhérent ayant validé un permis de chasser.** Il dispose que la FNC, après décision de son assemblée générale, peut faire l'avance au fonds de la contribution financière des fédérations départementales. L'État s'étant engagé à apporter 10 euros par permis de chasser par le biais de l'AFB puis de l'OFB, une convention a été signée entre l'agence et les fédérations des chasseurs le 25 octobre 2019, et une **première série d'actions a été validée lors du conseil d'administration de l'AFB du 26 novembre 2019.**

(1) Article L. 421-5 du code de l'environnement.

(2) Article L. 421-14 du code de l'environnement.

(3) Décret n° 2020-92 du 6 février 2020 relatif à certaines ressources et charges de la Fédération nationale et des fédérations départementales des chasseurs.

2. Les relations financières entre la FNC et les fédérations départementales des chasseurs ont été précisées

Par ailleurs, la loi prévoit que la FNC apporte une aide financière aux fédérations départementales des chasseurs, en fonction décroissante de leur nombre d'adhérents ⁽¹⁾. **Selon le décret n° 2020-92 du 6 février 2020, l'aide est versée chaque année dans un délai maximum de quatre mois à compter de la réception de la demande des fédérations départementales concernées.** Si la loi prévoyait la possibilité de fixer, par voie réglementaire, un nombre d'adhérents au-delà duquel cette aide n'est pas attribuée, cette faculté n'a pas été utilisée à ce jour par le pouvoir réglementaire.

3. Transfert de missions de service public aux fédérations départementales des chasseurs

Plusieurs missions relatives à la gestion de la chasse, précédemment dévolues aux préfets, ont été transférées aux présidents des fédérations départementales des chasseurs en application de la loi du 24 juillet 2019.

Tout d'abord, l'article 13 de la loi a confié l'agrément des associations communales et intercommunales de chasse, qui relevait auparavant du préfet, au président de la fédération départementale des chasseurs. **Le décret n° 2019-1432 du 23 décembre 2019 ⁽²⁾ apporte les modifications et les coordinations nécessaires au code de l'environnement pour appliquer le transfert de cet agrément.** Ce décret précise notamment que le président de la fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs peut déléguer sa signature à un agent placé sous son autorité, et que ses décisions sont publiées dans un répertoire des actes officiels de la fédération dans le mois suivant.

La loi du 24 juillet 2019 a également transféré la mise en œuvre des plans de chasse, auparavant dévolue au préfet, aux fédérations départementales des chasseurs. Le préfet demeure toutefois compétent pour fixer, après avis de la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage et pour chaque espèce de grand gibier soumise à un plan de chasse, le nombre minimum et maximum d'animaux pouvant être prélevé dans l'année.

Par ailleurs, le préfet doit, en application de l'article L. 425-8 du code de l'environnement, modifier le plan de chasse en cas :

– de défaillance grave dans la prise en compte par le plan de chasse des orientations du schéma départemental de gestion cynégétique ;

– d'augmentation importante des dégâts de gibier lorsqu'il est établi qu'elle résulte de prélèvements insuffisants.

(1) Article L. 421-14 du code de l'environnement.

(2) Décret n° 2019-1432 du 23 décembre 2019 relatif aux missions de service public des fédérations départementales des chasseurs concernant les associations communales de chasse agréées et les plans de chasse individuels.

Le décret n° 2019-1432 du 23 décembre 2019 adapte la partie réglementaire du code de l'environnement à ces nouvelles dispositions législatives. Alors que le législateur a décidé de rendre obligatoire l'intervention du préfet dans les deux cas précités ⁽¹⁾, **l'article R. 425-9 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue du décret du 23 décembre, transforme cette obligation d'action du préfet en simple faculté. Interrogé sur ce point par vos rapporteurs, le ministère de la transition écologique et solidaire a reconnu une erreur et s'est engagé à la corriger dans un décret ultérieur ; vos rapporteurs y seront attentifs.** Une instruction ayant été donnée aux services déconcentrés pour préciser les modalités d'application du transfert de la mise en œuvre des plans de chasse, **le ministère s'est également engagé à compléter cette instruction afin de rappeler le caractère obligatoire de l'intervention du préfet.**

Pour l'application de ce décret, **l'arrêté du 11 février 2020 relatif à la mise en œuvre du plan de chasse et au marquage du gibier** a notamment précisé les modalités d'instruction des demandes individuelles de plan de chasse ainsi que les procédés de marquage des animaux appartenant aux espèces concernées par les dispositifs de pré-marquage et de marquage.

4. Dispositions relatives au permis de chasser

La loi du 24 juillet 2019 a confié aux fédérations départementales des chasseurs la validation des permis de chasser et la délivrance des autorisations de chasser accompagné ; elles apportent également leur concours à l'organisation de l'examen du permis de chasser ⁽²⁾. **Le décret n° 2020-87 du 5 février 2020 ⁽³⁾ a précisé la procédure de délivrance de l'autorisation de chasser accompagné.** Les accompagnateurs devront ainsi suivre une formation à la sécurité à la chasse adaptée à cette responsabilité, dont **le contenu sera défini par un arrêté du ministère chargé de la chasse**, dont la publication est envisagée, selon ce dernier, au **premier semestre 2020**.

