



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Mission flash en vue d'une meilleure compréhension des contrôles exercés par l'Office français de la biodiversité (OFB) sur les exploitants agricoles et d'une amélioration des relations entre l'OFB et le monde agricole

Rapport IGEDD n° 015997, CGAAER n°24108

établi par

Bruno CINOTTI et Marie-Claire DISSLER (IGEDD)
Anne DUFOUR et Eric ZUNINO (CGAAER)

Décembre 2024



CGAAER
CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ALIMENTATION
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX

SOMMAIRE

LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	7
1. UN CADRAGE REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL TRES FOURNI, MAIS DONT LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE SUR LE TERRITOIRE RESTE INACHEVÉE	9
1.1. Le cadre réglementaire et institutionnel existant en matière d'environnement....	9
1.2. Des dispositions spécifiques au secteur agricole complètent les dispositions générales.	11
1.3. Parallèlement, l'OFB dispose de son propre corpus de règles internes et développe à l'échelle locale des relations régulières avec les différents services de l'État, ainsi qu'avec la profession agricole.	13
2. SYNTHESE DES PRINCIPALES PROBLEMATIQUES RELEVEES, DES CRITIQUES ET DES PROPOSITIONS ENTENDUES PAR LA MISSION.....	15
2.1. La compréhension des enjeux et la lisibilité de la règle	15
2.2. L'articulation administratif / pénal	16
2.3. La mise en œuvre effective et généralisée des dispositions déjà arrêtées et d'une communication « jusque dans les cours de ferme » sur ces mesures	17
2.4. L'évolution du rôle et des missions de l'OFB.....	18
2.5. Le positionnement des services départementaux de l'OFB par rapport aux services de l'État.....	20
2.6. La posture des contrôleurs.....	21
2.7. Le renforcement de l'accompagnement des agriculteurs par leurs structures professionnelles.	22
2.8. Les modalités des contrôles.....	23
3. L'ANALYSE PAR LA MISSION ET SES RECOMMANDATIONS.....	24
3.1. L'analyse	24
3.2. Les recommandations.....	26
3.2.1. Améliorer la compréhension et l'acceptation de la réglementation environnementale	26
3.2.2. Traiter les comportements inadaptés	28
3.2.3. Assurer dans tous les départements la mise en œuvre effective de la coordination des contrôles sous la présidence du préfet.....	29
3.2.4. Améliorer les modalités d'annonce des contrôles et leurs suites.....	31
3.2.5. Cadrer l'articulation entre les polices administrative (PA) et judiciaire (PJ) en fonction des enjeux locaux.....	32
ANNEXES.....	37
Annexe 1 : Lettre de mission.....	38
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées	40
Annexe 3 : Liste des sigles utilisés.....	42

Annexe 4 : Lettre conjointe des ministres en charge de l'agriculture et de la transition écologique	43	
Annexe 5 : Logigramme département	42	47
Annexe 6 : Projet de convention CAdF-OFB	48	
Annexe 7 : Charte déontologique OFB.....	53	
Annexe 8 : Boite à outils	72	
Annexe 9 : projet de fiche OFB « Police administrative et police judiciaire : quelles différences ? ».....	74	
Annexe 10 : Logigrammes OFB et mission.....	79	

RESUME

La mission interministérielle relative à la révision des procédures de contrôle et des échelles de peines dans l'objectif de construire un cadre de confiance avec le monde agricole (mai 2024) et la mission d'information du Sénat sur l'Office français de la biodiversité (OFB) (septembre 2024) aboutissent toutes les deux au même diagnostic :

- la faible acceptation des contrôles de l'OFB par les agriculteurs est d'abord le symptôme d'une incompréhension voire de la contestation d'un cadre réglementaire relativement récent, perçu comme trop protecteur du milieu et des ressources ;
- des comportements parfois inadéquats qui, s'ils apparaissent très peu nombreux au vu des quelques données non exhaustives disponibles (l'OFB n'ayant répertorié, depuis sa création en 2020, pour l'ensemble des usagers contrôlés, que 180 situations relationnelles conflictuelles, pour un total d'environ 400 000 contrôles), suffisent à faire instantanément le tour des réseaux sociaux et ainsi alimenter l'image d'un établissement « répressif ». Le rôle éminent de l'OFB en matière d'expertise sur l'eau et la biodiversité s'en trouve ainsi occulté.

Le fait que l'INRAE et l'ANSES aient également été ciblés, en novembre, par des actions d'agriculteurs réclamant leur fermeture (le premier étant accusé de prôner la décroissance au lieu de chercher des solutions, la seconde de priver les exploitations de moyens de lutte contre les pathogènes des cultures) démontre que le ressentiment d'une part importante du monde agricole envers le cadre juridique environnemental et les institutions qui œuvrent dans le champ environnemental est profond et multifactoriel.

Ces établissements sont en fait les « boucs émissaires » d'un malaise qui trouve sa source principalement dans une situation économique très difficile pour une partie de la profession agricole, dans un contexte de profundes mutations, notamment climatiques, qui nécessite sa transition vers des modèles plus résilients.

La mission « contrôles » a démontré que le nombre de contrôles et de suites était en fait très faible dans le secteur agricole et relève essentiellement du domaine du ressenti ; il n'en demeure pas moins qu'il nécessite d'être prise en considération pour réduire les tensions. Car, dans le contexte de la crise qui secoue fortement le monde agricole depuis le début de l'année, l'OFB a été la cible, non seulement de critiques et d'injonctions verbales, mais également d'exactions sur près de 70 implantations, dont récemment à Beauvais et à Guéret, et même du sabotage d'un véhicule de fonction qui aurait pu avoir des conséquences dramatiques dans le Tarn-et-Garonne.

C'est dans ce contexte que la présente mission conjointe IGEDD – CGAAER a été diligentée afin de proposer rapidement des pistes concrètes pour améliorer les relations entre les agents de l'OFB et les agriculteurs, en complément de l'ensemble des autres actions déjà engagées par le Gouvernement.

La mission souligne le caractère multifactoriel de la situation, dépassant de très loin la seule problématique des contrôles, sa grande hétérogénéité en fonction des départements, la trop faible collaboration entre l'ensemble des acteurs sur le terrain, et la nécessité d'améliorer la coordination et l'équilibre des procédures administratives et pénales entre les services départementaux de l'OFB et les directions départementales des territoires (DDT).

Elle s'est attachée à voir comment la relation humaine lors d'une opération de contrôle pouvait être améliorée, en examinant tant les procédures que les postures.

Elle identifie quatre points clés : ne pas faire porter à l'OFB la responsabilité de la crise, donner la priorité au facteur humain (notamment en termes de posture et de pédagogie) lequel ne peut être normé, amener les acteurs locaux à se prendre en main, et privilégier des propositions concrètes dont le déploiement doit pouvoir arriver rapidement « jusqu' dans les cours de ferme ».

S'agissant des procédures, le rôle du préfet dans la priorisation et l'organisation des contrôles, et la coordination interservices, le circuit de validation des constats, le circuit de mise en œuvre des suites aux contrôles, l'articulation entre la police administrative et la police judiciaire, les conditions de réalisation des auditions, sont des pistes d'amélioration.

En matière de posture, si la récente décision d'imposer un port discret de l'armement aux inspecteurs de l'environnement de l'OFB et d'expérimenter l'usage d'une caméra-piéton ne peut, sans préjudice de ses modalités de mise en œuvre, que contribuer à apaiser la situation, elle ne suffira pas à elle seule. Une propension plus marquée des agents de l'OFB à la pédagogie paraît indispensable, sans remettre en cause leur rôle de police, mais en veillant à l'assumer avec discernement. Toutes les initiatives visant à multiplier les échanges en dehors des situations de contrôles, et à améliorer la compréhension et les modalités de ces derniers, sont à encourager. Ceci doit être au bénéfice tant des agriculteurs que des agents de l'OFB dont il ne faut pas sous-estimer la souffrance au travail.

À l'issue de ses travaux, la mission formule six recommandations qui se veulent pragmatiques et de mise en œuvre rapide, adressées à la fois aux services de l'État en département, à l'OFB et aux organisations professionnelles agricoles.

La mission considère qu'il n'y a pas de solution miracle, la clé étant avant tout dans la volonté des différentes parties d'améliorer leurs relations, ainsi que dans la mise en œuvre effective des mesures et des actions déjà décidées.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

R1. Améliorer la compréhension et l'acceptation de la réglementation environnementale : (a) créer dans chaque département, dès le début 2025, un guichet unique en DDT, priorisé si nécessaire, dans un premier temps, sur une thématique environnementale locale à fort enjeu pour la profession agricole ; (b) finaliser avec la profession les fiches synthétiques sur les irritants et en assurer une diffusion rapide [Cibles préfets / services départementaux de l'État / OFB / chambres].

R2. Dédramatiser les contrôles environnementaux : organiser une opération d'envergure « tour de fermes », sur le 1^{er} semestre 2025, conduisant les inspecteurs de l'environnement « eau et nature » des DDT et de l'OFB, en lien avec les chambres d'agriculture, à aller à la rencontre du plus grand nombre d'agriculteurs pour échanger. L'objectif sera de mieux se connaître, se comprendre, s'accepter. Un bilan de cette opération sera fait au second semestre [Cibles : préfets / DDT / OFB / chambres].

R3. Traiter les comportements inadaptés : (a) définir un point de contact local à l'écoute des agriculteurs, (b) créer un dispositif national pour recueillir, traiter et quantifier les plaintes et obstacles à contrôles [Cibles : préfets / DDT / OFB / Organisations professionnelles agricoles (OPA) / Chambres].

R4. Assurer, dans tous les départements, la mise en œuvre effective de l'ensemble des décrets, circulaires, conventions, instructions existantes : (a) assurer le pilotage par le préfet *intuitu personae*, (b) communiquer largement sur la programmation en MISEN et le champ de la circulaire contrôle administratif unique afin d'éviter les malentendus et les effets déceptifs, (c) présenter dès mars 2025 les priorités et les deux plans de contrôle (définis en MISEN et MISA) [Cibles : préfets / services départementaux de l'État / OFB].

R5. Améliorer les modalités des contrôles : (a) améliorer l'information préalable aux campagnes de contrôles non programmables au sens de la circulaire contrôle unique, (b) revoir l'instruction police judiciaire sur l'utilisation des procédures de relevé d'identité et d'audition libre pour se conformer strictement au code de procédure pénale [Cibles : préfets / DDT / OFB].

R6. Cadrer l'articulation entre les polices administrative et pénale en fonction des enjeux locaux : (a) définir en MISEN stratégique, le processus de traitement des constats d'atteintes à l'environnement (élaboration d'un logigramme harmonisé et généralisé) ; (b) Rééquilibrer les volets administratif et judiciaire entre les DDT et l'OFB ; (c) Renforcer les liens entre le service départemental de l'OFB et la DDT [Cibles : préfets / DDT / OFB].

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 5 novembre 2024 (cf. annexe 1), les directeurs de cabinet des ministres en charge de l'agriculture et de l'écologie ont demandé au CGAAER et à l'IGEDD de conduire une mission flash (d'une durée de six semaines) en vue d'une meilleure compréhension par les exploitants agricoles des contrôles exercés par l'Office français de la biodiversité (OFB) et d'une amélioration des relations entre l'OFB et le monde agricole pouvant conduire à la signature de chartes départementales sous l'autorité des préfets, délégués territoriaux de l'OFB pour la police administrative.

Quatre inspecteurs généraux ont été désignés pour conduire cette mission : Anne DUFOUR et Éric ZUNINO pour le CGAAER, Bruno CINOTTI et Marie-Claire DISSLER pour l'IGEDD. Trois de ces quatre inspecteurs généraux (Anne DUFOUR, Bruno CINOTTI et Marie-Claire DISSLER) faisaient partie de la mission interministérielle relative à la révision des procédures de contrôle et des échelles des peines dans l'objectif de construire un cadre de confiance avec le monde agricole (rapport de mai 2024), ci-après dénommée mission « contrôles ».

Les objectifs de la présente mission sont, en substance, de faire des propositions opérationnelles pour :

- améliorer ces relations, en s'appuyant sur l'ensemble des travaux antérieurs (la mission « contrôles » de mai 2024 et le rapport d'information du Sénat de septembre 2024 relatif à l'évaluation de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'OFB) ;
- clarifier le rôle du préfet par rapport à l'OFB ;
- faciliter la compréhension, par le monde agricole, des missions de l'OFB.

Pour ce faire, la mission a conduit quatorze entretiens avec les représentants de la profession agricole (Chambres d'Agriculture France, FNSEA, JA, Coordination rurale, Confédération paysanne), l'OFB (Direction générale, organisations syndicales), les tutelles de l'OFB (ministère de la Transition Ecologique, de l'Energie, du Climat et de la Prévention des Risques (MTEECPR) et ministère de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt (MASAF)), et un panel de cinq préfets suggérés par le directeur de cabinet de la ministre en charge de l'agriculture (Hauts-de-France, Finistère, Lot-et-Garonne, Hérault, Haute-Marne).

Compte tenu du calendrier extrêmement court, et au vu de celles réalisées par la précédente mission, la mission n'a pas fait de visite de terrain. Elle précise par ailleurs que, aussi éclairante soit-elle, la consultation de seulement cinq préfets ne prétend pas donner une vision exhaustive de la situation sur le terrain et ne permet *a fortiori* pas d'en tirer des conclusions généralisables.

La mission souligne enfin que, dans le contexte de crise agricole dans lequel elle s'est inscrite et en parallèle de son déroulé, des annonces gouvernementales ont été faites sans attendre les conclusions de cette mission-flash, sur le port discret de l'arme et l'expérimentation de caméras-piétons, et des travaux se sont déroulés au sein des administrations centrales.

1. UN CADRAGE REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL TRES FOURNI, MAIS DONT LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE SUR LE TERRITOIRE RESTE INACHEVÉE

1.1. Le cadre réglementaire et institutionnel existant en matière d'environnement

La coordination des contrôles environnementaux existe déjà *de jure* et *de facto* et ne cesse de se renforcer.

Modifié par la loi 3DS, **l'article L.131-9 du code de l'environnement** institue le préfet de département comme le délégué territorial de l'OFB en ce qui concerne les missions de police administrative. À ce titre, il assure la cohérence de l'exercice des missions de police administrative de l'eau et de l'environnement de l'OFB avec les actions des autres services et établissements publics de l'État.

