

ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Acteur de l'environnement

OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ —

47 Biodiversité : l'agence est morte... vive l'office !

- La loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité (OFB), modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement, fusionne au 1^{er} janvier 2020 la toute récente Agence française pour la biodiversité (AFB), créée en 2016, et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), datant lui de 1972 ; l'objectif affiché par le Gouvernement étant de créer un grand acteur public national de la biodiversité.
- La loi adoptée est le fruit d'une procédure parlementaire accélérée qui a abouti à un texte de consensus entre écologistes et défenseurs de la chasse. Si la loi dispose de nombreux articles techniques (statuts des personnels, mesures transitoires, mise en conformité des codes, etc.), des choix politiques ont aussi été faits : des choix relatifs à la gouvernance de la biodiversité, au financement de sa protection, et aux missions qui sont désormais dévolues à ce grand acteur unique de la conservation de la nature.
- L'étude des dispositions techniques de la loi a été écartée du commentaire au profit d'une présentation et d'une analyse critique des choix réalisés par le Gouvernement et par les parlementaires qui sont de nature à interroger juristes et acteurs de la protection de la biodiversité.

L. n° 2019-773, 24 juill. 2019, portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement : JO 26 juill. 2019

NOTE : Procédure parlementaire. – L'examen du projet de loi relatif à la fusion de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage se voulait être une étape technique d'élargissement logique des missions de l'AFB (V. L. de Redon, *Un projet de loi pour fusionner l'AFB et l'ONCFS : Énergie – Env. – Infrastr. 2019, alerte 16*). La mécanique a finalement tourné à la guerre des amendements sur un sujet qui oppose traditionnellement « écologistes » et « chasseurs ».

Ainsi, ce sont plus de mille amendements qui ont été étudiés par les parlementaires en première lecture : 733 amendements à l'Assemblée Nationale (294 en Commission + 439 en séance) et 367 au Sénat (148 + et 219) pour un texte initialement constitué de seulement 10 articles. Ce travail n'a cependant pas été inutile puisque ce sont tout de même 138 amendements qui ont été adoptés par les députés (86 en Commission + 52 en séance) et 153 par les sénateurs (79 + 74).

Le texte a donc évolué de manière substantielle et il a crû de 15 articles (!) ; ce qui montre l'intérêt que les parlementaires portent à la nature et/ou à la chasse – c'est selon –. Il est à noter, fait assez rare, que cette première mouture de la loi a été adoptée à l'unanimité par chacune des deux chambres ; des quelques 36 suffrages exprimés – il est vrai – à l'Assemblée Nationale... (contre 235 voix au Sénat qui reste donc – haut la main – la chambre « du seigle et de la châtaigne » chère au Doyen Vedel...) Ce double-consensus, bien que biaisé, témoigne tout de même qu'il est possible d'avancer, sur les enjeux de la biodiversité, au-delà des clivages poli-

tiques traditionnels. Cela avait déjà été le cas pour la proposition de loi Retailleau relative à la réparation du préjudice écologique : adoptée à l'unanimité (du Sénat) en 2013 avant que ses dispositions ne soient intégrées par un amendement parlementaire au projet de Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages de 2016.

L'urgence ayant été déclarée sur le texte, une Commission mixte paritaire s'est donc réunie à l'issue de cette première lecture. Les travaux de la Commission ont abouti le 25 juin à un accord sur un texte de compromis constitué de 25 articles. Celui-ci a été adopté en deuxième et dernière lecture à l'unanimité par l'Assemblée Nationale le 9 juillet (42 voix « pour ») et par le Sénat le 16 juillet (337). La loi a été promulguée par le président de la République le 24 juillet et publiée au Journal officiel du 26 juillet 2019 (L. n° 2019-773).

Dénomination. – Adieu « Agence Française pour la Biodiversité » ! Les parlementaires ont décidé que le nouvel établissement public serait un « office ». Cette évolution semble être le fruit d'un accord d'équilibre sémantique entre les deux anciennes entités qui fusionnent : M^{me} Barbara Pompili, rapporteure, a ainsi déclaré que l'établissement n'avait été dénommé « AFB-ONCFS » dans un premier temps qu'à titre provisoire « afin que sa dénomination soit définie en concertation avec les parties prenantes ». Un bout de l'un et un bout de l'autre ; et la concertation de retenir le nom d'« Office français de la biodiversité »...