Enfin, l'article 13 de la loi du 24 juillet 2019 prévoit la création d'un **fichier national du permis de chasser cogéré par l'OFB et la FNC**, constitué du fichier central des titres permanents du permis de chasser et du fichier central des validations et autorisations de chasser. **Un décret pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés**, dont la publication était initialement prévue pour février 2020, **a été transmis au Conseil d'État**. Il permettra ainsi de préciser les modalités de constitution et de mise à jour du fichier ainsi que les conditions dans lesquels les inspecteurs de l'environnement de l'OFB et les agents de développement des fédérations des chasseurs pourront avoir accès à ce fichier.

(1) La commission mixte paritaire a sur ce point retenu la rédaction de l'Assemblée nationale, qui consacrait le caractère obligatoire de la modification par le préfet, et non celle du Sénat, qui en faisait une simple faculté.

(2) Article L. 421-5 du code de l'environnement.

(3) Décret n° 2020-87 du 5 février 2020 relatif à l'autorisation de chasser accompagné et aux procédures de rétention et suspension administratives des permis de chasser et de l'autorisation de chasser accompagné.

B. L'EXERCICE DE LA CHASSE A ÉTÉ ENCADRÉ PAR DE NOUVELLES EXIGENCES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ

L'article 13 de la loi du 24 juillet 2019 modifie plusieurs dispositions relatives à la pratique de la chasse et plus particulièrement les règles de sécurité, le nourrissage en vue de concentrer des sangliers, la gestion adaptative des espèces et la chasse d'espèces protégées, la chasse en terrain clos ainsi que l'indemnisation des dégâts provoqués par le grand gibier.

1. Un renforcement des règles de sécurité à la chasse en cours de mise en œuvre

En premier lieu, les débats au Sénat ont permis d'inscrire dans la loi les règles de sécurité à observer lors d'actions de chasse. Désormais le port de gilet fluorescent lors de la chasse à tir de grand gibier, la mise en place d'un panneau de signalisation sur la voirie et la remise à niveau décennale des règles élémentaires de sécurité, selon un programme défini par la FNC, sont obligatoires ⁽¹⁾. Si la loi prévoit qu'**un arrêté du ministre chargé de la chasse doit préciser ces règles générales**, le ministère de la transition écologique et solidaire a indiqué à vos rapporteurs que **les dispositions législatives étaient suffisamment précises**. Le cas échéant, un arrêté pourrait toujours être pris si des précisions s'avéraient nécessaires.

Les débats parlementaires ont en outre permis d'introduire **une procédure de suspension et de rétention du permis de chasser**. L'OFB peut désormais interdire la délivrance, retenir ou prononcer la suspension à titre provisoire du permis ou de l'autorisation de chasser en cas de constatation d'un incident matériel grave ayant pu mettre en danger la vie d'autrui ⁽²⁾.

Le décret n° 2020-87 du 5 février 2020 détermine les modalités de motivation et de transmission de l'avis de rétention du permis de chasser ou de l'autorisation de chasser accompagné et leurs conditions de conservation en cas de suspension. Il précise par ailleurs les communications possibles entre l'OFB et le Procureur de la République en cas de décision judiciaire exécutoire ou définitive prononcée en cas d'infraction au code de l'environnement lors de la pratique de la chasse.

2. Une difficile mise en place de la gestion adaptative des espèces

La loi du 24 juillet 2019 a instauré une gestion adaptative des espèces, c'est-à-dire la possibilité d'ajuster les prélèvements de certaines espèces sauvages à l'état de conservation de leurs populations. Cette gestion repose à la fois sur la collecte des données de prélèvements et sur la connaissance scientifique des espèces dans le but de modéliser l'évolution de leur population.

(1) Article L. 424-15 du code de l'environnement.

(2) Articles L. 423-25-1 à L. 423-25-6 du code de l'environnement.

Deux mesures relatives à la gestion adaptative des espèces doivent faire l'objet de textes d'application. Tout d'abord, tout chasseur est tenu par loi du 24 juillet 2019 de **transmettre les données de prélèvements des spécimens** qu'il a réalisés à sa fédération départementale qui elle-même transmettra les informations à l'OFB. Un décret, non encore publié, doit donc déterminer, après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la nature des informations enregistrées et la durée de leur conservation. Un second décret doit fixer la liste des espèces soumises à gestion adaptative. **La publication de ces deux textes était initialement prévue en février 2020, mais elle n'est, à ce jour, pas intervenue.**

Le ministère et la direction de l'OFB ont indiqué à vos rapporteurs que la gestion adaptative se mettrait tout d'abord en place pour trois espèces : **la tourterelle des bois, le courlis cendré et la barge à queue noire**. Outre ces trois espèces, pour lesquelles le comité d'expert sur la gestion adaptative (CEGA) a rendu un avis, la gestion adaptative devrait également concerner le **grand tétras**. Elle sera ensuite étendue progressivement à d'autres espèces.

Le fonctionnement du CEGA a connu des difficultés au cours de l'année, certains membres ayant notamment refusé d'y siéger. De plus, l'avis rendu par le comité sur le courlis cendré, qui ne préconisait aucun niveau de prélèvements en l'absence de données suffisantes, n'a pas été suivi par le ministère. Ce dernier a vu son arrêté suspendu par le Conseil d'État au motif qu'il existait un doute sérieux quant à sa légalité, l'arrêté ne mettant pas en place une gestion adaptative puisqu'il *« n'a pas fait reposer ce choix sur les connaissances scientifiques relatives à la population de cette espèce, comme auraient pu le lui permettre les données résultant de la déclaration des prélèvements de limicoles sur le domaine public maritime imposée aux chasseurs par l'arrêté interministériel du 24 février 2014 [...], sans lesquelles le Comité d'experts sur la gestion adaptative [...] avait, dans son avis du 13 mai 2019, estimé qu'aucun niveau de prélèvement durable ne pouvait être recommandé ⁽¹⁾»*.