Le décret n° 2023-876 du 13 septembre 2023 relatif à la coordination en matière de politique de l'eau et de la nature et de lutte contre les atteintes environnementales a institutionnalisé la mise en place, au sein de chaque département, d'une mission interservices de l'eau et de la nature (MISEN), présidée par le préfet, et d'un comité opérationnel de lutte contre la délinquance environnementale (COLDEN), présidé par le procureur de la République, avec pour objectif de coordonner l'action des autorités administratives et judiciaires. MISEN et COLDEN établissent ainsi le plan de contrôle annuel interservices qui décline localement les orientations de la stratégie nationale des contrôles en matière de police de l'eau et de la nature (**SNCPEN**), **définie par l'instruction du Gouvernement du 2 janvier 2024** (cf. ci-après). Une réunion annuelle stratégique conjointe permet leur articulation.

En application de ce décret, **l'instruction du Gouvernement du 16 septembre 2023 relative à la coordination en matière de police de l'eau et de la nature et de lutte contre les atteintes environnementales** détaille les missions et périmètres d'intervention, ainsi que la composition, l'organisation et le fonctionnement des MISEN et des COLDEN, qui incluent l'OFB.

La circulaire de politique pénale en matière de justice pénale environnementale du 9 octobre 2023 définit les priorités de la politique pénale environnementale articulées autour des éléments suivants : la recherche systématique de la remise en état ; des poursuites systématiques en cas de dommage grave ou irréversible, d'obstacle aux fonctions des agents de contrôle ou de réitération ; des alternatives aux poursuites dans tous les autres cas, ou le classement sans suite ; la désignation de magistrats référents pour le contentieux de l'environnement dans les parquets ; la mise en place d'une coordination étroite entre autorités judiciaires et administratives.

L'article L. 173-12 du code de l'environnement offre la possibilité à l'autorité administrative DDT(M), qui a reçu copie du procès-verbal (PV) transmis au procureur de la République, de proposer une transaction pénale. Elle permet, « *tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, de transiger avec les personnes physiques et les personnes morales sur la*

poursuite des contraventions et délits prévus et réprimés (...), à l'exception des délits punis de plus de deux ans d'emprisonnement. La transaction proposée par l'administration et acceptée par l'auteur de l'infraction doit être homologuée par le procureur de la République. »

La Convention de partenariat entre le Ministère de l'intérieur et de l'outre-mer (MIOM), le Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires et l'OFB du 5 janvier 2023 renforce le pilotage stratégique de la police de l'environnement au regard des enjeux et des stratégies nationales, en lien avec l'autorité judiciaire ; en promeut la communication auprès des différents acteurs ; fait bénéficier le MIOM et les administrations déconcentrées de l'appui technique de l'OFB afin de contribuer à la cohérence des politiques publiques aux niveaux national et local, au sein des MISEN et des COLDEN.

L'instruction du Gouvernement du 2 janvier 2024 relative à la stratégie (nationale) des contrôles en matière de police de l'eau et de la nature (SNCPEN) précise le périmètre des contrôles de l'eau et de la nature et clarifie la chaîne d'action des contrôleurs, depuis le cadrage national des priorités de contrôle jusqu'à sa déclinaison dans le plan départemental. Elle demande aux préfets de département, afin de disposer d'une pression de contrôle proportionnée aux enjeux, de s'attacher à la coordination des contrôles entre les différents services concernés dans le cadre de la MISEN en concertation avec le COLDEN. À ce titre, le correspondant départemental chargé de coordonner les contrôles dans les exploitations agricoles, en application de la circulaire du Premier ministre du 31 juillet 2015 sur les contrôles agricoles (cf. ci-après), est associé à l'élaboration du plan de contrôle. L'instruction affirme la nécessité de communiquer sur la stratégie de contrôle et son bilan auprès des acteurs socio-économiques, élément qui vise à contribuer à la prévention des troubles et à l'acceptation des contrôles.

En matière de priorisation des contrôles, l'instruction SNCPEN prévoit un comité stratégique annuel qui valide les nouvelles priorités de contrôle qui seraient identifiées par les services et les modalités de leur mise en œuvre pour compléter l'inventaire des contrôles pour la protection de l'eau et de la nature. Ce comité doit retenir chaque année quatre à cinq thématiques en lien avec les politiques prioritaires du Gouvernement, sont mises en exergue à des fins de pédagogie sur l'objectif des contrôles et leurs résultats. Il est réuni au cours du deuxième trimestre.

L'instruction comporte, en annexe, un guide pratique, à vocation pédagogique, sur les contrôles en police de l'eau et de la nature, qui rappelle les modalités du déroulement d'un contrôle administratif et d'une opération de police judiciaire, et explicite les droits et devoirs des contrôleurs et des contrôlés en cas de suites administratives ou judiciaires (NB : ce guide n'a pas vocation à se substituer aux notes de service ou instructions applicables dans les établissements publics au sein desquels les agents dotés de prérogatives de police exercent leurs missions). Le passage d'une procédure administrative à une procédure judiciaire repose sur la constatation en cours de contrôle administratif d'une non-conformité constituant une infraction pénale. Il est encadré par les articles **L. 172-16 du Code de l'environnement** (qui précise que les inspecteurs de l'environnement, lorsqu'ils constatent une infraction, doivent rédiger un PV qui est transmis au procureur et, en copie, à l'autorité administrative compétente - en l'occurrence la DDT- et au contrevenant) et **40 du Code de procédure pénale** (qui impose à tout fonctionnaire de signaler directement les infractions pénales au procureur).

Au niveau départemental, **des protocoles Parquet – Préfet – Direction régionale de l’OFB relatifs au traitement des atteintes à l’environnement** (exemple de celui de la Nièvre) déterminent les principales modalités d’exercice opérationnel des missions de police judiciaire spécialisée ; précisent les modalités d’information réciproques des services déconcentrés ; organisent le traitement des infractions ; articulent les réponses pénales et administratives.

Des instructions du Parquet adressées au service départemental de l’OFB pour la mise en place d’un circuit simplifié de traitement des infractions causant une atteinte limitée à l’environnement (exemple de la Haute-Vienne) ont pour objectifs d’assurer une réponse plus rapide, efficace et pédagogique, et de garantir une remise en l’état systématique. Pour ce faire, sont privilégiées la rédaction d’un PV simplifié et la mise en œuvre d’un avertissement pénal probatoire, d’une médiation pénale, d’un stage de citoyenneté, d’un travail d’intérêt général ou d’une composition pénale.

La mission note qu’il y a dans certains départements des **procédures définies en MISEN** pour passer de la non-conformité identifiée à la réponse administrative ou judiciaire (exemple : logigramme de décision de la DDT 42, en annexe 5).

1.2. Des dispositions spécifiques au secteur agricole complètent les dispositions générales.

La circulaire du Premier ministre n°5806-SG du 31 juillet 2015 sur les contrôles¹ dans les exploitations agricoles, abrogée et remplacée par la circulaire du Premier ministre n° 6462-SG du 04/11/2024 (voir ci-après), instaurait déjà une coordination des contrôles reposant sur quatre grands principes :

- Le ciblage des contrôles sur place en vue de réduire la pression de contrôle par exploitation.
- La recherche de suites proportionnées (ex. : délais de remise en état, transaction pénale).
- Sous l’autorité du préfet, la coordination entre services pour limiter les interventions successives de plusieurs corps de contrôle au sein d’une même exploitation.
- Le renforcement de l’information et de la transparence à l’égard des agriculteurs : réunions d’information de début et de fin de campagne de contrôle, formalisation du relevé des non-conformités, amélioration des conditions d’annonce du contrôle, charte départementale de bonnes pratiques en matière de contrôle rappelant les droits et obligations de chacun.

La mission « contrôles » a cependant constaté que son application restait partielle et hétérogène selon les départements, quand elle n’était pas purement oubliée par certains services :

¹ Cette circulaire porte uniquement sur les contrôles administratifs, ce que son titre ne précise pas.

- Les chartes départementales ne sont en vigueur que dans un tiers des départements ou plus actualisées, et sont parfois multiples en raison de démarches spécifiques à certains services ou organismes, par exemple la Mutualité sociale agricole (MSA).
- Les pratiques en matière de préavis et de préparation des contrôles, de même que les modalités d'établissement des relevés de non-conformité sur place, font l'objet de pratiques hétérogènes en fonction des corps de contrôle.
- Les protocoles préfet/parquet/OFB sur le traitement des procédures judiciaires et les échanges avec les polices spéciales de l'environnement ne sont pas généralisés.
- La mobilisation des chambres d'agriculture en matière d'actions de formation et d'accompagnement est variable selon les territoires.

La circulaire du Premier ministre n° 6462-SG du 04/11/2024 relative à la mise en place du contrôle unique dans les exploitations agricoles, qui abroge la circulaire du 31 juillet 2015, a pour objectif de limiter la pression de contrôles sur place à une seule visite de contrôle annuelle sur l'exploitation agricole.

Le périmètre du contrôle unique est cependant circonscrit aux contrôles réalisés dans un cadre administratif, programmables, pour lesquels un agent est physiquement présent sur le terrain, et qui nécessitent la présence de l'exploitant agricole.

Sur le modèle de la MISEN, avec laquelle elle se coordonne sur les sujets environnementaux, une mission interservices agricole (MISA) est mise en place sous l'autorité du préfet, et sous la coordination du DDT.

Des contrôles à vocation pédagogique (« à blanc ») doivent être organisés dans le cadre de la mise en œuvre d'une nouvelle réglementation ou en début de campagne.

Une charte des contrôles sera établie afin de partager les bonnes pratiques entre la profession agricole et les différents corps de contrôle. Un modèle de charte doit être élaboré d'ici la fin de l'année en concertation avec Chambres d'Agriculture France (CDAF).

Des actions de communication destinées aux agriculteurs doivent être organisées annuellement par les chambres départementales d'agriculture, lesquelles sont sollicitées pour accompagner les agriculteurs par des actions de formation et de conseils adaptés. De même, les contrôleurs seront formés aux spécificités du monde agricole et aux contraintes rencontrées par les agriculteurs, avec le concours des chambres d'agriculture.

Enfin, début décembre 2024, une nouvelle **lettre conjointe des ministres en charge de l'agriculture et de la transition écologique** a été envoyée au directeur général de l'OFB et aux préfets de départements (voir annexe 4). Elle précise que les contrôles administratifs de l'OFB sont inclus dans la coordination du contrôle unique, et demande au directeur général de l'OFB d'assurer de manière immédiate le port discret des armes lors des contrôles en exploitation², et d'organiser le déploiement progressif du port de caméra-piéton.

² Les agents commissionnés et assermentés de l'OFB sont astreints au port d'arme (article R. 131-34-1 code de l'environnement).

1.3. Parallèlement, l'OFB dispose de son propre corpus de règles internes et développe à l'échelle locale des relations régulières avec les différents services de l'État, ainsi qu'avec la profession agricole.

L'OFB a élaboré un ensemble d'**instructions relatives aux missions de police**³ qui portent sur les techniques de contrôle (dont le protocole d'entrée en contact avec la personne contrôlée), la communication et la gestion des conflits. L'instruction administrative insiste sur la posture d'écoute lors des contrôles.

L'OFB a prévu de revoir en 2025 celles spécifiques à la police administrative et la police judiciaire.

À ce stade, l'introduction de l'instruction relative à l'exercice de la police administrative est cependant révélatrice de l'échelle des priorités de l'établissement, avec un tropisme judiciaire prédominant : « *Vous trouverez ci-joint l'instruction police administrative qui vient utilement compléter l'instruction police judiciaire et l'instruction relative à l'appui technique* ».

Les mesures administratives sont mises en œuvre indépendamment des poursuites pénales qui relèvent, quant à elles, de la seule compétence de l'autorité judiciaire. Dès lors que l'agent en charge du contrôle administratif met en évidence une ou plusieurs non-conformités, il rédige un rapport de manquement administratif (RMA). Les suites qui seront données relèvent toujours de l'autorité administrative (DDT) qui peut faire une mise en demeure, suspendre le fonctionnement de l'activité, prendre des mesures conservatoires faisant cesser sans délai l'atteinte à l'environnement.

Un logigramme (en annexe 10) détaille le processus de décision orientant l'inspecteur de l'environnement vers une procédure administrative ou judiciaire. Cependant, l'embranchement (« *la non-conformité est-elle sanctionnable pénalement* ») se contente d'orienter l'inspecteur vers l'une et/ ou l'autre, sans lui fournir de précision pour l'aider dans cette décision-clé.

Toute infraction pénale constatée doit faire l'objet d'un procès-verbal d'infraction dont le délai légal de transmission au procureur⁴ de la République, et en copie à l'autorité administrative compétente (DDT), (dans le respect du secret de l'instruction) est de 5 jours ouvrés.

L'instruction police judiciaire précise les éléments d'identité à vérifier lors d'une audition, en ciblant la « petite identité », mais avec une conception très large de cette dernière confinant de fait à la « grande identité » (inclusion de la situation familiale, du nombre d'enfants, de la profession, etc.).

Le port discret de l'arme est possible dans certaines situations, et un équipement adapté est alors fourni. En aucune circonstance, l'arme ne doit échapper à la surveillance de l'agent, ni être laissée dans un véhicule, même fermé à clef et/ou garé dans un lieu clos.

³ Instruction relative à l'organisation et à la réalisation des missions de police conduites au sein de l'OFB (Instruction N° 2022 – DG-DGD PCE – 02) ; Instruction relative à l'armement des agents de l'OFB (Instruction N° 2024 – DG – 01) ; Instruction relative à l'exercice de la police administrative (Instruction n°2021-DG-04) ; Instruction relative aux obligations liées à l'activité judiciaire et à la structuration de l'activité judiciaire au sein de l'OFB (Instruction N° 2023 – DG – 01 du 27/08/2021) ; Instruction relative à l'exercice de la police judiciaire (Instruction n°2020-DG-05).

La formation initiale et continue des agents commissionnés et assermentés de l'OFB permet de prévenir et de gérer les conflits.

L'instruction de l'OFB n° 2021-DG-O6 du 14/12/2021 relative aux relations entre les directions régionales et certaines parties prenantes concernées par les missions de l'OFB énonce les contacts réguliers et les rendez-vous que les directeurs régionaux et les chefs de services départementaux (CSD) doivent organiser régulièrement avec leurs principaux interlocuteurs institutionnels afin de présenter l'organisation, l'activité et les priorités de l'OFB. Concernant la profession agricole, elle demande de pérenniser les rendez-vous annuels avec les chambres d'agriculture et l'ensemble des syndicats agricoles engagés en 2020, en associant en tant que de besoin les services déconcentrés de l'État. L'objectif est triple : a) présenter les principaux enjeux de biodiversité, les missions de l'OFB et les prérogatives des inspecteurs de l'environnement en matière de police administrative et judiciaire, et les priorités en matière de contrôle, écouter les retours de la profession sur l'année écoulée et définir les actions à mettre en œuvre pour que les contrôles se passent au mieux ; b) échanger sur les enjeux liant agriculture et biodiversité, tout particulièrement sur les initiatives soutenues par l'OFB (Ecophyto, Agrifaune, grands prédateurs, lycées agricoles, centres de ressource, etc.) ; c) identifier des modalités de communication sur les enjeux et les contrôles.