Cela pourrait paraître anecdotique mais il faut se souvenir du débat passionné, et passionnant, de 2013 qui avait entouré la création de l'AFB (V. M. Degoffe & L. de Redon, *Quel statut pour la future Agence française de la biodiversité ? : Environnement et dév. durable 2013, étude 16*) : l'Agence devait « agir » pour la biodiversité. Le cap était mis sur l'action en faveur de la biodiversité. Nous passons donc d'une « action pour » à un « office de » la biodiversité ; la notion d'office se rapprochant de la notion de devoir : « ce dont on doit s'acquitter en vertu d'une obligation » (V. *dictionnaire de l'Académie française, IX^e éd.*) De la même manière que l'ONF gère les forêts, ou l'OEB les brevets, l'OFB se rattache à l'idée qu'il s'agit de mettre en place une gestion de la biodiversité ; plus ou moins obligatoire (donc contrainte par les faits). La raison l'emporte ainsi sur le cœur. Le glissement lexical n'est donc pas des plus heureux qu'il soit mais il conforte l'idée que la fusion de l'AFB et de l'ONCFS en est bien une ; et non une absorption de la seconde par la première. Cette égalité de traitement rassurera certainement les chasseurs « premiers écologistes de France ».

Il est amusant de noter que la première version de la loi publiée au Journal Officiel du 26 juillet disposait d'une erreur matérielle puisque celle-ci apparaissait comme « portant création de l'Office français de la biodiversité et de la chasse » (*sic*). Un rectificatif opportun a été publié dès le lendemain. L'opposition, réelle ou supposée, entre biodiversité et chasseurs n'a plus lieu d'être malgré les réticences ; en ce qui concerne le verbe législatif – pour le moins. Et c'est donc bien de la loi « portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement » dont il faut désormais se saisir (JO 27 juill. 2019, texte n° 2).

Missions. – L'OFB s'est vu confié six missions par le législateur : 1° une mission de police administrative et de police judiciaire dans les domaines de l'eau, des espaces naturels, de la protection des espèces, de la chasse, et de la pêche ; 2° une mission de développement de la connaissance (recherche et expertise) ; 3° une mission d'expertise en matière de gestion de la faune sauvage ; 4° un certain nombre de missions d'appui et de soutien à l'action d'autres acteurs : stratégie nationale de la biodiversité, lutte contre la biopiraterie, suivi de la compensation des atteintes à la biodiversité, mise en œuvre des directives et règlements européens, ainsi

que des conventions internationales, lutte contre les pressions exercées sur la biodiversité et lutte contre les espèces envahissantes, éducation à l'environnement, et financement des actions en faveur de la biodiversité ; 5° une mission de restauration et de gestion des espaces naturels ; notamment en zone littorale (y compris les récifs coralliens) ; et 6° une mission de sensibilisation du public à la biodiversité : accompagnement de la mobilisation citoyenne, formation, et contribution à la structuration des métiers de la biodiversité. Enfin l'Office est « chargé pour le compte de l'État de l'organisation de l'examen du permis de chasser ainsi que de la délivrance du permis de chasser. » Il s'agit donc, ici, d'une synthèse étendue – codifiée à l'article L. 131-9 du Code de l'environnement – des bientôt feux articles L. 131-8, qui disposait des missions de l'AFB, et L. 421-1, qui disposait des missions de l'ONCFS.

Si l'attribution de ces missions à l'OFB par le législateur relève donc – et plutôt – d'une synthèse technique des missions jusque-là dévolues aux acteurs historiques de la biodiversité et de la chasse, on notera néanmoins que l'accent est mis sur les pouvoirs de police de l'Office – il s'agit de sa première mission – pouvoirs qui sont – par ailleurs – renforcés : les inspecteurs de l'environnement conduiront désormais leurs enquêtes, sous le contrôle du Procureur de la République, de la constatation de l'infraction au renvoi du prévenu devant le tribunal sans avoir à se dessaisir au profit d'un officier de police judiciaire généraliste (art. 4). Ils bénéficieront ainsi d'un cadre de collaboration renforcé avec les autres services de police et la réalisation de leurs enquêtes est facilitée par de nouvelles dispositions (gestion des saisies, possibilité d'agir sur l'ensemble du territoire dans le cadre d'une enquête, etc.)