Le ministère a donc indiqué à vos rapporteurs qu'il allait, à l'avenir, *« formuler les questions posées au CEGA de façon plus précise et sollicitera à cet effet les associations environnementales et les représentants des chasseurs à l'amont pour s'en assurer »*. Il prévoit également l'organisation, par l'OFB, d'un **colloque sur la gestion adaptative au printemps 2020**, afin de bénéficier de l'expérience d'autres pays l'ayant déjà mise en place.

C. DIVERSES DISPOSITIONS SUR LA PRATIQUE DE LA CHASSE DOIVENT ENCORE FAIRE L'OBJET DE MESURES RÉGLEMENTAIRES D'APPLICATION

Les dispositions financières relatives à la **procédure d'indemnisation des dégâts causés par le grand gibier** aux cultures et aux récoltes agricoles ont été modifiées par l'article 13 de la loi du 24 juillet 2019. Afin de financer

(1) Conseil d'État, ordonnance du 26 août 2019, 433434.

l'indemnisation et la prévention des dégâts, les territoires de chasse doivent désormais contribuer obligatoirement au budget de la fédération départementale des chasseurs. En conséquence, la loi a supprimé le timbre grand gibier et exonéré les chasseurs ayant validé un permis de chasser national de contribuer au budget des fédérations départementales. **Le décret n° 2019-1432 du 23 décembre 2019 précise les modalités d'application de ces dispositions.**

En revanche, **trois mesures inscrites dans la loi du 24 juillet 2014 n'ont pas fait l'objet des mesures réglementaires nécessaires à leur application :**

– l'article 14 de la loi étend les dérogations à l'interdiction de la chasse des oiseaux en période de nidification, de reproduction ou de migration. Plusieurs dérogations peuvent être accordées, à la condition de maintenir dans un bon état de conservation les populations migratrices concernées ⁽¹⁾. Un décret, non publié à ce jour, a été transmis au Conseil d'État pour préciser ces dispositions. Le Gouvernement a indiqué à vos rapporteurs que si les conditions fixées à l'article L. 424-2 du code de l'environnement sont remplies, le ministre chargé de la chasse pourra **préciser, par arrêté, le territoire concerné, le quota de prélèvement autorisé, la transmission des données de prélèvements et les contrôles réalisés par l'OFB ;**

– l'article 13 de la loi a introduit un plan de gestion annuel contrôlé par la fédération départementale des chasseurs pour l'exercice de la chasse en terrain clos. Les conditions de rédaction et d'adoption du plan de gestion doivent être fixées par décret, dont la publication est envisagée par le ministère en mars 2020 ;

– l'article 13 de la loi interdit, sauf exception, le nourrissage en vue de concentrer des sangliers sur un territoire ⁽²⁾. Un décret, dont la publication est prévue pour mars 2020, doit préciser les modalités de cette interdiction et les conditions de mise en œuvre de l'autorisation d'agrainage dissuasif.

(1) *L'article L. 424-2 du code de l'environnement dispose que « ces dérogations ont pour objet de prévenir les dommages importants aux cultures, au bétail, aux forêts, aux pêcheries et aux eaux, de permettre, dans des conditions strictement contrôlées et de manière sélective, la capture, la détention ou toute autre exploitation judicieuse de certains oiseaux en petites quantités. Elles peuvent aussi être accordées dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, dans l'intérêt de la sécurité aérienne, pour la protection de la flore et de la faune et pour des fins de recherche et d'enseignement, de repeuplement, de réintroduction ainsi que pour l'élevage se rapportant à ces actions. »*

(2) *Article L. 425-5 du code de l'environnement.*

III. LE RENFORCEMENT DES POUVOIRS DE POLICE DE L'ENVIRONNEMENT

A. LES PRÉROGATIVES DE POLICE JUDICIAIRE DES INSPECTEURS DE L'ENVIRONNEMENT ONT ÉTÉ ÉLARGIES

Les inspecteurs de l'environnement, en application de l'article L. 172-1 du code de l'environnement, exercent des missions de recherche et de constatation des infractions en matière environnementale. Préalablement réformé par une ordonnance du 11 janvier 2012 ⁽¹⁾, l'exercice de leurs missions de police judiciaire a fait l'objet de plusieurs évolutions dans la loi du 24 juillet 2019 visant à le renforcer et l'affranchir du recours à un officier de police judiciaire pour la réalisation de tâches simples.

Outre l'extension de la compétence des inspecteurs de l'environnement à l'ensemble du territoire national lorsque les nécessités de l'enquête l'exigent ⁽²⁾, ceux-ci peuvent également recevoir du juge d'instruction des commissions rogatoires ⁽³⁾. Dans le cadre de leur enquête, le fait pour un particulier de ne pas déférer à la convocation à une audition est à présent constitutif de l'infraction d'obstacle aux fonctions des inspecteurs.

Par ailleurs, ils peuvent procéder aux réquisitions prévues aux articles 77, 77-1-1 et 77-1-2 du code de procédure pénale dans les mêmes conditions que les officiers de police judiciaire.

Enfin, la loi du 24 juillet 2019 a assoupli le cadre juridique relatif au placement, à la remise dans le milieu naturel et à la destruction des animaux et végétaux saisis au cours d'une enquête lorsque leur conservation n'est plus nécessaire à la manifestation de la vérité.