Des rencontres spécifiques peuvent également être organisées en tant que de besoin avec les syndicats agricoles avec lesquels des tensions peuvent exister. Enfin, les DR et les CSD doivent instaurer un dispositif de crise avec les chambres d'agriculture afin de désamorcer toute tension susceptible d'émerger ou se faisant jour avant qu'elle ne s'amplifie.

La Charte de déontologie, des droits et des devoirs du personnel de l'OFB, récemment adoptée (octobre 2024) a pour objet de présenter les principes, droits et obligations qui doivent guider l'action menée par l'ensemble des agents de l'OFB en interne comme en externe. Elle précise les règles déontologiques particulières applicables aux agents commissionnés et assermentés.

Enfin, un **projet de convention OFB – CDAF pour un dialogue renforcé et une compréhension partagée des règles environnementales et de leur mise en œuvre** a été élaboré. Il prévoit des engagements de part et d'autre, concernant :

- des documents pédagogiques expliquant les missions de l'OFB (avec une annexe rappelant les principes déontologiques qui s'imposent aux inspecteurs) et les règles de comportement des agriculteurs dans le cadre d'un contrôle ;
- la formalisation d'échanges réguliers ;
- la généralisation des formations des inspecteurs de l'OFB aux enjeux agricoles ;
- la formation, dans chaque chambre départementale, de relais capables d'expliquer le contexte réglementaire aux agriculteurs ;
- l'élaboration par l'OFB de fiches pédagogiques sur chacun des irritants identifiés, les chambres d'agriculture en assurant la diffusion et l'animation ;
- la proposition d'une journée annuelle commune de contrôle à blanc à visée pédagogique ;
- la mise en œuvre par l'OFB d'une expérimentation de la caméra d'intervention ;
- la généralisation du port discret de l'arme de service pour les contrôles administratifs ;

- la formalisation des procédures de recours en cas de « contrôles à problèmes » avec la possibilité pour les agriculteurs de saisir une inspection générale des services de l'OFB, et l'identification au sein de chaque chambre et au niveau de l'OFB de personnes chargées spécifiquement du traitement de ces situations.

La mission souligne que cette convention (en annexe 6) n'est pas encore signée, mais que l'OFB a spontanément avancé sur plusieurs points : fiches irritants, renforcement des formations des inspecteurs, charte de déontologie (en annexe 7) évoquée supra.

Sans préjudice de la question de sa cohérence (question qui n'entrait pas dans le champ de la mission), le corpus juridique et les instructions et autres documents concourant à sa mise en œuvre sont donc particulièrement fournis, offrant à tous les acteurs locaux, pour peu qu'ils s'en emparent, un large panel d'outils pour exercer de façon coordonnée les polices administrative et judiciaire. Il n'en demeure pas moins que la situation sur le terrain reste toujours sensible, voire conflictuelle.

2. SYNTHESE DES PRINCIPALES PROBLEMATIQUES RELEVEES, DES CRITIQUES ET DES PROPOSITIONS ENTENDUES PAR LA MISSION

Cette section synthétise les idées formulées par les parties prenantes lors des auditions de la mission. L'analyse de ces idées relève de la section 3 du présent rapport.

2.1. La compréhension des enjeux et la lisibilité de la règle

L'OFB, dont le rôle ne consiste pas à écrire la réglementation mais uniquement à s'assurer de son respect, œuvre dans un contexte où la réglementation sur l'eau et la biodiversité est perçue non comme une protection de la ressource et des milieux à moyen-long terme, mais comme une contrainte à court terme. Une meilleure compréhension par la profession agricole de cette réglementation environnementale apparaît comme un facteur fondamental pour améliorer les relations. Connaissance, simplification et priorisation en sont les trois versants :

- **Changer le regard sur la réglementation eau et biodiversité** : d'après les acteurs, les problématiques "eau" commencent à être comprises, celles concernant la biodiversité moins. Il y aurait donc lieu de renforcer les messages et d'améliorer la formation, dans le cursus éducatif et de formation continue, pour faire comprendre que ces réglementations ne vont pas à l'encontre des agriculteurs, mais servent la protection des ressources et des milieux dont ils sont l'un des principaux utilisateurs. Les chambres d'agriculture, dont la contribution au développement durable est l'une des missions, devraient faire beaucoup plus en la matière que ce qu'elles font jusqu'à présent.
- **Simplifier sa prise en compte sur le terrain et la lisibilité de la règle** : la réglementation doit être applicable dans des conditions raisonnables⁵. Tous les acteurs

⁵ Principe de sécurité juridique, art 1^{er} du Code civil, Charte de l'environnement, code des relations entre le public et l'administration

s'accordent pour dire qu'il faut travailler à la simplification et la lisibilité des textes pour les agriculteurs. Même si la complexité de la règle résulte parfois de la volonté de traiter avec finesse des configurations variées, souvent d'ailleurs à la demande de ceux à qui s'applique cette réglementation pour que chaque cas particulier soit traité de manière adéquate, les agriculteurs ne veulent pas la subir et demandent à l'administration d'internaliser ces contraintes et d'offrir une solution opérationnelle simple. Les représentants agricoles proposent de développer les guichets uniques pour les réglementations concernant les problématiques à forts enjeux (haies, prédation, curage des fossés et des cours d'eau, arboriculture). Ces dispositifs étant coûteux en équivalent temps plein (ETP) (ex. : le guichet unique du Doubs sur les haies mobilise un ETP), les administrations (DGPE-DEB), privilégient les services numériques en ligne tels le projet EnvErgo⁶ qui sera décliné au niveau agricole. Par exemple, EnvErgo haies servira de guichet qui permettra à terme de simuler le projet en ligne et de déposer une demande unique ; cette dernière sera traitée par les administrations concernées et fera l'objet d'une réponse également unique. Actuellement en construction, une expérimentation est en cours et son déploiement est prévu progressivement à partir de juin 2025.

- **Énoncer des priorités nationales et locales qui soient sans ambiguïté :** la profession agricole réclame de bien identifier les priorités locales. Les préfets ont aussi besoin de documents de communication type cartographie leur permettant d'expliquer les enjeux et les priorités territoriales, notamment sur la biodiversité.

2.2. L'articulation administratif / pénal

Après le constat d'une non-conformité (cf. *supra*), l'articulation entre suites administratives et suites judiciaires appartient à l'autorité administrative (DDT).

C'est en effet elle qui, à la fois, met en demeure l'auteur de la non-conformité de régulariser sa situation (compétence liée, art. Env. L. 171-7) et a la possibilité de proposer au procureur une transaction pénale (art. Env. L. 171-12). Cette deuxième possibilité n'a pas été évoquée par les préfets rencontrés par la mission.

Dans certains cas, faute de suites données par la DDT aux procédures administratives engagées par l'OFB, dans un contexte où elle n'exerce que partiellement le rôle de police judiciaire qui pourtant lui incombe aussi⁷, le fonctionnement de l'ensemble des services amène à une propension marquée pour la voie pénale au détriment de la voie administrative, et à un recours trop systématique aux inspecteurs de l'environnement en poste à l'OFB, alors que les DDT disposent elles aussi de tels agents.

⁶ EnvErgo est une plateforme en ligne publique et gratuite destinée aux acteurs de l'aménagement du territoire qui permet de lister l'ensemble des règles et des procédures applicables à un projet, après saisie de sa localisation et de ses caractéristiques. La plateforme aide également les instructeurs à examiner le projet, peut notifier un avis réglementaire et accompagner le porteur de projet dans la compréhension de ses obligations. <https://envergo.beta.gouv.fr/>

⁷ Les inspecteurs de l'environnement, quel que soit leur service d'affectation (DDT, DDPP, DREAL ou OFB), ont les mêmes prérogatives et obligations en police judiciaire.

Les préfets rencontrés sont conscients de ce constat puisque, à l'exception de l'un d'entre eux, ils proposent de repositionner les DDT sur la police judiciaire (les DDT étant d'autant mieux perçues par les agriculteurs qu'elles participent moins aux constats des non-conformités et qu'elles sont plus dans l'accompagnement).

Tous les acteurs s'accordent sur la nécessité de renforcer la coordination de l'ensemble des services effectuant des missions de police administrative ou judiciaire : via les MISEN (avec une réunion mensuelle de tous les inspecteurs de l'environnement) en coordination avec les MISA⁸, et une plus grande coopération préfet – procureur grâce aux MISEN et aux COLDEN. Pour clarifier cette articulation qui soulève différentes questions de compréhension, l'OFB travaille à une fiche dont un projet a été remis à la mission (cf. 3.2.1).

2.3. La mise en œuvre effective et généralisée des dispositions déjà arrêtées et d'une communication « jusque dans les cours de ferme » sur ces mesures

Nombre de propositions énoncées par les différentes parties prenantes renvoient, de fait, à des dispositions déjà existantes, pour certaines, il est vrai, assez récentes, ce qui démontre soit la méconnaissance des dispositifs décrits en section 1, soit leur mise en application encore partielle.

- Généraliser, sous l'égide du préfet, les chartes départementales de bonnes pratiques en matière de contrôle⁹ (droits et devoirs du contrôlé et du contrôleur) rappelant en annexe les actions de pédagogie, d'accompagnement, de rencontre, menées par tous.
- Communiquer *ex ante* et *ex post* sur les plans de contrôles annuels (au cours de deux réunions, présidées par le préfet : en début et fin de campagne), qu'ils aient été élaborés en MISA ou en MISEN⁹.
- Organiser des rencontres régulières entre services de contrôle et agriculteurs⁹.
- Assurer une meilleure information sur les suites des contrôles⁹.
- Organiser des contrôles à blanc à vocation pédagogique⁹.
- Faire connaître la charte de déontologie des agents de l'OFB. L'OFB considère que c'est un document à vocation interne, mais est d'accord pour l'annexer au rapport de la présente mission (cf. annexe 7). La mission note d'ailleurs que le code de déontologie des forces de l'ordre est, par nature, public.
- Réunir dans le courant du 2^{ème} trimestre le comité stratégique national des contrôles de l'environnement dans le domaine de l'eau et de la nature. En complément, il est proposé d'organiser un séminaire annuel avec les ministres en charge de l'agriculture et de l'écologie (voire aussi celui de la Justice), les préfets de région et de département, tous les services territoriaux concernés¹⁰, afin de partager les orientations de politique nationale sur les champs de l'OFB, afin que l'ensemble des services de l'Etat entende le même message (unité de lieu et de temps).

⁸ Même si la police judiciaire est clairement exclue du champ de coordination des MISA.

⁹ Déjà prévu dans les circulaires du 31/07/15 et du 04/11/24 et instruction du 02/01/24.

¹⁰ DREAL, DDT, Services départementaux de l'OFB

Une forte demande émerge également pour clarifier le positionnement des contrôles de police administrative confiés à l'OFB dans le cadre de la mise en œuvre du contrôle unique afin d'éviter tout malentendu et un effet déceptif.

2.4. L'évolution du rôle et des missions de l'OFB

► L'évolution du positionnement de l'OFB vers plus d'accompagnement.

Le diagnostic réalisé par le rapport de la mission d'information du Sénat est d'une grande acuité : « *Alors que le législateur a souhaité que l'OFB soit un opérateur ensemblier de la biodiversité, intervenant sur l'ensemble de la chaîne de communication, de sensibilisation, de gestion, de protection, de restauration et de police de l'environnement, son image souffre de n'être souvent réduite qu'au seul aspect répressif de son action. Plusieurs acteurs disent regretter que les missions de police environnementale prédominent sur celles d'accompagnement et de conseil, ce qui nourrit l'image d'un « établissement censeur ».* »

S'il convient de relativiser la pression de contrôle ressentie par certains acteurs, avec par exemple un contrôle en moyenne par siècle pour les exploitations agricoles, il est cependant exact que les relations de l'OFB avec le monde agricole sur le terrain se limitent trop souvent au contrôle et à la recherche des infractions, tant et si bien qu'au niveau local, l'OFB est souvent réduit à n'être que le gendarme de la biodiversité. Cette situation nuit par contrecoup à la capacité de l'OFB à mener à bien ses autres missions ; une réflexion approfondie doit être engagée pour mieux articuler les actions de sensibilisation et les missions de police mises en œuvre par les mêmes agents, afin que le temps consacré à l'accompagnement permette également de sensibiliser les acteurs aux législations environnementales et aux conséquences de leur non-respect, dans le cadre d'un dialogue plus confiant et à tout le moins apaisé. »

Un préfet décrit de façon imagée mais néanmoins précise l'enjeu en la matière, à savoir essayer de multiplier « l'aller vers », de « donner le sens » de la réglementation et des contrôles. Un autre insiste sur la nécessité pour l'OFB d'être plus sur la prévention, par exemple sur la prédation. Une telle situation existe d'ores et déjà dans certains départements, un cas ayant été présenté à la mission avec un service départemental de l'OFB qui s'attache à être dans une posture d'accompagnement et à mener des contrôles pédagogiques conjoints avec la DDT.

Concrètement, les acteurs auditionnés proposent de passer par deux types d'initiatives complémentaires :

- **Mettre en place des chantiers pédagogiques co-construits avec les chambres d'agriculture et l'ensemble des syndicats agricoles.**

Plusieurs syndicats agricoles, ainsi que certains préfets et la direction de l'OFB, préfèrent cette notion de chantiers pédagogiques, plus positive et plus large, que celle de « contrôles pédagogiques à blanc » utilisée dans les circulaires du Gouvernement. Ces chantiers pourraient porter par exemple sur les problématiques des haies ou du curage des cours d'eau et des fossés.

Si des initiatives existent d'ores et déjà sur le terrain en ce sens, il semble qu'elles ne rencontrent qu'un succès limité, les parties se renvoyant la balle. Ainsi, en réponse au constat de l'OFB selon lequel les rencontres qu'il organise sur le terrain n'attirent pas toujours beaucoup d'agriculteurs¹¹, un syndicat agricole cite le cas d'une opération qu'il a récemment organisée dans un département sur l'entretien des fossés avec la DDT où l'OFB n'était pas présent. Un effort doit donc être fait de part et d'autre.

Le même syndicat suggère plutôt de travailler à des projets structurants et coconstruits. Il cite à cet égard l'exemple d'un projet autour des mares, qui a permis d'apaiser une situation très tendue et d'aboutir à une meilleure connaissance et acceptation des rôles de chacun (« Il faut oser construire des projets avec les acteurs syndicaux »).

