



PROJET DE LOI N° 274
PORTANT CRÉATION DE L'OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ, MODIFIANT
LES MISSIONS DES FÉDÉRATIONS DES CHASSEURS ET RENFORÇANT LA POLICE
DE L'ENVIRONNEMENT
PROJET DE LOI ORGANIQUE N° 275
MODIFIANT LA LOI ORGANIQUE N° 2010-837 DU 23 JUILLET 2010
RELATIVE À L'APPLICATION DU CINQUIÈME ALINÉA DE L'ARTICLE 13
DE LA CONSTITUTION

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Rapport n° 424 (2018-2019) de M. Jean-Claude LUCHE, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 3 avril 2019

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le mercredi 3 avril 2019, sous la présidence de M. Hervé Maurey, président, a examiné le rapport de M. Jean-Claude Luche et établi ses textes sur le projet de loi n° 274 (2018-2019) portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement, et sur le projet de loi organique n° 275 (2018-2019) modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, déposés sur le Bureau du Sénat le 25 janvier 2019 et sur lesquels le Gouvernement a engagé la procédure accélérée.

Lors de cette réunion, la **commission a adopté 79 amendements sur le projet de loi ordinaire, dont 18 du rapporteur, et 1 amendement sur le projet de loi organique.**

I. Le projet de loi initial : la création d'un établissement public unique en matière de biodiversité, dépourvu des financements adéquats

L'objectif du texte : fusionner l'AFB et l'ONCFS

Près de trois ans après la promulgation de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, les textes présentés par le Gouvernement viennent parachever l'évolution institutionnelle engagée en 2016, en prévoyant le regroupement de deux établissements publics chargés, dans deux domaines, de mettre en œuvre les actions de l'État en matière de protection de la biodiversité : l'**Agence française de la biodiversité** (AFB) et l'**Office national de la chasse et de la faune sauvage** (ONCFS). Le projet de loi ordinaire comprend trois volets distincts.

Le premier volet porte sur la **fusion de ces deux établissements publics** et comprend des dispositions relatives aux missions et à la gouvernance du nouvel établissement (art. 1^{er}), nommé « **Office français de la biodiversité** » dans le texte transmis par l'Assemblée nationale, ainsi que des mesures techniques visant à assurer une continuité entre les différentes entités concernées, en termes de patrimoine et de personnels (art. 4, 5, 6, 7).

Bien que la commission ait accueilli favorablement le projet de rapprochement des deux établissements à des fins de simplification et d'amélioration de la cohérence des actions menées par l'État en faveur de la biodiversité, elle a regretté qu'il se fasse **sans considération des spécificités que présente le monde de la chasse**.

Le deuxième volet comprend plusieurs modifications du régime juridique des **activités de police judiciaire que peuvent exercer les inspecteurs de l'environnement**, et plus largement tout fonctionnaire ou agent public chargé d'une mission de police de l'environnement. Il harmonise certaines de ces missions, actuellement éclatées entre près de 25 polices spéciales, autour d'un socle commun et étoffe substantiellement leurs pouvoirs d'investigation (art. 2).

Le troisième volet est consacré aux **activités de chasse**, et vise à mettre en œuvre plusieurs mesures de l'accord conclu par le Gouvernement avec le monde cynégétique et du plan biodiversité de juillet 2018. Il inscrit notamment dans la loi l'engagement des fédérations de chasseurs d'amplifier leurs actions en faveur de la biodiversité, en y consacrant au moins **5 euros par adhérent** ayant validé un permis de chasser dans l'année. Il met également en place un dispositif de **gestion adaptative**, qui permettra d'adapter à l'état de conservation de certaines espèces le nombre de spécimens pouvant être prélevés (art. 3).

Le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit également un **transfert aux fédérations des chasseurs** de certaines missions actuellement assurées par le préfet (gestion des associations communales de chasse agréées, mise en œuvre des plans de chasse), ainsi qu'une **suppression du timbre national grand gibier** qui devrait être remplacé par une participation territoriale à l'hectare, pour financer la prévention et l'indemnisation des dégâts de grand gibier.

Il s'agit d'une évolution significative, qui aura pour conséquence de décentraliser le financement au niveau des fédérations départementales, avec une moindre péréquation au niveau national. Si l'objectif poursuivi est de responsabiliser les acteurs de terrain quant à la gestion du grand gibier, plusieurs membres de la commission ont fait part de leurs inquiétudes **quant à la soutenabilité de cette modification pour certaines fédérations départementales confrontées à un décalage important entre leurs ressources, actuelles et potentielles, et les besoins d'indemnisation**.

La question du financement du nouvel établissement laissée sans réponse

De façon générale, la commission a regretté que **les intentions louables de ce texte n'aient pas fait l'objet d'anticipations financières suffisantes**.

Au cours de l'audition de Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, des difficultés de financement du nouvel établissement public ont été soulevées.

En effet, à l'issue de la loi de finances pour 2019 et de plusieurs arbitrages dont la mise en œuvre n'est pas encore arrêtée, **le budget du futur établissement sera confronté à près de 40 millions d'euros de dépenses non couvertes dues à :**

- la baisse des redevances cynégétiques acquittées par tout détenteur d'un permis de chasser, et dont une partie abonde le budget de l'office ;
- la compensation du transfert des missions relatives à la gestion des associations communales de chasse agréées et des plans de chasse de l'autorité préfectorale vers les fédérations départementales des chasseurs.
- la contribution de l'État au financement d'actions de protection de la biodiversité incombant aux fédérations départementales.