Toutes ces mesures étant d'application directe, aucun texte réglementaire n'a dû être pris pour en préciser les modalités d'application.

Certaines dispositions relatives aux pouvoirs de police judiciaire, bien que ne prévoyant pas explicitement la prise d'un décret, doivent cependant faire l'objet de mesures réglementaires d'application pour être applicables.

Au cours de l'audition des représentants du personnel de l'OFB, il est notamment ressorti que **les inspecteurs n'avaient pas encore accès aux différents fichiers auxquels la loi leur a pourtant donné accès** afin de renforcer leurs pouvoirs de police. Si la loi du 24 juillet 2019 ne requiert pas explicitement la prise de textes réglementaires pour faire entrer en vigueur ces dispositions, le ministère de la transition écologique et solidaire, interrogé à ce sujet par vos rapporteurs, a

(1) Ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement.

(2) Article L. 172-2 du code de l'environnement.

(3) Article L. 172-10 du code de l'environnement.

confirmé qu'une modification des textes réglementaires régissant le fonctionnement de ces fichiers était nécessaire pour l'application de la loi. Il a également précisé que se posaient des difficultés d'ordre technique d'interfaçage entre les systèmes d'information de l'OFB et ceux du ministère de la justice et du ministère de l'intérieur. Il a donc indiqué **viser une publication des textes réglementaires concernés d'ici la fin de l'année 2020**, à laquelle vos rapporteurs seront particulièrement attentifs compte tenu de l'attente des inspecteurs de l'environnement de bénéficier du renforcement de leurs pouvoirs de police prévu par la loi.

B. D'AUTRES POUVOIRS DE POLICE ADMINISTRATIVE ONT ÉTÉ HARMONISÉS ET RENFORCÉS

Les inspecteurs de l'environnement exercent également des missions de police administrative spéciale en matière environnementale. L'article 22 de la loi du 24 juillet 2019 modifie celles concernant les prélèvements d'échantillons dans le cadre de contrôles administratifs et les mesures possibles en cas de défaut d'autorisation ou d'inobservation des prescriptions du code de l'environnement.

En premier lieu, les inspecteurs de l'environnement peuvent désormais procéder ou faire procéder à des prélèvements d'échantillons en vue d'analyse ou d'essais ⁽¹⁾, comme cela est possible en matière de contrôle de produits chimiques ou de contrôles sanitaires de protection des animaux. Les dispositions introduites par la loi harmonisent la procédure de prélèvement d'échantillons pour l'ensemble des contrôles administratifs prévus dans le code de l'environnement, dans le respect des droits de la personne contrôlée qui peut solliciter une contre-expertise.

En second lieu, indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées, les inspecteurs de l'environnement pourront désormais accompagner la mise en demeure de régulariser une situation, lorsque des installations ou ouvrages sont exploités, des objets et dispositifs sont utilisés ou des travaux, opérations, activités ou aménagements sont réalisés sans avoir fait l'objet d'une autorisation, par des mesures visant à garantir son exécution ⁽²⁾. Les inspecteurs de l'environnement pourront ordonner le paiement d'une astreinte au plus égale à 1 500 euros ou faire procéder d'office, en lieu et place de l'intéressé, à l'exécution des mesures prescrites.

Par ailleurs, la loi du 24 juillet 2019 précise qu'en cas d'inobservation des prescriptions du code de l'environnement applicables aux installations, ouvrages, travaux, aménagements, opérations, objets, dispositifs et activités, après mise en demeure, la consignation entre les mains d'un comptable public d'une somme correspondant aux travaux ou opérations à réaliser ou le paiement d'une amende au

(1) Article L. 171-3-1 du code de l'environnement.

(2) Article L. 171-8 du code de l'environnement.

plus égale à 15 000 euros ⁽¹⁾ par l'intéressé seront recouverts selon les règles applicables aux créances d'État étrangères à l'impôt et au domaine.

Dans le projet de loi initial, l'article 9, correspondant désormais à l'article 22 de la loi promulguée, était une habilitation à légiférer par voie d'ordonnance. Celle-ci ayant été remplacée lors de la première lecture du projet de loi en séance publique à l'Assemblée nationale par des dispositions codifiées au sein du code de l'environnement, la prise d'une ordonnance n'est plus nécessaire.

Toutes les mesures de l'article 22 étant d'application directe, aucun texte réglementaire particulier n'a dû être pris pour en préciser les modalités d'application.

(1) Article L. 171-8 du code de l'environnement.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 4 mars 2020 matin, la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné le rapport d'information de Mme Barbara Pompili et M. Jean-Marie Sermier sur la mise en application de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement.

Ce point de l'ordre du jour ne fait pas l'objet d'un compte rendu écrit. Les débats sont accessibles sur le portail vidéo de l'Assemblée à l'adresse suivante :

<http://assnat.fr/VErDJu>

À l'issue de sa réunion, la Commission a autorisé la publication du rapport d'information.