- **Développer la participation des inspecteurs de l'environnement (agents des services environnement des DDT ou de l'OFB) à des manifestations agricoles festives, ce qui permettrait une plus grande acculturation réciproque.**

L'objectif est d'instaurer des rencontres et des échanges entre le monde agricole et les inspecteurs de l'environnement en dehors des situations de contrôle. Ainsi, un syndicat agricole invite déjà des agents OFB à participer à des manifestations agricoles festives.

Le besoin de pédagogie sur les enjeux de biodiversité ne concerne pas que les agriculteurs, mais également les élus. Plusieurs préfets ont insisté sur ce point, évoquant un défaut de prise de conscience des enjeux « biodiversité » (sujet souvent perçu comme « la petite bête qui embête tout le monde » et entrave la réalisation de projets sensibles politiquement).

Un syndicat agricole propose même de repositionner l'OFB sur les seuls conseil et expertise, les missions de police judiciaire étant alors confiées à la gendarmerie.

► **Le renforcement de la formation de l'ensemble des acteurs aux enjeux agricoles et environnementaux.**

Une plus grande pédagogie passe nécessairement par la formation pour une meilleure connaissance réciproque des réalités et des contraintes de chacun. Cela pourrait se traduire par deux types d'actions complémentaires :

¹¹ « *Lors de nos journées pédagogiques, nous avons des difficultés à faire venir les agriculteurs. En général, dans chaque département, nous nous retrouvons avec huit ou dix agriculteurs* » (interview du DG de l'OFB à la France Agricole, 28/10/2024).

- **Renforcer la formation des agents OFB pour une meilleure connaissance du monde agricole.**

L'ensemble des organisations professionnelles estime nécessaire d'améliorer la formation des agents de l'OFB sur la connaissance du monde agricole, en incluant la problématique du mal-être des agriculteurs. À cette fin, sont évoquées l'immersion dans des exploitations, ou des interventions d'agriculteurs dans les formations internes de l'OFB. Le projet de convention entre Chambres d'Agriculture France et l'OFB prévoit la généralisation des formations des inspecteurs de l'OFB aux enjeux agricoles par les chambres d'agriculture. La direction de l'OFB y est favorable et a mis en place une telle formation : 300 agents ont déjà été formés et 400 le seront en 2025.

- **Mettre en place des formations des agriculteurs sur l'ensemble des rôles et missions de l'OFB, ainsi que sur la réglementation environnementale.**

Cette piste est portée à la fois par les chambres d'agriculture et l'OFB. Elle figure dans le projet de convention entre Chambres d'Agriculture France et l'OFB en prévoyant la formation, dans chaque chambre départementale, de relais capables d'expliquer le contexte réglementaire aux agriculteurs. La situation actuelle sur le terrain est cependant décrite par plusieurs acteurs auditionnés comme étant hétérogène, voire déficiente pour les organisations syndicales de l'OFB. Des syndicats minoritaires craignent des prestations payantes ou à destination première des adhérents du syndicat majoritaire.

Plusieurs acteurs militent pour des interventions de l'OFB dans les lycées agricoles, ce que l'OFB a déjà engagé dans certains départements. Ces formations devraient concerner l'ensemble des rôles et missions de l'OFB, trop souvent méconnus (ex. : Ecophyto, Agrifaune, grands prédateurs, centres de ressource), et pas uniquement la police environnementale.

2.5. Le positionnement des services départementaux de l'OFB par rapport aux services de l'État

La profession agricole et les préfets mettent en avant qu'une meilleure intégration de l'OFB au sein des services de l'État serait de nature à favoriser une culture commune et un partage des priorités. Les suggestions pour y arriver sont cependant diverses, mais non exclusives les unes des autres :

- **Demander au préfet de s'impliquer personnellement afin d'incarner l'importance donnée à la politique environnementale.** Cette implication doit être matérialisée par la présidence du préfet *intuitu personae* des MISEN stratégiques, pour prioriser les contrôles et donner du sens à l'action publique. La mission note que les relations OFB/agriculteurs apparaissent souvent moins conflictuelles dans les départements où les préfets sont personnellement impliqués, assurent le pilotage des MISEN depuis plusieurs années et dans lesquels les MISEN se réunissent régulièrement. Par analogie, le pilotage de la MISA par le préfet renforcera la coordination de l'ensemble des services et opérateurs de l'État assurant les contrôles chez les agriculteurs. La

participation de l'OFB, aux côtés du préfet, pour diverses manifestations autres que les contrôles, permet aussi de montrer l'importance de ses missions.

- **Intégrer pleinement les services départementaux de l'OFB dans le fonctionnement des services déconcentrés** de l'État pour créer des liens et partager des solutions. En effet, les services départementaux de l'OFB et les DDT sont perçus comme ne travaillant pas toujours de façon coordonnée. Cette intégration est prévue avec l'association de l'OFB à des échanges réguliers (un échange annuel entre le préfet, les directions départementales concernées, le chef du service départemental ; la participation de l'OFB à la réunion de l'état-major de sécurité deux à quatre fois par an ; ainsi que sa participation au collège des chefs de service dès lors que des sujets liés aux thématiques eau- biodiversité ou milieux marins sont à l'ordre du jour). Certains préfets rencontrés proposent d'aller plus loin, en associant par exemple le chef du service départemental de l'OFB à des bilatérales avec le DDT. Renforcer les liens entre services par des réunions régulières des inspecteurs de l'environnement (visioconférence mensuelle) permet aussi d'échanger sur toutes les procédures en cours et *in fine* d'avoir une approche homogène de tous les services sur le territoire.
- **Rapprocher physiquement le siège de l'OFB départemental avec celui de la DDT.** L'implantation sur un même lieu des agents DDT et OFB est considérée comme un point positif pour fluidifier les échanges entre services chargés de mission de police de l'environnement.
- **Rattacher fonctionnellement l'OFB à la DDT** a aussi été évoqué par certains préfets, ce qui, s'agissant d'une décision d'organisation des services, est d'ores et déjà possible pour les missions de police administrative.

2.6. La posture des contrôleurs

L'exercice du contrôle reposant sur la qualité de la relation humaine entre le contrôlé et le contrôleur, plusieurs propositions sont formulées par les acteurs auditionnés pour améliorer en tant que de besoin la posture des inspecteurs de l'environnement.

De manière générale, la profession agricole attend des contrôleurs plus d'attention à la relation humaine, d'empathie, de dialogue, de pédagogie. Côté OFB, tant direction et organisations syndicales, il est demandé de ne pas caricaturer la situation en généralisant quelques cas de dysfonctionnement, estimant que lors de nombreux contrôles la relation se passe bien.

Pour plusieurs acteurs, un défaut de posture résulterait d'une méconnaissance du terrain. Il est demandé de rechercher des profils de chefs de service départementaux connaisseurs du monde agricole même si, selon l'OFB, les profils ruraux prédominent déjà, et de capitaliser sur les compétences comportementales des anciens de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

Au-delà de la question de leur bonne appropriation de la règle environnementale, certains syndicats agricoles estiment que les inspecteurs sont souvent trop sévères. Ils demandent de lutter contre ce qu'ils considèrent comme du militantisme de la part de certains agents de

l'OFB, et de veiller à un plus grand discernement dans l'attitude générale des contrôleurs sur le terrain et dans les auditions.

Mais si les contrôlés attendent légitimement des contrôleurs une posture adaptée, la réciproque est également vraie.

2.7. Le renforcement de l'accompagnement des agriculteurs par leurs structures professionnelles.

Sans attendre la signature (en suspens) du projet de leur convention-cadre nationale (et sa déclinaison départementale), Chambres d'Agriculture France et la direction de l'OFB considèrent que la formalisation d'échanges réguliers, la formation des inspecteurs de l'OFB aux enjeux agricoles, l'organisation d'une journée annuelle commune de contrôle à blanc à visée pédagogique, sont des actions déjà en cours et qui peuvent être poursuivies sur le terrain.

L'amélioration de l'accompagnement des agriculteurs en termes de compréhension et d'appropriation de la réglementation environnementale est également un point consensuel.

Néanmoins, le consensus s'affaiblit dès l'instant où l'on aborde les modalités de cet accompagnement : par qui ? À quel coût ?

Les syndicats professionnels agricoles minoritaires soulignent l'importance d'un accompagnement neutre et gratuit. L'un d'entre eux rappelle que, si les chambres d'agriculture n'ont pas l'exclusivité en la matière (d'autres entités comme les Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural (CIVAM) pouvant être mobilisées), elles ont, parmi les missions confiées par le législateur, celle d'accompagner les agriculteurs ; ce qui implique, selon lui, la gratuité de cet accompagnement. Pour un autre syndicat au contraire, il n'est pas possible pour les agriculteurs non-adhérents au syndicat majoritaire de passer par les chambres d'agriculture, et il conviendrait plutôt de confier ce rôle aux DDT. L'OFB, tant direction qu'organisations syndicales, est pour sa part favorable à une plus grande implication des chambres d'agriculture dans la pédagogie sur la réglementation environnementale auprès des agriculteurs.

La mission « contrôles » et la mission d'information du Sénat ont dressé un constat identique ; l'accompagnement réalisé par les chambres d'agriculture varie selon les départements et fait l'objet, la plupart du temps, d'une prestation payante. L'organisation de rencontres régulières entre les chambres d'agriculture, les syndicats agricoles et l'OFB (voire l'ensemble des personnels chargés des contrôles) doit être encouragée.

Chambres d'Agriculture France considère pourtant que les chambres font déjà beaucoup. Elles évoquent aussi les limites de l'exercice du fait même de la complexité de la réglementation, et rappellent la nécessaire priorisation et coordination des contrôles au sein des services départementaux de l'État.

Si le contexte des élections professionnelles est propice aux remises en cause, il n'en demeure pas moins que le sujet des relations au sein même de la profession agricole entre ses

différentes sensibilités doit être pris en compte et que l'accompagnement doit bénéficier à tous les agriculteurs.

À noter que l'un des syndicats agricoles insiste sur l'importance de l'accompagnement des agriculteurs en grande difficulté.

2.8. Les modalités des contrôles

La circulaire « contrôle administratif unique » de novembre 2024 organise le contrôle administratif annuel des agriculteurs. Les acteurs auditionnés, qui ont une connaissance disparate des modalités de contrôle de l'OFB, s'interrogent sur le périmètre de cette circulaire.

Selon l'OFB, une partie de ses contrôles entre dans le champ de cette nouvelle circulaire qui concerne les contrôles administratifs, programmables et pour lesquels la présence de l'agriculteur est requise. En effet, ses contrôles concernent des surfaces et des objets sur un territoire défini, et lors du constat le propriétaire ou l'exploitant n'est pas connu. La profession agricole s'interroge également sur l'impact de cette nouvelle circulaire. Elle craint que le contrôle unique ne soit pas aussi unique que cela, et que la meilleure répartition des contrôles conduise à augmenter le nombre de contrôlés. Elle s'interroge aussi sur les possibles comportements répréhensibles une fois le contrôle unique passé.

Les demandes sur l'évolution de mode de contrôle portent donc sur :

- Une clarification de ce qui rentre dans le champ du « contrôle administratif unique » et une campagne d'information pour que « cela percole jusque dans les cours de ferme ». Cette clarification préalable est indispensable pour ne pas faire de déçus et aussi assurer la sécurité des contrôleurs.
- Le port de l'arme, qui est fréquemment revenu dans les entretiens. Les organisations agricoles demandent son absence ou *a minima* son port discret.
- L'usage de la caméra piétons fait encore débat parmi la profession. S'il s'agit bien d'un outil qui invite tant contrôlés que contrôleurs à une bonne attitude, filmer un agriculteur dans son exploitation n'est pas perçu comme anodin. L'OFB a d'ailleurs identifié la nécessité d'un travail juridique préalable et du nécessaire recours à une modification législative.
- La possibilité d'avoir aux côtés de l'agriculteur une tierce personne ayant un rôle de « médiateur ». Plus qu'une caméra, l'introduction d'un tiers semble, pour certains, être de nature à maintenir les relations dans un registre adapté. Cet appui pourrait être choisi sur une liste de personnalités arrêtée par les différents syndicats et par la chambre d'agriculture. Toutefois, le coût d'un tel dispositif doit être étudié. Cette suggestion ne fait pas consensus au sein de la profession agricole.
- L'instauration d'échanges lors du constat d'une non-conformité administrative ou d'une infraction par un inspecteur. Des cas de contrôle à la jumelle ou d'envoi de PV sans aucune prise de contact ont été relatés. La profession agricole souhaite que cela ne se produise plus et suggère *a minima* un contact téléphonique pour avertir du constat et donner l'opportunité au contrôlé de fournir ses explications avant de recevoir une

notification officielle. Pour les procès-verbaux d'infraction, cette évolution nécessiterait une modification législative.

- La création d'un dispositif permettant de signaler les situations relationnelles conflictuelles. Il doit forcément être de proximité et de confiance du côté agricole comme pour les agents de l'OFB. Ce point de contact pourrait être en réalité multiple et exister en DDT(M), dans la chambre d'agriculture, au sein de syndicats. De son côté, l'OFB travaille à la mise en œuvre en son sein d'une inspection générale nationale, comme le préconise le Sénat.

3. L'ANALYSE PAR LA MISSION ET SES RECOMMANDATIONS

3.1. L'analyse

La vision panoramique des difficiles relations entre les agents de l'OFB et les agriculteurs fait ressortir les principales critiques suivantes :

► Comme l'ont bien souligné la mission « contrôle » et le rapport d'information du Sénat sur l'OFB, les critiques, voire les exactions, à l'encontre de l'OFB et de ses inspecteurs sont « le symptôme d'une exaspération vis-à-vis des normes environnementales, perçues comme trop nombreuses, complexes et très évolutives ». D'où le sentiment des agents de l'OFB d'être les « boucs émissaires » d'un problème qui les dépasse, et les représentants d'un établissement assimilé exclusivement à un rôle de censeur.

La crainte des contrôles est ainsi nourrie par une imparfaite maîtrise du cadre réglementaire et du sens de la réglementation qui crée un sentiment d'insécurité lors des contrôles, et accroît le risque de non-conformité involontaire. La mission « contrôles » concluait donc à la nécessité d'améliorer l'information des exploitants sur l'évolution de la réglementation et les modalités du contrôle qui leur sont applicables.

► Comme l'a déjà relevé la mission « contrôles », l'écart est notable entre, d'une part, le ressenti des exploitants agricoles d'une pression de contrôle élevée assortie d'une sévérité des sanctions et des peines en découlant (en matière environnementale) et, d'autre part, la réalité des contrôles réalisés dans les exploitations agricoles et des sanctions et peines effectivement prononcées.