Les membres de la commission ont fait part de leurs **vives inquiétudes quant au risque que ce problème de financement soit couvert par une nouvelle augmentation des contributions des agences de l'eau**, au détriment des moyens de la politique de l'eau, pourtant essentielle aux collectivités territoriales, afin de rénover les réseaux de distribution et d'atteindre l'objectif de bon état écologique des eaux fixé par la législation européenne.

II. Les apports de la commission

3 CRÉATION DE L'OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a apporté des modifications substantielles au texte, avec quatre objectifs principaux.

Modifier le mode de gouvernance du futur établissement afin de garantir une représentation plus équilibrée des différentes parties prenantes

Sensible à la place particulière qu'occupe le monde cynégétique dans les politiques en faveur de la biodiversité, la commission a renommé l'Office français de la biodiversité en « **Office français de la biodiversité et de la chasse** ».

Elle a également procédé à plusieurs ajustements de la gouvernance du futur établissement par :

- **un retrait de la majorité acquise aux membres du premier collège** du conseil d'administration, qui comprend notamment les représentants de l'État, et l'établissement d'un commissaire du Gouvernement titulaire d'un droit de veto ;
- **une intégration des organisations professionnelles agricoles et forestières et des associations d'éducation à l'environnement**, respectivement présentes aux conseils d'administration de l'ONCFS et de l'AFB et qui n'avaient pas été retenues dans la nouvelle architecture ;
- **la définition d'un quantum minimal** pour les représentants de la Fédération nationale des chasseurs, des fédérations départementales des chasseurs et de la Fédération nationale de la pêche en France ;
- **la suppression de la possibilité de délégation** des compétences du conseil d'administration à un comité d'orientation permanent.

L'objectif poursuivi par la commission a été de doter le nouvel établissement public d'un **organe de gouvernance véritablement pluraliste, efficace et responsable**.

Préciser les attributions de police judiciaire des inspecteurs de l'environnement

La commission a jugé le projet de loi satisfaisant s'agissant de l'extension des pouvoirs d'investigation de la police environnementale, mais a souhaité apporter quelques compléments concernant leurs **pouvoirs de coercition**, sans pour autant se prononcer en faveur d'une attribution explicite de certains pouvoirs propres aux officiers de police judiciaire (OPJ).

Ainsi, à l'initiative du rapporteur, la commission a adopté un amendement qui qualifie en **sanction pénale le fait pour un individu convoqué en audition libre par un inspecteur de l'environnement de ne pas y déférer**. Elle a par ailleurs étendu aux inspecteurs de l'environnement la possibilité d'accéder aux **fichiers d'antécédents judiciaires**, également ouverts aux services des douanes et aux services fiscaux.

La commission a également permis que les **biens saisis** aux personnes contrevenantes au cours ou à l'issue de procédures judiciaires puissent être **affectés au futur établissement** pour l'exercice de ses missions de police.

Renforcer le rôle des fédérations départementales des chasseurs et améliorer la lutte contre les dégâts de grand gibier

La commission s'est montrée soucieuse, compte tenu de l'intensification de leurs missions prévue par le texte, de **conforter le rôle des fédérations départementales en matière de gestion du patrimoine naturel et des activités de chasse**.

Elle a notamment inscrit dans le projet de loi **l'obligation pour l'État d'apporter 10 euros par permis validé** aux fédérations des chasseurs, en complément de l'obligation incombant aux fédérations de dépenser au moins 5 euros par permis en faveur de la protection de la biodiversité. Chaque fédération départementale recevra directement cette contribution à due concurrence du nombre de ses adhérents ayant validé un permis départemental, tandis que la Fédération nationale des chasseurs sera chargée de gérer un fonds permettant d'assurer une péréquation complémentaire entre fédérations départementales.

La commission a par ailleurs souhaité **améliorer la lutte contre les dégâts de grand gibier**, en renforçant les pouvoirs du préfet en matière de plans de chasse en cas d'augmentation des dégâts dans le département, ainsi qu'en prévoyant la fixation de quotas à une échelle territorialement pertinente pour gérer les espèces concernées. Elle a par ailleurs décidé d'interdire l'agrainage intensif à destination des sangliers, ainsi que la vente et le transport de ces animaux, à l'exception des établissements commerciaux de chasse en enclos, jugeant ces pratiques incompatibles avec une maîtrise des populations de sangliers et des risques sanitaires associés.

En matière de **gestion adaptative**, la commission a tenu à ce que les précisions apportées au régime juridique de cette pratique ne se traduisent pas par **des contraintes excessives pour les chasseurs**. Elle a donc déchargé les chasseurs n'effectuant pas de prélèvement sur une espèce soumise à gestion adaptative de transmettre des données à sa fédération départementale et a modéré les sanctions prévues en cas de réitération du manquement à l'obligation de transmettre les données de prélèvement.

Enrichir le texte de dispositions consacrées à la protection du patrimoine naturel

Enfin, la commission a intégré au texte **plusieurs dispositions visant à améliorer la protection du patrimoine naturel**, à l'initiative de Jérôme Bignon. Une définition de la géodiversité, désignée comme « *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* », a été insérée au sein du code de l'environnement.

Par ailleurs, la commission a **élargi le périmètre des aires marines protégées** aux aires spécifiques à certaines collectivités d'outre-mer ainsi qu'aux aires visées par divers instruments juridiques nationaux et internationaux, et a **précisé les critères de reconnaissance des zones humides**, afin de sécuriser l'existence de celles déjà qualifiées et de faciliter l'identification de nouvelles zones.



Hervé Maurey
Président de la commission
Sénateur (Union Centriste) de l'Eure



Jean-Claude Luche
Rapporteur
Sénateur (Union Centriste) de l'Aveyron



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/118-424/118-424.html>

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable
http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html - Téléphone : 01.42.34.23.20