ANNEXES

COMPOSITION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'OFB

1. Premier collègue

a. Huit représentants de l'État

– sur proposition de la ministre chargée de l'environnement :

M. Olivier Thibault, directeur de l'eau et de la biodiversité ;

– sur proposition du ministre chargé de l'agriculture :

Mme Valérie Metrich-Hecquet, directrice générale de la performance économique et environnementale des entreprises ;

– sur proposition de la ministre chargée de la mer :

Mme Marie Feucher, cheffe du bureau du contrôle des activités maritimes ;

– sur proposition du ministre chargé du budget :

Mme Amélie Verdier, directrice du budget ;

– sur proposition du ministre de l'intérieur :

Mme Marie Lajus, préfète de la Charente ;

– sur proposition de la ministre chargée de la recherche :

Mme Jeanne Garric, chargée de mission ;

– sur proposition de la ministre chargée des outre-mer :

Mme Hélène Caplat-Lancry, cheffe du bureau de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durables ;

– en qualité d'administrateur supérieur des Terres australes et antarctiques françaises :

Mme Evelyne Decorps, préfète des Terres australes et antarctiques françaises.

b. Cinq représentants d'établissements publics nationaux œuvrant dans le champ des compétences de l'établissement

– Mme Patricia Blanc, directrice générale de l'agence de l'eau Seine-Normandie ;

– Mme Eva Aliacar, directrice du parc national de la Vanoise ;

– Mme Léa Marty, coordinatrice à l'appui des politiques publiques de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer ;

– Mme Dominique de Villebonne, directrice adjointe de l'Office national des forêts ;

– Mme Nirmala Seon-Massin, directrice de recherches au Muséum national d'histoire naturelle.

c. Trois personnalités qualifiées en raison de leur compétence dans le domaine de la protection de la biodiversité terrestre, marine ou de la ressource en eau et des milieux aquatiques

– M. Jean-Patrick Leduc, directeur des relations européennes et internationales du Muséum national d'histoire naturelle ;

– Mme Fabienne Allag-Dhuisme, membre permanente du Conseil général de l'environnement et du développement durable ;

– M. Hamid Oumoussa, directeur général de la Fédération nationale de la pêche en France.

2. Deuxième collègue

a. Trois représentants d'organisations professionnelles agricoles et forestières

– M. Hervé Lapie, membre du bureau de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles ;

– M. Pascal Ferey, membre du bureau de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture ;

– M. Benoît de Rodellec, président de Fransylva Bretagne.

b. Deux représentants des autres secteurs économiques concernés

– Mme Laurence Rouger de Grivel, directrice du développement durable du Mouvement des entreprises de France ;

– M. Gérard Romiti, président du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins.

c. Trois représentants d'associations agréées de protection de l'environnement

– M. Jean-David Abel, vice-président de France Nature Environnement ;

– Mme Sandrine Belier, directrice de Humanité et Biodiversité ;

– M. Yves Verilhac, directeur général de la Ligue pour la protection des oiseaux.

d. Deux représentants d'organismes gérant des espaces naturels

– M. Michaël Weber, président de la Fédération des parcs naturels régionaux de France ;

– Mme Mylène Aifa, présidente du comité de gestion de la zone côtière ouest de Nouvelle-Calédonie.

e. Quatre représentants des instances cynégétiques et des instances de la pêche de loisir

– Mme Danielle Chenavier, présidente de la fédération départementale des chasseurs de l'Isère ;

– M. Hubert-Louis Vuitton, président de la fédération départementale des chasseurs du Loir-et-Cher et de la fédération régionale des chasseurs du Centre-Val de Loire ;

– M. Patrick Massenet, président de la fédération départementale des chasseurs de Meurthe-et-Moselle ;

– M. Claude Roustan, président de la Fédération nationale de la pêche en France.

3. Troisième collègue

a. Deux représentants des comités de bassin

– M. Patrick Lecante, président du comité de bassin de Guyane ;

– M. Thierry Burlot, président du comité de bassin Loire-Bretagne.

b. Trois représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, dont au moins un représentant d'une collectivité d'outre-mer

– Mme Sylvie Gustave-dit-Duflo, vice-présidente de la région Guadeloupe ;

– M. François Sauvadet, président du conseil départemental de Côte-d'Or ;

– M. André Flajolet, maire de Saint-Venant.

4. Quatrième collègue

a. Quatre représentants titulaires et quatre représentants suppléants, élus du personnel de l'établissement

– au nom du SNE-FSU :

Mme Véronique Caraco-Giordano et M. Jérôme Cabelguen, titulaires ;

M. Rémy Arseno et Mme Sonia Saïd, suppléants.

– au nom de FO :

M. Philippe Vachet, titulaire ;

M. Johan Gourvil, suppléant.

– au nom de UNSA-Écologie :

M. Éric Gourdin, titulaire ;

M. Yannick Jaouen, suppléant.

5. Cinquième collègue

a. Deux députés ainsi que leurs suppléants

– Mme Barbara Pompili et M. David Lorion, titulaires ;