Les données sur les suites tendent à montrer que les exploitants agricoles sont rarement poursuivis : peu de peines sont prononcées à leur encontre et elles sont rarement sévères. Toutefois, ce n'est pas tant la sévérité des peines et la disproportion de l'échelle des sanctions qui sont invoquées par les exploitants agricoles que leur sentiment d'être plus sévèrement punis que d'autres justiciables, et la crainte d'être traités comme des délinquants de droit commun.

► La relation entre les agents de l'OFB et les agriculteurs est très hétérogène selon les départements, le facteur humain jouant un rôle primordial. Les entretiens ont ainsi mis en évidence que l'implication personnelle du préfet dans le pilotage de la MISEN et la bonne articulation du service départemental de l'OFB avec les services départementaux de l'État,

ses relations avec le chef de service départemental de l'OFB tout comme avec le procureur, la coopération entre le service départemental de l'OFB et la DDT, ou encore la sensibilité « rurale » du CSD de l'OFB, jouaient un rôle déterminant.

► Comme décrit en partie 1, **le cadre juridique et institutionnel est déjà très fourni et imparfaitement mis en œuvre sur le terrain**. Il n'est donc ni nécessaire ni utile, de le renforcer, la priorité étant que les acteurs locaux s'en emparent, le déclinent en fonction des enjeux locaux et, surtout, l'appliquent.

► **L'organisation et le fonctionnement de la répartition des rôles entre les services et les opérateurs de l'État dans les départements sont un facteur d'amélioration essentiel.** En effet, outre l'indispensable coordination des différents services de l'État chargés des missions de police environnementale, l'enjeu est de rééquilibrer les missions de police administrative et judiciaire entre l'OFB et les DDT. Les préfets confirment ainsi qu'il peut y avoir dans certains départements une claire répartition des rôles entre les différents services de l'État : l'OFB se place souvent sur le terrain judiciaire que délaisse la DDT, laquelle se positionne sur la police administrative (même si elle dispose également de prérogatives judiciaires), ce qui ne fait alors que renforcer l'image répressive et négative de l'OFB auprès des agriculteurs.

Le fait que les rapports en manquement administratif ne fassent que peu l'objet de suites, est un élément qui renforce la propension des agents de l'OFB à s'orienter préférentiellement sur la procédure judiciaire.

► Des différents entretiens réalisés par la mission (cf. partie 2), **il ressort globalement un nombre finalement assez limité et peu innovant de propositions** de la part de l'ensemble des acteurs.

En conséquence, la mission considère qu'il n'y a pas de solution miracle, la clé étant avant tout dans la volonté des différentes parties d'améliorer leurs relations, ainsi que dans la mise en œuvre effective des mesures et des actions qui existent déjà.

Dans ce cadre, la mission insiste sur quatre points clés :

- L'enjeu de **ne pas faire porter à l'OFB toute la responsabilité** de la crise actuelle, mais d'appréhender la problématique de façon globale, pour l'ensemble des contrôleurs en exploitation agricole.
- **La priorité à donner au facteur humain**, point d'entrée incontournable de relations plus apaisées. Cela passe en premier lieu par un travail sur la posture et l'approche plus pédagogique des contrôleurs, mais également par une meilleure acceptation des contrôles par les agriculteurs. En tout état de cause, l'approche normative ne saurait être envisagée.
- La nécessité pour les **acteurs locaux de reprendre la main** (ne pas produire de nouvelles instructions nationales, mais privilégier leur mise en œuvre, déclinée sur le terrain). Pour ce faire, la mission propose de mettre à leur disposition une « **boîte à outils** » de mesures qu'ils pourront mobiliser en fonction de leurs besoins (cf. annexe 8).

- L'enjeu d'adresser un signal rapide au monde agricole, par **la mise en œuvre d'actions concrètes dès le premier trimestre 2025**.

3.2. Les recommandations

La présente section décrit les recommandations de la mission. Elle a eu le souci de proposer :

- du concret, rapidement perceptible, jusque dans les cours de ferme ; il s'agit des recommandations R1 à R4 ;
- des actions structurantes pour permettre de baliser le chemin jusqu'à l'entrée des fermes : il s'agit des recommandations R5 et R6.

Sans en faire des recommandations, la mission retient également plusieurs bonnes pratiques qui, si elles sont adaptées à leur territoire, pourraient être utiles aux préfets. Elles sont rassemblées en annexe 8 dans la boîte à outils précitée.

3.2.1. Améliorer la compréhension et l'acceptation de la réglementation environnementale

► Montrer concrètement que les règles peuvent s'appliquer plus simplement.

À la suite des entretiens, les missionnés sont convaincus que l'amélioration des relations entre OFB et agriculteurs passe par une réponse complète et rapide aux questionnements des agriculteurs sur les mesures à prendre pour améliorer leur compréhension des règles et être dans la légalité. Consciente que la complexité, qui résulte de la multiplicité des règles, doit être internalisée en son sein, l'administration construit des outils informatiques de type « simulateur »¹². De son côté, la profession agricole soutient la mise en place d'un guichet.

La mission propose d'instituer sans tarder ce guichet unique dans chaque département. Dans un premier temps, pour lancer cette dynamique, le préfet pourrait prioriser les moyens de l'État sur une problématique locale particulièrement prégnante pour les administrés. Dans un deuxième temps, il conviendra d'étudier les modalités d'évolution de ces guichets, ainsi que le rôle des chambres pour conseiller les agriculteurs.

Cela amènera les services de l'État à mieux identifier les éventuelles situations d'impossibilité matérielle de respect de la règle et, le cas échéant, le préfet à accorder plus de dérogations¹³ en utilisant toutes les possibilités qui lui sont d'ores et déjà ouvertes.

► Accroître l'information sur les points irritants.

L'OFB a rédigé six projets de fiches thématiques à enjeux (l'entretien des cours d'eau et des fossés, les zones de non-traitement par des produits phytos, la restriction en eau pendant les

¹² ex. : <https://haie.beta.gouv.fr/contact/> qui permettra de connaître instantanément les autorisations à obtenir de l'administration, les procédures et les délais.) ; **projet envergo agri**

¹³ Rapport IGA IGEDD « Évaluation de l'emploi des dispositions législatives et réglementaires d'adaptation des politiques publiques aux spécificités territoriales : expérimentation, différenciation et dérogation » <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/295663.pdf>

sécheresses, la protection des pollinisateurs pour maintenir la production alimentaire et la diversité des espèces, les constats de dommages causés par les grandes prédateurs terrestres, les zones humides) ; une septième sur les haies a été différée compte tenu des travaux pour la création d'un guichet unique administratif dématérialisé, et une huitième est en cours d'écriture sur les polices administrative et judiciaire (cf. annexe 9).

La finalisation de ces fiches, en lien avec Chambres d'Agriculture France et les organisations syndicales¹⁴ est une mesure intéressante. Leur diffusion large est par ailleurs un enjeu, de même que leur assimilation par les agriculteurs (ce qui soulève la question sous-jacente de la simplification de la réglementation et de la priorisation des règles au regard des enjeux majeurs sur les territoires).

Il revient aux acteurs locaux agricoles de s'emparer de l'outil, de le diffuser, et d'en assurer l'appropriation par les agriculteurs. Pour ce faire, la chambre d'agriculture dont c'est l'une des missions pourrait aussi mettre à contribution les nombreux groupes d'agriculteurs existant sur le territoire (fermes DEPHY, Groupements d'Intérêt Économique et Environnemental (GIEE), CIVAM, etc.).

R1. Améliorer la compréhension et l'acceptation de la réglementation environnementale : (a) créer dans chaque département, dès le début 2025, un guichet unique en DDT, priorisé si nécessaire, dans un premier temps, sur une thématique environnementale locale à fort enjeu pour la profession agricole ; (b) finaliser avec la profession les fiches synthétiques sur les irritants et en assurer une diffusion rapide [Cibles préfets / services départementaux de l'État / OFB / chambres].

► **Faire se rencontrer contrôleurs et contrôlés, pour mieux se connaître et se comprendre.**

La compréhension et l'acceptation de la réglementation environnementale sont le prérequis à toute amélioration des relations entre les inspecteurs de l'environnement et les agriculteurs. Or, comme cela a été décrit précédemment, cette réglementation est relativement récente, souvent difficile d'accès, et, enfin, perçue comme protectrice des milieux et des ressources, et non pas (du moins directement et exclusivement) des personnes et de leurs activités économiques. Elle est donc relativement mal maîtrisée par des exploitants agricoles qui, pour la majorité d'entre eux, sont de petits entrepreneurs individuels. Elle est aussi critiquée comme en constante évolution. Il en résulte, de façon compréhensible, une peur du contrôle qui est perçu à fort risque de sanction, pour des manquements parfois non-intentionnels.

Il est donc essentiel de dédramatiser ces contrôles. Cela devrait passer, comme le suggère le rapport d'information du Sénat, par une sensibilisation et un accompagnement accrus des

¹⁴ L'un des syndicats agricoles, favorable au principe de ces fiches, dit cependant ne pas avoir été associé à leur élaboration, et n'avoir eu connaissance officieusement que de l'une d'entre elles (sur l'entretien des cours d'eau) qu'il considère comme allant au-delà de la stricte application de la réglementation.

agriculteurs dans leur appropriation de la réglementation et, partant, de leur meilleure compréhension des contrôles afférents.

De nombreuses initiatives ont déjà été engagées, tant de la part des DDT et de l'OFB que du monde agricole (réunions, contrôles pédagogiques, formations, participation à des projets conjoints, etc.), et d'autres sont suggérées (chantiers pédagogiques, expériences de « vis ma vie » où un agent OFB passerait deux ou trois jours sur une ferme, et inversement). Mais ces actions restent ponctuelles.

La mission estime nécessaire, au vu du contexte, de provoquer un véritable « choc massif de compréhension » au travers d'une opération « tour de fermes » pour faire se rencontrer et discuter deux mondes qui, finalement, ne se connaissent pas assez. Cette opération, qui jouerait sur le levier du facteur humain et mobiliserait tous les acteurs étatiques et professionnels, se déroulerait sur plusieurs mois début 2025, le relai étant ensuite pris par des chantiers pédagogiques qui s'inscriraient dans la durée. Elle nécessiterait néanmoins une volonté partagée de « jouer le jeu », et ce massivement.

Ainsi, en complément de la recommandation 1, la mission recommande de :

R2. Dédramatiser les contrôles environnementaux : organiser une opération d'envergure « tour de fermes », sur le 1^{er} semestre 2025, conduisant les inspecteurs de l'environnement « eau et nature » des DDT et de l'OFB, en lien avec les chambres d'agriculture, à aller à la rencontre du plus grand nombre d'agriculteurs pour échanger. L'objectif sera de mieux se connaître, se comprendre, s'accepter. Un bilan de cette opération sera fait au second semestre [Cibles : préfets / DDT / OFB / chambres].

3.2.2. Traiter les comportements inadaptés

Pour ce qui concerne des comportements inadaptés de la part de personnes contrôlées, la mission observe que de nombreuses dispositions sont déjà prévues (l'instruction SNCPEN du 2 janvier 2024 et la circulaire contrôle unique pour que le contrôleur, en cas d'incident, mette un terme au contrôle en constatant la situation d'obstacles à contrôle. Il serait important de tenir un décompte de ces situations et des suites qui y ont été données.

En ce qui concerne le comportement des contrôleurs, la mission estime que les procédures de l'OFB doivent conduire à une meilleure cohérence, efficacité et compréhension de l'action publique. Elles doivent aussi conduire à un état d'esprit plus accompagnant, sans pour autant être complaisant.

Néanmoins, il pourrait rester des comportements individuels défaillants à identifier, quantifier, et sanctionner, tant au niveau de l'agent incriminé qu'au niveau du collectif si une amélioration plus large s'avérait nécessaire.

La mission, quoique n'ayant eu connaissance, dans le délai bref qui lui était imparti, d'aucun incident ayant donné lieu au dépôt d'une plainte, propose un dispositif à la fois local et national.

Les deux doivent être alimentés par les agriculteurs, sous forme de signalements non-anonymes, donnant des éléments factuels datés dont ils ont été personnellement l'objet.

Le dispositif consiste à mettre en place :

- un point de contact local, à l'écoute des agriculteurs, qui pourra donner des premiers éléments d'appréciation ou donner lieu à des mesures pour mettre rapidement fin aux critiques exprimées ;
- un dispositif national d'inspection générale au sein de l'OFB, ayant pour objet de recueillir les signalements d'incidents, de les objectiver, d'en comprendre les origines, de les quantifier et de les traiter. Elle conduira en tant que de besoin à des mesures disciplinaires. Elle identifiera également les mesures collectives qui peuvent diminuer le risque d'incidents.

La mission prend note de la volonté de l'OFB de se doter d'une telle inspection et recommande que cette création intervienne au plus vite. Elle préconise, également, en cas de besoin d'une enquête administrative, de recourir aux services de l'IGEDD ou du CGAAER. Enfin, elle encourage l'OFB à engager des procédures disciplinaires en cas de manquement de ses agents.

R3. Traiter les comportements inadaptés : (a) définir un point de contact local à l'écoute des agriculteurs, (b) créer un dispositif national pour recueillir, traiter et quantifier les plaintes et obstacles à contrôles [Cibles : préfets / DDT / OFB / Organisations professionnelles agricoles (OPA) / Chambres].

3.2.3. Assurer dans tous les départements la mise en œuvre effective de la coordination des contrôles sous la présidence du préfet

Depuis la circulaire du 31 juillet 2015, la coordination entre les divers services publics assurant des contrôles dans les exploitations agricoles a été renforcée. La mission « contrôles » a cependant constaté que sa mise en œuvre était disparate. La circulaire du 4 novembre 2024 actualise et complète ce cadre, tout en gardant plusieurs fondamentaux.

Il est essentiel, et il en va de la crédibilité de la parole de l'État, que le cadre juridique existant, rappelé en section 1, soit effectivement mis en place localement. Il s'agit en particulier de :

- la convention de partenariat MIOM-OFB-MTECT du 5 janvier 2023 ;
- l'instruction du Gouvernement du 16 novembre 2023 relative à la coordination en matière de politique de l'eau et de la nature et de lutte contre les atteintes environnementales ;
- l'instruction du Gouvernement du 2 janvier 2024 relative à la stratégie des contrôles en matière de police de l'eau et de la nature (SNCPEN) ;
- la circulaire du Premier ministre du 4 novembre 2024 sur la mise en place du contrôle unique dans les exploitations agricoles.