Gouvernance. – L'Office est dirigé par un directeur général nommé par décret (C. envir., art. L. 131-13) Il s'appuie sur un Conseil scientifique (comprenant une part significative de spécialistes de la biodiversité ultramarine, C. envir., art. L. 131-11-1) et un Conseil d'administration constitué de 5 collègues (C. envir., art. L. 131-10) :

- un collège constitué des représentants de l'État, des représentants d'établissements publics nationaux œuvrant dans le champ des compétences de l'office et des personnalités qualifiées. Ces dernières devaient, dans le projet de loi initial, disposer de leur propre collège, comme cela était le cas pour l'Agence française de la biodiversité, mais les parlementaires ayant décidé de se ménager une place dans le Conseil d'administration, ces personnalités – souvent scientifiques – ont donc été intégrées au Premier collège ;
- un collège comprenant des représentants des secteurs économiques concernés, des représentants d'organisations professionnelles agricoles et forestières, d'associations agréées de protection de l'environnement, de gestionnaires d'espaces naturels, des instances cynégétiques et des instances de la pêche de loisir ;
- un collège comprenant des représentants des comités de bassin ainsi que des collectivités territoriales et de leurs groupements ;
- un collège composé des représentants élus du personnel de l'Office ;
- et donc un collège, initialement composé des personnalités qualifiées, et finalement réservé à deux députés – dont un élu dans une circonscription ultramarine – et deux sénateurs – idem.

Les ministres chargés de l'environnement et de l'agriculture désignent un commissaire du Gouvernement appartenant au Premier collège. Un décret d'application précisera les conditions dans lesquelles ce commissaire du Gouvernement peut demander l'inscription d'un point à l'ordre du jour du Conseil d'administration, provoquer sa convocation de manière extraordinaire, ou s'opposer à une de ses décisions puis solliciter une nouvelle délibération.

Les chasseurs ont obtenu la garantie que leurs représentants, avec ceux de la pêche, constitueront au moins 10 % des membres du Conseil d'administration. Il sera intéressant de voir comment cela sera mis en œuvre. En effet, l'AFB disposait d'un Conseil d'administration de 43 membres. Si le décret d'application organisant le détail de la gouvernance de l'OFB s'en inspire, alors les

chasseurs disposeraient de 5 sièges. Or, les deux collèges de l'Agence, qui recouvraient le périmètre de représentation du deuxième collège de l'Office, disposaient de 10 sièges. Si la logique est respectée, les chasseurs-pêcheurs pourraient donc obtenir pas moins de la moitié des sièges alors qu'aucune garantie similaire n'a été donnée aux associations de protection de la nature qui devront donc se partager la moitié des sièges restants avec les gestionnaires d'espaces naturels et les représentants des professions agricoles et forestières...

Enfin, le Conseil d'administration est composé de manière à comprendre au moins un représentant de chacun des cinq bassins écosystémiques ultramarins. Et la parité doit être respectée. Il élit son président et peut déléguer certaines de ses compétences à un Comité d'orientation réunissant des représentants des différentes parties concernées par les missions de l'Office dont il détermine la composition et le fonctionnement (C. envir., art. L. 131-12).

Moyens humains et financiers. – Le budget de l'OFB sera d'environ 340 millions d'euros et l'Office sera composé de quelques 2 700 agents. Ses ressources seront essentiellement constituées des subventions et contributions de l'État et de ses établissements publics ; mais aussi de recettes des taxes affectées, de subventions publiques et privées, de dons et de legs, du produit des ventes et des prestations qu'il effectue dans le cadre de ses missions, de redevances pour service rendu, de produits des contrats, de revenus des biens meubles et immeubles, du produit des aliénations, et de toutes les recettes autorisées par les lois et règlements, sous réserve de ne pas dégrader les ressources des agences de l'eau (C. envir., art. L. 131-14).