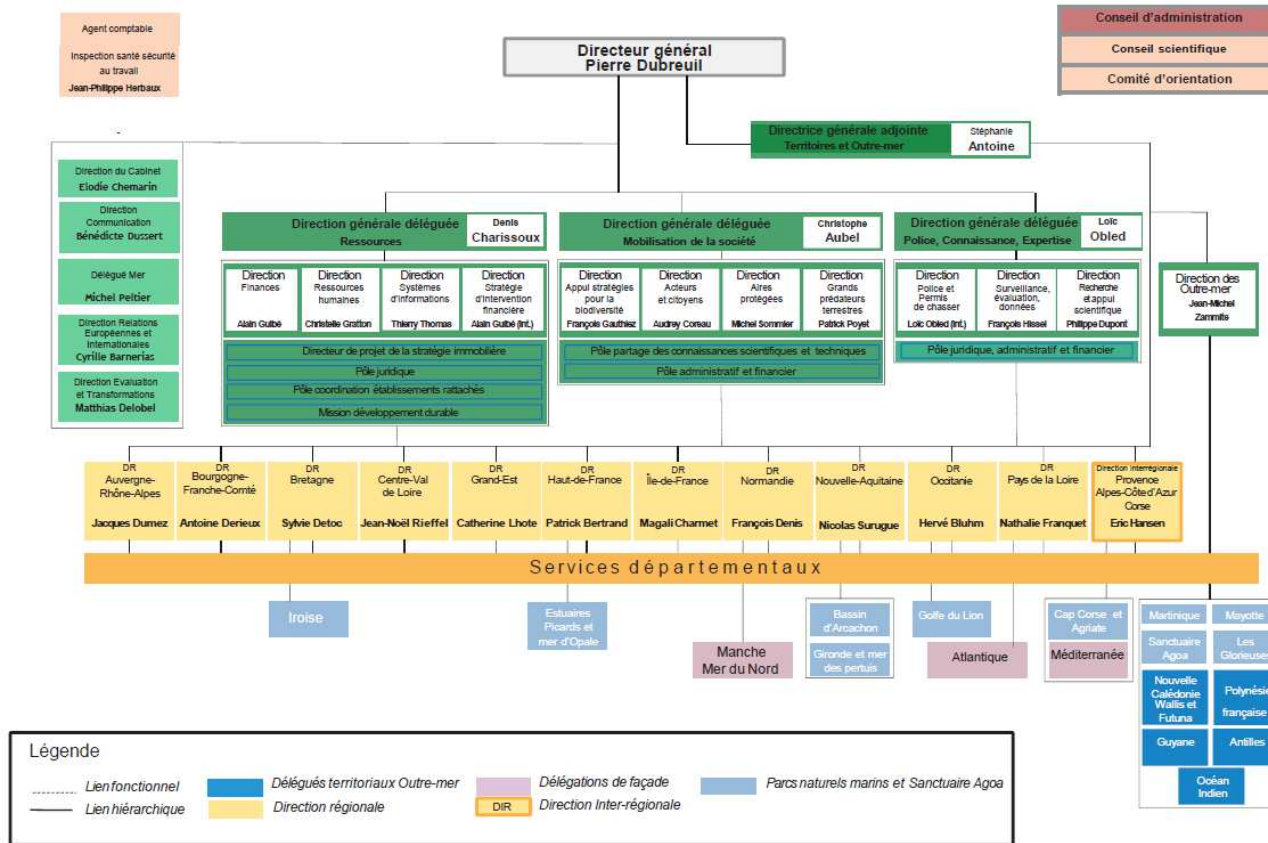
– M. Bruno Millienne et Mme Maina Sage, suppléants.

b. Deux sénateurs ainsi que leurs suppléants

– Mme Nassimah Dindar et M. Jean-Noël Cardoux, titulaires ;

– M. Jérôme Bignon et Mme Nicole Bonnefoy, suppléants.

Macro-organigramme de l'Office français de la biodiversité



ÉTAT DE L'APPLICATION DE LA LOI

Article	N° initial	Dispositif	Textes / rapports prévus	Mesures publiées ou calendrier prévision de publication
1	1 ^{er}	Définition de la géodiversité		
1	1 ^{er}	Création de l'Office français de la biodiversité	Modalités de création des agences régionales de la biodiversité (Article L. 131-10 du code de l'environnement)	<p>Arrêté du 18 décembre 2019 modifiant l'arrêté du 12 juin 2014 portant désignation de la mission « Écologie et développement durable » du contrôle général économique et financier pour exercer le contrôle budgétaire sur l'Office français de la biodiversité.</p> <p>Décret n° 2019-1580 du 31 décembre 2019 relatif à l'Office français de la biodiversité, précisé par :</p> <p>– Arrêté du 31 janvier 2020 portant nomination au conseil d'administration de l'Office français de la biodiversité et désignation du commissaire du gouvernement de l'Office français de la biodiversité ;</p>
			Conditions dans lesquelles le commissaire du Gouvernement peut demander l'inscription d'un point à l'ordre du jour du conseil d'administration (CA), provoquer la convocation d'un CA extraordinaire ou s'opposer à une décision du CA et solliciter une nouvelle délibération (Article L. 131-10)	<p>– Arrêté du 31 décembre 2019 relatif à la tenue des agents techniques de l'environnement et des techniciens de l'environnement, commissionnés et assermentés, en fonction à l'Office français de la biodiversité et dans les établissements publics des parcs nationaux ;</p>
			Composition et fonctionnement du conseil d'administration de l'OFB (Article L. 131-10)	<p>– Arrêté du 31 décembre 2019 relatif au groupement comptable créé en application de l'article R. 131-33-1 du code de l'environnement ;</p>