À l'expérience, les points suivants, dont la précédente mission a montré une mise en œuvre variable, sont essentiels :

- Le préfet doit assurer personnellement le pilotage de la mise en œuvre des politiques publiques environnementales. En particulier, il doit présider la MISEN stratégique,

définir et porter les axes prioritaires sur son territoire vis-à-vis de la profession agricole locale, veiller à la bonne coordination des services compétents dans son département et communiquer sur la mise en œuvre et les résultats du plan de contrôle et les suites données aux contrôles. Le préfet doit également participer à la réunion annuelle des membres permanents de la MISEN et du COLDEN (ainsi que les procureurs du ressort territorial).

- La bonne information de la profession agricole est nécessaire, à la fois sur les priorités environnementales dans le département, et sur le plan de contrôle programmé qui en découle. En parallèle, il convient de définir et planifier les actions pédagogiques prévues dans l'année pour que les contrôles ne soient pas une fin en soi, mais un outil de l'administration pour veiller à la bonne mise en œuvre des politiques environnementales.

Il convient enfin de noter que la stratégie nationale de contrôle prévoit de réunir chaque année au deuxième trimestre le comité stratégique national des contrôles de l'environnement dans le domaine de l'eau et de la nature. Cette réunion devra effectivement être mise en place. En complément, il pourrait être envisagé d'organiser un séminaire annuel avec les ministres de l'Agriculture et de l'Écologie (voire aussi celui de la Justice), les préfets de région et de département, tous les services territoriaux concernés, afin de partager les orientations de politique nationale sur les champs de l'OFB, afin que tout le monde entende le même message (unité de lieu, de temps et d'action).

La mission a d'autre part identifié un risque d'effet déceptif de la circulaire « contrôle administratif unique » vis-à-vis de l'OFB. En effet, elle indique que : « le contrôle unique concerne strictement les contrôles respectant les trois conditions cumulatives suivantes :

- **les contrôles réalisés dans un cadre administratif** : ce sont des contrôles déclenchés à l'initiative propre du service de contrôle dans le cadre de la politique de contrôle, qui peuvent donner lieu à des suites administratives, mais aussi judiciaires ;
- **les contrôles pour lesquels un agent est physiquement présent sur le terrain**, et qui nécessitent la présence de l'exploitant agricole ou de son représentant ;
- **les contrôles programmables** : ce sont des contrôles pour lesquels l'exploitation agricole à contrôler est identifiée avant le contrôle et pour lesquels le service de contrôle dispose d'une marge de manœuvre en ce qui concerne la date de contrôle ».

Ces trois conditions englobent bien certains contrôles de l'OFB. Il s'agit, par exemple, du contrôle du respect des préconisations liées à une autorisation ou déclaration loi sur l'eau (drainage de zone humide, rectification de cours d'eau, construction de retenues...), ou à une demande de dérogation espèces protégées (comme les mesures compensatrices liées à la destruction de haies).

Elles excluent les contrôles judiciaires, ainsi que certains contrôles administratifs qui n'identifient pas d'exploitation à l'avance, ou ne nécessitent pas la présence de l'exploitant agricole : ceux réalisés à l'occasion de tournées de surveillance générale (pollutions de cours d'eau, surveillance du respect des prescriptions dans les périmètres de captage, prélèvements en cours d'eau, respect des zones de non traitement, non traitement en arboriculture aux heures interdites...), ou ceux qui découlent des arrêtés sécheresse. Dans ces derniers cas,

indépendamment du fait que ces contrôles ne rentrent pas dans la notion de contrôle unique, la mission préconise, pour une meilleure acceptation, une large communication sur la zone contrôlée (cf. *infra* R5).

La récente lettre des ministres au directeur général de l'OFB et aux préfets (cf. annexe 4) ne permet pas de lever l'incertitude sur ce périmètre ni sur les risques de malentendus, voire d'incompréhension par la profession avec, à la clé, le risque qu'une éventuelle déception se reporte sur les agents exécutant ces contrôles.

La direction de l'OFB a informé la mission que les réunions des premières MISA confirmaient la persistance du flou en la matière. Afin de le clarifier, un travail détaillé est en cours avec ses directions régionales et les DRAAF pour identifier toutes les actions de police administrative conduites par l'Office en lien avec le monde agricole, et préciser celles qui sont susceptibles d'être intégrées au contrôle unique et celles qui en sont exclues.

R4. Assurer, dans tous les départements, la mise en œuvre effective de l'ensemble des décrets, circulaires, conventions, instructions existantes :
(a) assurer le pilotage par le préfet *intuitu personae*, (b) communiquer largement sur la programmation en MISEN et le champ de la circulaire contrôle administratif unique afin d'éviter les malentendus et les effets déceptifs, (c) présenter dès mars 2025 les priorités et les deux plans de contrôle (définis en MISEN et MISA) [Cibles : préfets / services départementaux de l'Etat / OFB].

3.2.4. Améliorer les modalités d'annonce des contrôles et leurs suites

► **Prévenir des campagnes de contrôles administratifs des inspecteurs de l'environnement, dès lors qu'ils sont géographiquement définis.**

Pour les contrôles administratifs demandés par le préfet à l'OFB, lesquels visent à s'assurer de la conformité (ex : vérification des arrêtés sécheresse), l'avertissement des administrés d'une campagne de contrôle sur une plage définie (ex : une semaine) doit être développé, en utilisant des moyens autres que l'affichage en mairie ou la presse. Il est suggéré l'envoi de SMS aux agriculteurs de la zone, sans préjudice de ce qui pourrait être mis en œuvre pour d'autres administrés¹⁵. Les SMS sont déjà utilisés dans d'autres occasions (ex : alerte loup). La diffusion de l'information pourrait être confiée aux chambres d'agriculture, avec les DDT en appui. Ainsi, l'information préalable au contrôle serait délivrée, y compris dans un champ non couvert par la circulaire contrôle unique.

Enfin, la procédure d'audition doit être allégée et sa mise en œuvre doit être effective en dernier recours lorsque toutes les autres possibilités de traitement, vues avec le procureur, auront été épuisées.

¹⁵ Par exemple pour les maires concernés par les arrêtés sécheresse et l'arrosage des stades., Les préfectures disposent de dispositifs actionnables en cas d'alerte, il faudrait voir s'ils sont mobilisables pour de telles opérations

► Réduire la vérification d'identité et l'utilisation de la procédure d'auditions.

Dès lors qu'une personne en infraction peut justifier de son identité par la présentation d'une pièce d'identité en cours de validité et comportant une photographie, il n'y a aucune raison de procéder à une vérification d'identité. Le recours à cette procédure doit donc être mieux encadré par l'instruction police judiciaire interne à l'OFB

De même, l'utilisation trop systématique de la procédure d'audition libre, que ce soit dans les locaux de l'OFB ou en gendarmerie, contribue aux tensions entre inspecteurs de l'environnement et exploitants agricoles.

Or, l'instruction police judiciaire de l'OFB, qui comporte pas moins de douze pages sur les auditons libres, omet de rappeler au préalable que l'inspecteur de l'environnement ne doit en aucun cas mettre en œuvre ces auditions pour les contraventions, ni pour ceux des délits qui ne sont pas punis d'une peine d'emprisonnement, mais seulement dans les situations les plus graves.

R5. Améliorer les modalités des contrôles : (a) améliorer l'information préalable aux campagnes de contrôles non programmables au sens de la circulaire contrôle unique, (b) revoir l'instruction police judiciaire sur l'utilisation des procédures de relevé d'identité et d'audition libre pour se conformer strictement au code de procédure pénale [Cibles : préfets / DDT /OFB].

3.2.5. Cadrer l'articulation entre les polices administrative (PA) et judiciaire (PJ) en fonction des enjeux locaux

Comme vu précédemment, le manque de transparence sur l'articulation entre les polices administrative et judiciaire en matière de protection de l'eau et de la nature est anxiogène. La mission observe que les instructions nationales données aux inspecteurs de l'environnement leur laissent une grande marge de manœuvre dès lors qu'ils découvrent un manquement à une obligation réglementaire sanctionnable pénalement : comme exposé dans le schéma de l'OFB figurant en annexe 10, ils peuvent choisir d'engager une procédure de police administrative ou une procédure de police judiciaire, voire les deux simultanément.

Cette situation ouvre la porte à des accusations, fréquentes mais rarement documentées.

Ces accusations résultent d'une double incompréhension par les exploitants agricoles :

- de ce que sont un rapport en manquement administratif ou un procès-verbal d'infraction qui ne sont, l'un et l'autre, que des constats de non-conformité et ne constituent pas, en eux-mêmes des sanctions ;
- et du rôle des préfets (DDT) et procureurs qui sont seuls responsables des suites éventuelles qui vont être données à ces constats (obligation de remise en état, sanction...).

► Définir en MISEN stratégique le processus de traitement des atteintes à l'environnement.

La mission estime nécessaire de clarifier les instructions données. Elle observe que dans plusieurs départements, des protocoles-cadres tripartites préfet/OFB/procureur sur le traitement des atteintes à l'environnement précisent l'orientation retenue pour chaque type de contrôle et les services chargés de les réaliser, ainsi que l'orientation des suites données aux contrôles non conformes. Il convient de systématiser ce type d'accord en insistant sur l'articulation et l'équilibre entre l'administratif et le judiciaire, et surtout entre la réparation et la sanction. Il serait utile de produire les arbres de décision en conséquence.

De plus, la présente mission rappelle la préconisation de la mission « contrôles » de compléter ces accords par des instructions parquet/OFB, élaborées par le ministère de la Justice, pour la mise en œuvre de procédures simplifiées en cas de faible atteinte à l'environnement.

La mission propose donc d'acter la logique suivante :

- se concentrer sur ce qui est à enjeux dans le département,
- prévenir les non-conformités par un ensemble d'actions pédagogiques (cf. point 3.2.2),
- en dehors des cas de mauvaise foi manifeste et de récidive, privilégier une remise en état de l'environnement, plutôt que la sanction,
- graduer la procédure en fonction de la bonne coopération du contrôlé.

Dans cette logique, et comme déjà recommandé par la précédente mission « contrôles », il apparaît souhaitable pour le DDT de :

- en cas de procédure pénale, privilégier le recours à la transaction pénale avec remise en état ou, si l'action publique a déjà été engagée par le procureur, lui suggérer de privilégier l'avertissement pénal probatoire avec remise en état plutôt que les sanctions ;
- en cas de procédure de police administrative s'assurer que des suites (mises en demeure de remettre en état) sont données aux RMA.

Ceci pourrait se traduire par un nouveau logigramme dans lequel il est proposé de détailler l'articulation du précédent schéma par différents points d'articulation décidés en MISEN stratégique (c.-à-d. à la fois par le préfet et le procureur, au vu des enjeux locaux) : les « embranchements » prévus doivent être dotés de « panneaux de signalisation » afin d'organiser le « rond-point des options » (sans suite, simple constat, RMA et police administrative, PV et police judiciaire, RMA et PV, et double procédure pénale et administrative), en montrant clairement que l'on vise avant tout la remise en état et non la sanction¹⁶ (voir le logigramme en annexe 10).

La mission recommande donc une révision des instructions internes en ce sens. Concernant l'instruction de police judiciaire de l'OFB, il conviendra que les inspecteurs de l'environnement appliquent le code de procédure pénale, tout le code de procédure pénale, et rien que le code de procédure pénale, sans aller au-delà (rechercher à contacter le mis en cause avant d'engager quelque procédure que ce soit, ne pas pratiquer systématiquement l'audition, demander un justificatif d'identité, mais pas le « grand état-civil »).

¹⁶ Sauf pour les cas de mauvaise foi manifeste ou les récidives

► Rééquilibrer les volets administratif et judiciaire entre les DDT et l'OFB.

En analysant le fonctionnement des services dans plusieurs départements, la mission a constaté des pratiques de contrôles variées : certaines DDT n'exercent en pratique que marginalement des actions en matière de police judiciaire (alors qu'elles en ont le pouvoir, que cela concerne la constatation d'infraction que la possibilité de proposer des transactions pénales), souvent les mêmes ne donnent pas suite aux RMA établis par l'OFB et, n'établissent donc pas de mises en demeure de remettre en état. De telles pratiques, au-delà de révéler un manque de coopération et de solidarité entre les services, conduisent à caricaturer les services entre une DDT aidante et donnant des autorisations, et un OFB répressif.

Il semble à la mission qu'une volonté de mise en œuvre du process de police administrative dans sa complétude inciterait l'ensemble des inspecteurs de l'environnement vers plus d'administratif et moins de judiciaire, et qu'un usage équilibré des prérogatives de police judiciaire par l'ensemble des agents assermentés pouvant en faire usage donnerait une image de l'administration plus juste et cohérente et éviterait à l'OFB de porter seul les missions de police judiciaire de l'environnement¹⁷.

► Renforcer les liens entre le service départemental de l'OFB et la DDT.

Les bases organisationnelles pour bien intégrer l'OFB dans l'écosystème des services de l'État en département existent, mais peuvent encore être mal connues, ou partiellement en place, ou nécessiter un complément.

Par exemple, comme le prévoient la charte de déconcentration et la convention de partenariat MIOM-OFB-MTECT, le préfet peut prendre l'initiative de faire connaître au directeur régional de l'OFB ses appréciations sur la manière de servir du chef de service départemental. Cette possibilité devrait être systématisée dans la procédure, voire dans le formulaire d'évaluation des chefs de SD de l'OFB. De même, il a la possibilité de donner son avis sur le recrutement du chef de service départemental de l'OFB. Pour les préfets, garants de la cohérence de la police administrative, avoir plus de poids dans ces étapes est un facteur qui améliorera le fonctionnement de leurs services et leur bonne coordination.

¹⁷ Cf. Rapport CGEDD « Exercice de la police de l'eau et de la nature dans les services déconcentrés et les opérateurs de l'État » https://igedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0011256/012364-01_rapport-publie.pdf;jsessionid=67E5AD306635EFBC771FDE0F23725346

Il paraît aussi indispensable de proposer aux chefs de service, catégories B pour la plupart, des appuis pour qu'ils se sentent plus à l'aise en face d'interlocuteurs de catégorie A+. Cela peut passer par de la formation, du coaching, mais aussi par la fourniture d'outils de présentation de leurs missions et des enjeux locaux déclinés selon leurs interlocuteurs (préfets, procureurs, élus, etc.) comme les mallettes que l'OFB est en train de construire à leur attention. Enfin, il paraît important de renforcer les relations entre tous les inspecteurs de l'environnement, quelle que soit leur structure d'appartenance, tout particulièrement ceux de la DDT et de l'OFB en ce qui concerne l'eau et la biodiversité, pour afficher une unité d'action de l'État sur un territoire donné. Cette convergence peut s'acquérir grâce à la multiplication des échanges réguliers, institutionnalisés au sein de la MISEN, mais également par un rapprochement physique des équipes en accueillant le service départemental de l'OFB dans les locaux de la DDT.