Dans un délai de 3 mois suivant la promulgation de la loi, le Gouvernement devra remettre au Parlement un rapport sur le financement de la politique de l'eau et de la biodiversité pour la période 2019 – 2022. On se souvient que la question financière avait été pour l'ONCFS au cœur de sa résistance à son intégration à l'AFB. La fédération nationale des chasseurs avait notamment soulevé la question de la « captation » de la taxe cynégétique par les « écologistes » (V. L. de Redon, *La création de l'Agence française de la biodiversité à l'épreuve des chasseurs : Environnement et dév. durable 2013, alerte 90*). Cette disposition prospective est donc plutôt une bonne nouvelle dans la mesure où elle acte d'un apaisement des esprits sur le sujet. Il est vrai que la question du financement des politiques de la biodiversité a toujours été « remise à plus tard » ; laissant les acteurs de terrain sans réels moyens d'action. Il semblerait donc que l'on s'en inquiète enfin. La majesté de la loi ne suffira pas à elle seule à régler la crise de la biodiversité...

Ajouts. – Le projet de loi est donc passé de 10 à 25 articles. Cela est notamment la conséquence de la présence de quelques « cavaliers » législatifs dans le domaine de la protection de la nature. Ainsi, on notera, plus particulièrement et de manière non exhaustive :

- article 1^{er} : l'article L. 110-1 du Code de l'environnement est complété pour préciser la notion de « géodiversité » qui y avait été introduite par la loi de 2016 sur la biodiversité ; on doit donc entendre par « géodiversité » : « la diversité géologique, géomorphologique, hydrologique et pédologique ainsi que l'ensemble des processus dynamiques qui les régissent, y compris dans leurs interactions avec la faune, la flore et le climat » ;
- article 3 : ajout de la connaissance et de la conservation des champignons (« fonge ») aux missions des conservatoires botaniques nationaux (sic : la mycologie ne relevant pas des sciences botaniques), modification de l'article L. 414-10 du Code de l'environnement ;
- article 7 : précision en matière de procédure pénale en matière forestière, modification de l'article 161-4 du Code forestier ;
- article 8 : dispositions particulières applicables à la collectivité de Corse concernant l'introduction et la propagation des espèces exotiques envahissantes, modification de l'article L. 411-5 du Code de l'environnement ;
- article 9 : extension de la possibilité de vidéosurveillance à « la prévention de l'abandon d'ordures, de déchets, de matériaux ou d'autres objets », ajout à l'article L. 251-2 du Code de la sécurité intérieure. Cette disposition particulière apparaît comme bienve-

nue dans le cadre de la lutte menée par les élus locaux contre les dépôts sauvages de déchets plastiques, ou autre, dans la nature alors que nous avons pu constater – de manière tragique – cet été que le traitement de ce sujet constitue un véritable enjeu de la protection de l'environnement ;

- article 10 : habilitation des agents de la police de l'environnement à constater les infractions relatives à la possession d'armes, ajout à l'article L. 317-1 du Code de la sécurité intérieure.

Enfin, il est à noter que si plusieurs amendements déposés ont essayé de placer l'Office sous la coresponsabilité du ministre en charge de l'Agriculture, aux côtés du ministre en charge de l'Environnement, ceux-ci ont tous été rejetés.

Finalement l'OFB sera créé au 1^{er} janvier 2020. Les textes d'application devraient donc paraître rapidement. Et, si l'on peut saluer l'avancée que constitue la création d'un grand acteur public de la biodiversité, on regrettera peut-être que cela ne fût pas réalisé plus tôt ; contraignant ainsi l'AFB, créée il y a peine 3 ans, à (déjà) se réorganiser. Cela renforce, par ailleurs, le sentiment prégnant d'une insécurité législative chronique dans le domaine du droit de

l'environnement. Enfin on pourra aussi déplorer la procédure d'urgence qui a présidé à la construction de la loi et qui a accéléré, sinon tronqué, le débat parlementaire ; mais – pour une fois – nous avons réformé le droit de l'environnement par la voie législative et non par voie d'ordonnance. Le débat démocratique autour des enjeux environnementaux n'est donc pas encore parfait ; mais il y a du mieux... Le verre est plutôt à moitié plein que vide.

Pour conclure, il faudra demeurer vigilant quant au fonctionnement de la gouvernance de l'établissement où les chasseurs ont obtenu des garanties fortes de représentation (10 % des sièges du Conseil d'administration) alors que les associations de protection de l'environnement n'en n'ont eu aucune et que le quatrième collègue, initialement dévolu aux scientifiques et aux personnalités qualifiées, a finalement été attribué au personnel politique. Affaire à suivre !

Louis de REDON

Mots-Clés : Environnement et développement durable - Acteur de l'environnement - Office français de la biodiversité - Création