Article	N° initial	Dispositif	Textes / rapports prévus	Mesures publiées ou calendrier prévision de publication
			Conditions dans lesquelles le conseil d'administration peut déléguer certaines de ses attributions aux conseils de gestion des espaces protégés placés sous la responsabilité de l'OFB (Article L. 131-11)	<p>– Arrêté du 31 décembre 2019 fixant le siège de l'Office français de la biodiversité ;</p> <p>– Arrêté du 31 décembre 2019 relatif aux conditions d'institution des régies d'avances et de recettes à l'Office français de la biodiversité ;</p>
			Conditions dans lesquelles le conseil d'administration peut constituer en son sein des commissions spécialisées et leur déléguer certaines de ses attributions (Article L. 131-11)	<p>– Décision du 1^{er} janvier 2020 relative au budget initial pour 2020 de l'Office français de la biodiversité.</p> <p><i>Trois textes réglementaires, dont la publication est envisagée en mars 2020, restent à prendre pour appliquer le décret sur :</i></p>
			Composition du conseil scientifique, placé auprès du conseil d'administration de l'OFB (Article L. 131-11-1)	<p>– la nomination des membres du conseil scientifique ;</p> <p>– les modalités d'élection, de suppléance et de remplacement des représentants du personnel ;</p> <p>– l'approbation des comptes financiers de l'AFB et de l'ONCFS relatifs à l'exercice de l'année 2019.</p>
			Nomination du directeur général de l'Office français de la biodiversité (Article L. 131-13)	Décret du 30 décembre 2019 portant nomination du directeur général de l'Office français de la biodiversité
			Rapport sur le financement de la politique de l'eau et de la biodiversité pour la période 2019-2022	Transmis en octobre 2019
2	1 ^{er} bis A	Détermination des aires marines protégées	Définition de la procédure au terme de laquelle sont identifiées d'autres catégories d'aires marines protégées (Article L. 334-1)	<i>Mesure déjà appliquée par l'article R. 334-2 du code de l'environnement</i>

Article	N° initial	Dispositif	Textes / rapports prévus	Mesures publiées ou calendrier prévision de publication
3	1 ^{er} bis	Missions complémentaires de conservatoires botaniques nationaux : contribution au système d'information sur la biodiversité	Missions d'intérêt général confiées par l'État aux conservatoires botaniques nationaux (Article L. 414-10)	<i>Projet de décret relatif aux conservatoires botaniques nationaux soumis à consultation</i> <i>Publication envisagée en mars 2020</i>
4	2	Renforcement des pouvoirs de police des inspecteurs de l'environnement		
5	2 bis AB	Extension de la partie civile aux organisations professionnelles de pêche maritime		
6	2 bis AC	Extension des sanctions pénales pour l'exploitation d'un ouvrage en violation d'une décision de remise des lieux en état d'une installation ou d'un ouvrage prise en application de l'article L. 171-7, de l'article L. 171-8, de l'article L. 514-7 ou du I de l'article L. 554-9		
7	2 bis A	Conditions d'exercice des missions de police environnementale attribuées aux agents forestiers et des missions de police forestière attribuées aux agents de police environnementale		
8	2 bis B	Transfert au président du conseil exécutif de Corse du pouvoir d'interdire l'introduction d'espèces végétales ou animales envahissantes		
9	2 bis C	Recours à la vidéoprotection dans la lutte contre l'abandon de déchets		

Article	N° initial	Dispositif	Textes / rapports prévus	Mesures publiées ou calendrier prévision de publication
10	2 bis	Contrôles d'armes par les inspecteurs de l'environnement de l'OFB		
11	2 ter	Aggravation des sanctions pénales en cas d'atteinte à la conservation d'espèces ou d'habitats naturels ou en cas de chasse avec circonstances aggravantes		
12	2 quinquies	Rétention et suspension administratives en cas d'incident de chasse	Modalités d'application de l'article L. 423-25-6 relatif à la suspension du permis de chasser ou de l'autorisation de chasser ou à l'interdiction de leur délivrance	Décret n° 2020-87 du 5 février 2020 relatif à l'autorisation de chasser accompagné et aux procédures de rétention et de suspension administratives du permis de chasser et de l'autorisation de chasser accompagné
13	3	Mesures relatives à la chasse	Montant de la contribution des fédérations départementales des chasseurs au fonds dédié à la protection et à la reconquête de la biodiversité qui ne peut être inférieur à 5 euros par adhérent ayant validé un permis de chasser dans l'année (Article L. 421-5)	Décret n° 2020-92 du 6 février 2020 relatif à certaines ressources et charges de la Fédération nationale et des fédérations départementales des chasseurs.
			Conditions dans lesquelles la Fédération nationale des chasseurs apporte aux fédérations départementales des chasseurs une aide financière dont le montant est fixé en fonction décroissante de leur nombre d'adhérents (Article L. 421-14)	Décret n° 2020-92 du 6 février 2020 relatif à certaines ressources et charges de la Fédération nationale et des fédérations départementales des chasseurs.
			Nombre d'adhérents au-delà duquel l'aide financière apportée aux fédérations départementales des chasseurs n'est pas attribuée (Article L. 421-14)	<i>Décret facultatif qui n'a pas été pris</i>