R6. Cadrer l'articulation entre les polices administrative et pénale en fonction des enjeux locaux : (a) définir en MISEN stratégique, le processus de traitement des constats d'atteintes à l'environnement (élaboration d'un logigramme harmonisé et généralisé) ; (b) Rééquilibrer les volets administratif et judiciaire entre les DDT et l'OFB ; (c) Renforcer les liens entre le service départemental de l'OFB et la DDT [Cibles : préfets / DDT / OFB].

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



- 5 NOV. 2024

Paris, le

Monsieur le vice-Président du Conseil
Général de l'Alimentation, de
l'Agriculture et des Espaces Ruraux

Monsieur le chef de l'Inspection
Générale de l'Environnement et du
Développement Durable

LE PREFET, DIRECTEUR DE CABINET
DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE,
DE LA SOUVERAINETE ALIMENTAIRE
ET DE LA FORET

LE DIRECTEUR DE CABINET
DE LA MINISTRE DE LA TRANSITION
ECOLOGIQUE, DE L'ENERGIE, DU
CLIMAT ET DE LA PREVENTION
DES RISQUES

N/Réf :

Objet : Mission flash en vue d'une meilleure compréhension des contrôles exercés par l'Office français de la biodiversité (OFB) sur les exploitants agricoles et d'une amélioration des relations entre l'OFB et le monde agricole pouvant conduire à la signature de chartes départementales sous l'autorité des préfets, délégués territoriaux de l'OFB pour la police administrative.

Alors que s'exprime au sein du monde agricole une défiance envers les contrôles le concernant, le gouvernement a souhaité, dès février 2024, construire une cadre de confiance visant d'une part à mieux encadrer la pression de contrôle pesant sur les agriculteurs, d'autre part à en améliorer le déroulement et enfin à en assurer la juste proportionnalité.

A cette fin la mission interministérielle relative à la révision des procédures de contrôles et des échelles de peine a rendu fin mai 2024 ses conclusions qui sont autant de pistes à approfondir. D'ores et déjà une circulaire du Premier ministre fixe le cadre du contrôle administratif unique dans les exploitations agricoles.

Il convient de poursuivre le déploiement de ce cadre de confiance. Or il apparaît qu'au-delà des améliorations organisationnelles et procédurales qui vont ainsi pouvoir être apportées, les relations entre les agents de l'Office français de la biodiversité (OFB) et les agriculteurs sont trop souvent sur le terrain dégradées et empreintes de méfiance.

76 rue de Varenne, 75349 PARIS 07 SP
agriculture.gouv.fr

Nous vous demandons donc de conduire une mission flash complémentaire à la précédente visant à dégager des propositions très opérationnelles pour améliorer ces relations, tant au niveau national qu'au niveau départemental, sous la responsabilité des préfets, délégués territoriaux de l'OFB pour la police administrative. Les missionnés pourront partir des constats réalisés dans le cadre de la mission susmentionnée ainsi que de l'ensemble des travaux antérieurs menés par l'OFB avec le monde agricole, dont le projet de convention qui avait été élaboré avec l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), les compléter par des entretiens avec les organisations agricoles représentatives ainsi qu'avec la direction et les représentants du personnel de l'OFB pour identifier les points de friction et malentendus éventuels et les bonnes pratiques déjà en place ou projetées et nous faire part de leurs recommandations, en identifiant celles qui peuvent être mises en œuvre à droit constant et celles qui nécessiteraient des évolutions législatives ou réglementaires. Enfin, la mission nous fera des propositions pour clarifier le rôle du préfet par rapport à l'OFB et pour faciliter la compréhension par le monde agricole des missions de l'OFB, dans un contexte de lutte contre le dérèglement climatique et de protection de la biodiversité, y compris les missions de surveillance des territoires à enjeux.

Les missionnés recevront l'appui des directions d'administration centrale compétentes de nos deux ministères, en particulier les services des deux secrétariats généraux, de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises et de la direction de l'eau et de la biodiversité, ainsi bien entendu que de l'OFB.

Compte tenu de l'urgence du sujet, et considérant tout le travail déjà accompli lors de la précédente mission, nous souhaitons que vous puissiez nous rendre vos conclusions dans un délai de 6 semaines à compter de la présente lettre de mission.

Philippe GUSTIN



Quentin GUERINEAU



Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Administrations centrales

MTEECPR / DEB	METAYER	Marie-Laure	Directrice adjointe
	LAMOTTE	Damien	Sous-directeur
MASAF / DGPE	DUNAND	Arnaud	Sous-directeur SDPE
	CAMPISTRON	Marie-Luce	Sous-directrice adjointe SDPE
	PICOT	Florence	Adjointe au chef du bureau des contrôles

OFB

Direction de l'OFB	THIBAULT	Olivier	Directeur général
	CHARISSOUX	Denis	DG délégué ressources
	CADIC	Sandrine	DGA Territoires et Outre-mer
	FOURMAUX	Charles	Police et permis de chasser
	CLAUSSE	Thierry	Directeur Évaluation et Transformations
	DIAKITÉ	Aminata	Directrice Communication
OS de l'OFB	CHANTEREAU	Amélie	SNE-FSU
	CANTAYRE	Cyrille	SNE-FSU
	PRADAL	Benoît	FO
	TOUCRY	Paul-Emilien	FO
	RULIN	Guillaume	EFA-CGC
	MEYER	Olivier	CGT
	MICHEL	Sylvain	CGT
	SOLONEL	Benoît	UNSA

Services déconcentrés

Finistère	ESPINASSE	Alain	Préfet
	GUILLET	Raphaël	Directeur DDTM
	LEFEBVRE	Guillaume	Chef du service eau et biodiversité, DDTM
	POUILLY	François	Directeur DDPP
Haute-Marne	LOGEROT	Xavier	Directeur DDT
	PAM	Régine	Préfète
Hauts de France	CLERMONT BROUILLET	Florence	Directrice adjointe DREAL
	DESMET	Bjorn	Directeur DRAAF
	GAUME	Bertrand	Préfet des Hauts de France et du Nord
	LELEU	Stéphane	SGAR des Hauts de France et du Nord
	POIRSON	Jean-Michel	Directeur adjoint DRAAF

	FERET	Luc	Directeur DDTM du Nord
Hérault	LAUCH	François-Xavier	Préfet
Lot-et-Garonne	BARNIER	Daniel	Préfet

Profession agricole :

Chambre d'agriculture France	FEREY	Pascal	Membre du Bureau de CDAF, Président de la CA Manche et membre du Conseil d'administration et Bureau de l'OFB
	SERVANT	Luc	Vice-Président de CDAF, en charge de la Commission environnement, et Président de la CRA Nouvelle Aquitaine
	ERNOU	Frédéric	Chef du service agro-écologie
Coordination rurale	REBIERE	Amélie	Vice présidente CR et présidente CR Corrèze
	LECOULANT	Agathe	Chargée des affaires publiques
Confédération paysanne	FORTIN	Nicolas	Secrétaire national, éleveur de vaches et de porc dans la Vienne
	GALAIS	Stéphane	Secrétaire national, éleveur de vaches en Ille-et-Vilaine
FNSEA	LAPIE	Hervé	Secrétaire général
	LE CORRE GABENS	Nelly	Cheffe du service Environnement
	BRIAND	Baptiste	Juriste en droit de l'environnement et chargé de mission
JA	SCALABRINO	Loïc	Secrétaire général adjoint
	DEVILLERS	Pol	Vice-Président chargé des dossiers économiques
	PERRIER	Béranger	Conseiller Environnement, Territoire et Qualité

Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

CAU	Contrôle administratif unique
CDAF	Chambres d'Agriculture France
COLDEN	Comité opérationnel de lutte contre la délinquance environnementale
CIVAM	Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural
COP	Contrat d'objectifs et de performance
CSD	Chef de service départemental
DDT DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale
DR	Direction régionale
GIEE	Groupements d'Intérêt Economique et Environnemental
OPA	Organisations professionnelles agricoles
MASAF	Ministère de l'agriculture, de la souveraineté alimentaire et de la forêt
MIOM	Ministère de l'intérieur et de l'outre-mer
MISA	Mission interservices agricole
MISEN	Mission interservices de l'eau et de la nature
MSA	Mutualité sociale agricole
MTECT	Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires
OFB	Office français de la biodiversité
ONCSF	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
PA	Police administrative
PJ	Police judiciaire
PV	Procès-verbal
RMA	Rapport en manquement administratif
SD	Services départementaux
SNCPEN	Stratégie nationale des contrôles en matière de police de l'eau et de la nature

Annexe 4 : Lettre conjointe des ministres en charge de l'agriculture et de la transition écologique



Paris, le

La ministre de l'agriculture,
de la souveraineté alimentaire
et de la forêt

La ministre de la transition écologique,
de l'énergie, du climat et de la prévention
des risques

à

Monsieur le directeur général de l'OFB
Mesdames et Messieurs les préfets

CIRCULAIRE

OBJET : Modalités de contrôle des installations agricoles

L'Office français de la biodiversité (OFB) a pour mission la surveillance, la préservation, la gestion et la restauration de la biodiversité ainsi que la gestion équilibrée et durable de l'eau en coordination avec la politique nationale de lutte contre le réchauffement climatique (art. L. 131-9 C. env.).

A ce titre, il contribue notamment à l'exercice des missions de police administrative et judiciaire relatives à l'eau, aux espaces naturels, aux espèces, à la chasse et à la pêche ainsi que des missions de police sanitaire en lien avec la faune sauvage et est aussi à l'appui de l'Etat et de ses établissements publics chargés de ses problématiques.

Depuis le début de l'année 2024, une partie de la profession agricole a exprimé un sentiment de malaise profond à l'égard de l'accumulation des normes ainsi qu'un antagonisme grandissant vis-à-vis des services de contrôles, perçus comme autant de freins à l'exercice de leur activité essentielle à la vie de la nation.

Ces critiques ont notamment visé les agents chargés de missions de police de l'eau et de la nature au sein des directions départementales des territoires (et de la mer) et des services départementaux de l'Office français de la biodiversité (OFB). Ces remises en cause ont pu conduire à des paroles ou à des actions virulentes qui ont pu faire l'objet de condamnation des pouvoirs publics en raison de leur particulière gravité.

78, rue de Varenne
75349 PARIS 07 SP
Tél : 01 49 55 49 55

Les agriculteurs ont également exprimé une demande de considération et de reconnaissance de l'Etat alors que les exploitants sont soumis à de nombreuses réglementations et normes environnementales, sociales et fiscales.

Ainsi, la crise agricole a mis en lumière la nécessité pour les services de l'Etat, parmi lesquels l'Office Français de la Biodiversité (OFB) de mieux appréhender le contexte complexe dans lequel évoluent les agriculteurs et les injonctions parfois contradictoires qui leur sont adressées mais aussi le constat d'une certaine méconnaissance de ce qu'est l'OFB et de ses modalités d'intervention.

Dans ce contexte, la présente circulaire vise à vous donner les instructions utiles et à vous rappeler les moyens mis à votre disposition par nos deux ministères pour concilier les enjeux liés à la défense de notre agriculture d'une part, à la protection de l'environnement d'autre part et enfin à la préservation de l'ordre public et la protection des agents publics qui exercent des missions de service public.

Il apparaît aujourd'hui urgent de restaurer un climat de confiance entre contrôlés, agriculteurs et forestiers et contrôleurs, agents de l'OFB, aux fins d'apaiser et d'améliorer les relations entre le monde agricole et l'administration.

Plusieurs chantiers ont été lancés : la prise d'une circulaire relative à la mise en place du contrôle administratif unique dans les exploitations agricoles (1), le lancement d'un mission flash inter-inspections CGAAER/IGEDD en vue d'une meilleure compréhension des contrôles exercés par l'Office français de la biodiversité (OFB) sur les exploitants agricoles et d'une amélioration des relations entre l'OFB et le monde agricole (2) et, une réflexion sur l'équipement des agents de l'OFB lors des contrôles administratifs (3).

1. Application aux agents de l'Office Français de la Biodiversité (OFB) de la circulaire du 4 novembre 2024 relative à la mise en place du contrôle administratif unique dans les exploitations agricoles

La circulaire du Premier ministre du 4 novembre 2024 relative à la mise en place du contrôle unique dans les exploitations agricoles a pour objectif de mettre en place, sans délai et au niveau départemental, des mesures visant à l'instauration d'un contrôle administratif unique annuel dans le secteur agricole.

Le périmètre se veut le plus large possible, à l'exclusion des contrôles fiscaux, de l'inspection du travail et des contrôles rendus indispensables par une situation d'urgence ou d'exigence sanitaires ou phytosanitaires. Il intègre donc tous les contrôles administratifs effectués par l'Office Français de la Biodiversité dans le cadre de ses missions de police administrative de l'environnement.

Pour rappel, le contrôle unique concerne strictement les contrôles dont ceux exercés par l'OFB à titre administratif, respectant les trois conditions cumulatives suivantes :

- **les contrôles réalisés dans un cadre administratif** : ce sont des contrôles déclenchés à l'initiative propre d'un service de contrôle dans le cadre de la politique de contrôle, qui peuvent donner lieu à des suites administratives, mais aussi judiciaires ;
- **les contrôles pour lesquels un agent est physiquement présent sur le terrain**, et qui nécessitent la présence de l'exploitant agricole ou de son représentant;
- **les contrôles programmables** : ce sont des contrôles pour lesquels l'exploitation agricole à contrôler est identifiée avant le contrôle et pour lesquels le service de contrôle concerné dispose d'une marge de manœuvre en ce qui concerne la date de contrôle.

Par ailleurs, l'OFB doit être systématiquement intégré à la MISA (Mission interservices agricole) mise en place dans chaque département par le préfet ; cela de manière à coordonner les actions de contrôle de l'Office avec celles réalisées par l'ensemble des autres services de l'Etat.

Vous veillerez à la bonne articulation des travaux de la MISA avec les missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN), dans le but de limiter à un par an le nombre de contrôles administratifs sur une exploitation donnée. Ce contrôle unique qui inclut les contrôles de police de l'eau et de la nature des services et opérateurs de l'Etat se limite évidemment aux opérations conduites sous votre autorité, à l'exclusion de la police judiciaire, des contrôles diligentés par l'inspection du travail ou les services fiscaux, ou de certains contrôles rendus indispensables par une situation d'urgence ou d'exigence sanitaires ou phytosanitaires.