Article	N° initial	Dispositif	Textes / rapports prévus	Mesures publiées ou calendrier prévision de publication
			<p>Modalités de transfert de l'agrément des associations communales et intercommunales de chasse agréées du préfet aux présidents de fédération départementale des chasseurs et des plans de chasse individuels (Articles L. 422-3 et L. 425-8)</p>	<p>Décret n° 2019-1432 du 23 décembre 2019 relatif aux missions de service public des fédérations départementales des chasseurs concernant les associations communales de chasse agréées et les plans de chasse individuels</p> <p>Arrêté du 11 février 2020 relatif à la mise en œuvre du plan de chasse et au marquage du gibier</p>
			<p>Modalités de délivrance de l'autorisation de chasser accompagné (Article L. 423-2)</p>	<p>Décret n° 2020-87 du 5 février 2020 relatif à l'autorisation de chasser accompagné et aux procédures de rétention et de suspension administratives du permis de chasser et de l'autorisation de chasser accompagné</p> <p><i>Un arrêté reste à prendre afin de déterminer le contenu de la formation à la chasse accompagnée. Sa publication est envisagée au premier semestre 2020.</i></p>
			<p>Règles de sécurité à la chasse (Article L. 424-15)</p>	<p><i>La publication de l'arrêté précisant les règles de sécurité à la chasse est considérée comme facultative par le ministère de la transition écologique et solidaire, dans la mesure où les dispositions législatives lui semblent suffisamment précises.</i></p>
			<p>Modalités de constitution et de mise à jour du fichier national du permis de chasser et conditions dans lesquelles les inspecteurs de l'environnement et les agents de développement des fédérations départementales des chasseurs consultent le fichier dans le cadre de leurs missions de police de la chasse (Article L. 423-4)</p>	<p><i>Publication initialement envisagée avant la fin du mois de février 2020</i></p>

Article	N° initial	Dispositif	Textes / rapports prévus	Mesures publiées ou calendrier prévision de publication
			Conditions dans lesquelles le terrain clos pour l'exercice de la chasse fait l'objet d'un plan de gestion annuel contrôlé par la fédération départementale des chasseurs et contrôle et marquage des sangliers par les établissements professionnels de chasse en terrain clos (Article L.424-3 et L.424-8)	<i>Publication envisagée en mars 2020</i>
			Conditions de mise en œuvre de l'interdiction du nourrissage du sanglier et de l'autorisation d'agrainage dissuasif (Article L. 425-5)	<i>Publication envisagée en mars 2020</i>
			Liste des espèces soumises à gestion adaptative (Article L. 425-16)	<i>Publication envisagée en mars 2020</i>
			Modalités d'application de la gestion adaptative des espèces, y compris la nature des informations enregistrées et la durée de leur conservation (Article L. 425-20)	<i>Publication initialement envisagée avant la fin du mois de février 2020</i>
			Obligation de participation à l'hectare et suppression de la cotisation et du timbre grand gibier (Article L. 426-5)	Décret n° 2020-92 du 6 février 2020 relatif à certaines ressources et charges de la Fédération nationale et des fédérations départementales des chasseurs
14	<i>3 bis</i>	Dérogations relatives à la chasse des oiseaux sauvages	Conditions encadrant les dérogations pour la chasse des oiseaux (Article L. 424-2)	<i>Projet de décret transmis au Conseil d'État</i>
15	<i>3 quater</i>	Gestionnaires des réserves naturelles (extension aux fédérations régionales des chasseurs)		
16	<i>4</i>	Continuité des droits et obligations des établissements fusionnés au sein du nouvel établissement		
17	<i>5</i>	Transfert des personnels des établissements fusionnés dans le nouvel établissement	Rapport étudiant les dispositions nécessaires pour diversifier et simplifier l'accès à la fonction publique au sein de l'OFB	<i>Non transmis</i>

Article	N° initial	Dispositif	Textes / rapports prévus	Mesures publiées ou calendrier prévision de publication
18	5 bis	Demande de rapport sur la progression de la qualification des personnels	Rapport relatif aux enjeux liés à la requalification des agents techniques de l'environnement et aux voies d'accès à la catégorie statutaire A d'une partie des personnels occupant des fonctions d'encadrement	<i>Non transmis</i>
19	6	Élection des représentants des personnels au conseil d'administration	Décret sur les modalités d'élection au conseil d'administration	Décret n° 2019-1580 du 31 décembre 2019 relatif à l'Office français de la biodiversité
20	7	Élection des représentants des personnels au comité technique (CT) et au comité d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail (CHSCT)	Décret sur les modalités d'élection au CT et au CHSCT	Décret n° 2019-1580 du 31 décembre 2019 relatif à l'Office français de la biodiversité
21	8	Coordinations juridiques		
22	9	Harmonisation en matière de police administrative de l'environnement		
23	9 bis	Critères de reconnaissance d'une zone humide		
24	10	Modalités d'entrée en vigueur de la loi		
25	12	Coordinations juridiques		

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Table ronde des syndicats des personnels de l'OFB

– EFA-CGC

M. Gilles Vanpeteghem

M. Guillaume Rulin

M. Philippe Cornet

– CGT Environnement

M. Olivier Gallet

– Force Ouvrière

Mme Isabelle Witté

M. Philippe Vachet

M. Didier Ory

M. Olivier Monnier

– UNSA-Écologie

M. Éric Gourdin

– SNE-FSU

M. Patrick Saint-Léger

M. Pascal Wanhem

Mme Véronique Caraco-Giordano

Office français de la biodiversité (OFB)

M. Pierre Dubreuil, directeur général

Mme Élodie Chemarin, directrice de cabinet

Ministère de la transition écologique et solidaire (MTES)

M. Guillem Canneva, conseiller au cabinet

Mme Aurélie Bretonneau, directrice des affaires juridiques

M. Vincent Montrieux, sous-directeur des affaires juridiques de l'environnement, de l'urbanisme et de l'habitat

Mme Julie Percelay, adjointe à la sous-directrice de l'animation territoriale et de l'appui aux politiques de préservation des écosystèmes

Mme Bénédicte Vergobbi, responsable du bureau de la tutelle de l'OFB et des agences de l'eau

M. Jacques Clément, directeur des ressources humaines

Mme Frédérique Lecocq, cheffe de projet sur le réseau des ressources humaines des opérateurs à la direction des ressources humaines