Dès lors, nous vous demandons de vous investir dès à présent dans la préparation des réunions de la MISEN et de la MISA en réunissant les services compétents placés sous votre autorité, en analysant leurs bilans au regard du ressenti exprimé par les différents acteurs et en préparant de nouvelles priorités de contrôles qui tiennent compte des enjeux identifiés sur votre territoire, dont vous veillerez à la bonne publicité.

2. Mission flash inter-inspections en vue d'une meilleure compréhension des contrôles exercés par l'Office français de la biodiversité (OFB) sur les exploitants agricoles et d'une amélioration des relations entre l'OFB et le monde agricole

Au-delà de ces avancées sur le contrôle administratif, une partie de la profession agricole exprime un sentiment de défiance particulièrement marqué à l'égard des agents de l'Office français de la biodiversité (OFB).

Plus généralement, la complexité de la réglementation est régulièrement pointée par la profession d'agricole, tout comme par les services de l'Etat, comme une source d'insécurité juridique.

C'est pour cela qu'une mission flash inter-inspections CGAAER/IGEDD complémentaire à la précédente a été lancée le 5 novembre 2024 pour comprendre et analyser les raisons de ces difficultés et dégager des propositions très opérationnelles aux fins d'améliorer ces relations, tant au niveau national qu'au niveau départemental, sous la responsabilité des préfets comme délégués territoriaux de l'OFB pour la police administrative.

Les missionnés s'appuieront, notamment, sur le projet de convention « pour un dialogue renforcé et une compréhension partagée des règles environnementales et de leur mise en œuvre » élaboré par l'OFB et Chambre d'Agriculture France et complèteront leur analyse par des entretiens avec les organisations agricoles représentatives ainsi qu'avec la direction et les représentants du personnel de l'OFB et toutes les parties prenantes qu'ils jugeront utile.

Il s'agira d'identifier les points de friction et malentendus éventuels ainsi que les bonnes pratiques déjà en place ou projetées.

Enfin, la mission portera une attention soutenue au rôle dévolu au préfet dans l'animation des politiques locales liées à l'environnement, à l'agriculture et à la conciliation des enjeux, dans un contexte de lutte contre le dérèglement climatique, de protection de l'eau et de la biodiversité et de renforcement de la souveraineté alimentaire du pays.

La mission fera ainsi des propositions pour clarifier le rôle du préfet par rapport à l'OFB et pour faciliter la compréhension des missions de l'OFB par le monde agricole, y compris les missions de surveillance des territoires à enjeux et pour sensibiliser les agents de l'OFB aux réalités complexe de la production agricole.

Les conclusions de la mission, avec des propositions pouvant être mises en place très rapidement et de manière opérationnelle, seront rendues d'ici fin 2024. Dans la foulée, les premières mesures seront mises en œuvre dès le premier semestre 2025.

3. *Equipement des agents de l'OFB lors des contrôles administratifs*

Il peut exister une incompréhension de la part des personnes contrôlées qui sont dans leur immense majorité bénévolantes et de bonne foi face au port ostensible d'une arme à feu par les agents de l'OFB.

Dans ce contexte, Chambre d'Agriculture France et l'OFB ont travaillé pour que le port de l'arme soit plus discret de manière à concilier l'ambition de contrôles les plus apaisés possibles et la nécessaire sécurité des agents de l'Etat assurant des missions aussi bien de police administrative que de police judiciaire.

Le résultat de ces travaux doit être intégré au projet de convention précitée qui doit être signée début 2025 par les élus des Chambres d'Agriculture et la direction générale de l'OFB.

En tout état de cause, et sans attendre la signature de la convention précitée, le directeur de l'OFB mettra en place, de manière immédiate, le port d'arme discret par les agents de l'OFB en recourant en particulier à l'utilisation d'étuis « inside ».

Par ailleurs, et sous réserve de l'adoption des dispositions législatives et réglementaires nécessaires, il sera organisé le plus rapidement possible un déploiement progressif dans les départements du port de caméra piéton par les agents de l'OFB dans le cadre de leurs missions de contrôle.

Ainsi, si un contrôle devait se tendre, l'agent de l'OFB (après en avoir informé la personne contrôlée) aura la possibilité de déclencher l'enregistrement du contrôle. Cette nouvelle faculté qui favorisera la désescalade, permettra d'objectiver le déroulement des contrôles et devra s'inscrire dans une promotion plus large du dialogue entre les services de l'Etat et les agriculteurs.

Vous veillerez ainsi :

- à la préservation de la sécurité des biens et des personnes, en particulier les agents de l'Etat, et à la mise en œuvre de la protection fonctionnelle lorsque cela est nécessaire ;
- à proposer aux organisations à l'origine d'une action revendicative une audience à laquelle vous associerez le directeur départemental des territoires et le chef de service départemental de l'OFB ;
- au besoin, à adapter vos priorités de contrôles pour l'année en cours et à proposer à la profession de recourir à de nouvelles opérations pédagogiques.

Vous nous rendrez compte sous ce timbre de toute difficulté dans la mise en œuvre de la présente instruction ou de tout événement significatif relatif aux relations entre le monde agricole et les services chargés de missions de police de l'eau et de la nature.

Annie GENEVARD

Agnès PANNIER-RUNACHER

Annexe 5 : Logigramme département 42

LOGIGRAMME DETAILLE

« De la non conformité identifiée jusqu'à la réponse administrative ou judiciaire choisie ».

Constat de non-conformité compatible avec une remise en état possible	
<p>Le SD 42 de l'OFB porte information auprès de la DDT 42 et du parquet. (le cas échéant avec d'autres services de l'État concernés selon la nature de la non-conformité qui pourront être associés à l'ensemble du process en tant que de besoin)</p> <p>La DDT 42 (boite DDT contrôle et sef) apprécie les éléments sous 48h00 et apporte une réponse au SD 42 (inspecteur de l'environnement concerné et boite générique SD-42) avec en copie le parquet. Le Parquet, s'il souhaite un traitement en PJ concomitant au traitement PA, en informe l'OFB et la DDT par retour de mail.</p>	
L'objet de la non-conformité découle du non-respect d'un arrêté (ou récépissé pour les déclarations)	
NON	OUI
<p>La DDT apprécie si la non-conformité peut être traitée par la voie administrative</p> <p>Les incidences observées sont évaluées faibles avec peu d'impact.</p> <p>La non-conformité revêt une incidence réversible, le contrevenant n'a pas déjà été averti pour une précédente non-conformité.</p> <p>> La voie administrative peut être privilégiée</p>	<p>La DDT apprécie si la non-conformité ne peut pas être traitée par la voie administrative.</p> <p>L'impact est évalué important.</p> <p>La non-conformité revêt une incidence irréversible et/ou le contrevenant a déjà été averti pour une précédente non-conformité.</p> <p>> La voie judiciaire est à privilégier</p>
<p>L'OFB rédige un rapport pour manquement administratif qui est envoyé après validation par la DDT suivi d'un traitement administratif avec mesures à prendre et délai de réalisation pour mise en conformité réglementaire .</p>	<p>Est-ce que la non-conformité résultant de l'écart avec les prescriptions édictées dans l'autorisation est réversible ?</p> <p>L'OFB traite le dossier en lien direct avec le parquet</p>
	<p style="text-align: center;">Non</p> <p>> L'OFB traite le dossier en lien direct avec le parquet</p> <p style="text-align: right;">Oui</p> <p>> L'OFB rédige un rapport pour manquement administratif suivi d'un traitement administratif qui est envoyé après validation par la DDT avec mesures à prendre et délai de réalisation pour mise en conformité réglementaire</p> <p style="text-align: right;">ou</p> <p>> En cas d'antécédent judiciaire ou administratif L'OFB traite le dossier en lien direct avec le parquet</p>

Annexe 6 : Projet de convention CAdF-OFB

Convention pour un dialogue renforcé et une compréhension partagée des règles environnementales et de leur mise en œuvre

Entre

Chambre d'agriculture de France, représenté par Sébastien Windsor et
L'office français de la biodiversité, représenté par Olivier Thibault

Chapeau introductif : Mieux se connaître, mieux se parler, se respecter

Agriculture, eau et biodiversité sont étroitement liées. Ce lien rend indispensable l'organisation d'un partenariat entre l'OFB et le réseau des chambres d'agriculture, qui partagent des objectifs communs, dont celui rappelé par l'article L. 510-1 du code rural : préservation et valorisation des ressources naturelles, réduction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et lutte contre le changement climatique.

Le monde agricole vit depuis plusieurs années une crise profonde de revenu, de mauvaise répartition des coûts entre chaque échelon, de concurrence renforcée avec des productions importées, mais également de crise sanitaires, amplifiées par les premiers effets du changement climatique. Le corpus réglementaire évolutif, complexe et peu lisible qui s'applique aux activités agricoles est perçu comme autant de contraintes, de risques et de coûts qui amplifient la situation déjà difficile à laquelle les agriculteurs sont confrontés.

Dans ce contexte, les contrôles en exploitation dont ils font l'objet sont souvent ressentis par les agriculteurs comme une remise en cause de leur travail, qu'ils réalisent dans la grande majorité des cas de manière très professionnelle en pensant avoir respecté les nombreux cadres réglementaires qui s'imposent à eux. Ce sentiment est exacerbé lorsque le contrôle se traduit par une convocation à la gendarmerie, toujours impressionnante et parfois assimilée à une mise en examen.

Cette crise a mis en lumière le constat à la fois d'une certaine méconnaissance de ce qu'est l'Office français de la biodiversité (OFB) et de ses modes d'intervention encadrés par des textes par une partie des agriculteurs, mais aussi de la nécessité pour les agents de l'OFB de mieux appréhender le contexte complexe dans lequel évoluent les agriculteurs et les injonctions parfois contradictoires qu'on leur adresse.

Il est donc nécessaire, de :

- Rappeler le rôle de l'OFB (avec la diversité de ses missions, qui ne se résument pas à la police, une importante partie du temps des agents étant consacrée à des actions de formation, sensibilisation ou appui scientifique) ;

- Informer sur le rôle et la mission d'un inspecteur de l'environnement notamment par rapport aux autres corps de contrôle
- Souligner le rôle des chambres d'agriculture, établissements publics qui ont à la fois le rôle de représenter les intérêts de l'agriculture auprès des pouvoirs publics, mais également celui de contribuer à l'amélioration de la performance économique, sociale et environnementale des exploitations.

Dans le respect des prérogatives du préfet et du procureur de la République pour ce qui concerne, respectivement, la police administrative et la police judiciaire, **les parties souhaitent s'engager à promouvoir la pédagogie, le dialogue et la mise en œuvre de réponses progressives et proportionnées, visant à améliorer le respect des normes environnementales par les agriculteurs. À cet égard et à la demande du Gouvernement, l'OFB conseillera les autorités administrative et judiciaire, chacune pour ce qui la concerne, pour la mise en œuvre du « droit à l'erreur ».** Cet engagement s'inscrit dans le cadre de la volonté du Gouvernement de traduire dans la loi le principe de peines progressives et adaptées à la gravité de l'infraction constatée et de renforcer la pédagogie de la norme et de sa mise en œuvre.

Les parties s'engagent sur les 12 points suivants :

1) Se connaître et se parler

Les parties conviennent de l'importance de renforcer leurs efforts en vue d'une connaissance réciproque. En particulier, elles œuvreront ensemble pour mieux expliquer, d'une part, les missions des chambres et, d'autre part, les missions de l'OFB. Pour ce qui concerne plus particulièrement sa mission de police de l'environnement, l'OFB produira un document pédagogique, expliquant notamment l'articulation entre police administrative et police judiciaire. Il y adjoindra une annexe rappelant les principes déontologiques qui s'imposent aux inspecteurs de l'environnement dans le cadre de leurs missions, qu'elles soient administratives ou judiciaires. Pour leur part, les chambres produiront un document synthétique rappelant les bonnes règles de comportement dans le cadre d'un contrôle ou d'une procédure judiciaire.

Elles conviennent également de structurer des échanges réguliers afin de construire la confiance et de prévenir les tensions entre agriculteurs et contrôleurs en proposant des solutions. A cette fin elles conviennent de la mise en place de réunions périodiques tant au niveau national que régional et départemental afin au moins une fois par an de dresser le bilan de la présente convention, mais aussi de partager les données sur les contrôles et en particulier :

- Le nombre de contrôles réalisés par typologie (police administrative/police judiciaire)
- Les principales non-conformités observées
- Les actions envisagées afin de remédier à ces non-conformités
- Les priorités d'intervention pour l'année à venir
- La liste des irritants ressentis par les agriculteurs

Engagement n°1 : production dans les meilleurs délais par l’OFB d’un document expliquant les missions de l’établissement qui concernent l’agriculture ainsi que d’un document pédagogique spécifique à sa mission de police dont une annexe rappelle les principes déontologiques qui s’imposent aux inspecteurs de l’environnement.

Engagement n°2 : production dans les meilleurs délais par les chambres d’un document synthétique rappelant les bonnes règles de comportement dans le cadre d’un contrôle ou d’une procédure judiciaire

Engagement n°3 : formaliser des échanges réguliers entre le réseau des chambres d’agriculture et l’OFB (au moins une fois par an aux niveaux national et régional en associant les représentants de chaque département à la réunion régionale) et départemental

2) Former et se former

La bonne connaissance des enjeux et des diverses procédures de contrôles (ASP, DDT, DDCSPP, OFB, MSA, etc.) auxquels sont confrontés les agriculteurs est importante pour que les inspecteurs de l’environnement puissent bien se positionner. Les chambres proposeront à cet effet des agriculteurs dans chaque département pouvant recevoir sur leur exploitation des formations de sensibilisation à destination des inspecteurs de l’environnement pour illustration et échanges.

En parallèle, CDAF veillera à identifier au sein de chaque chambre des personnes (élu ou collaborateur) chargées d’assurer le lien entre les agriculteurs et l’OFB. Ces personnes bénéficieront d’une formation spécifique aux enjeux de l’environnement et aux missions des corps de contrôle. .

Engagement n°4 : généralisation des formations des inspecteurs de l’environnement de l’OFB aux enjeux agricoles et alimentaires par les chambres d’agriculture

Engagement n°5 : Les chambres d’agriculture s’engagent à former en leur sein, dans chaque département et dans les meilleurs délais des relais capables d’expliquer le contexte réglementaire aux agriculteurs

Faire comprendre la réglementation et la faire appliquer

En lien avec ce qui précède, les parties prévoient de réaliser ensemble des supports synthétiques et pédagogiques sur les irritants identifiés. Il s’agit de revenir sur les enjeux sous-jacents (environnementaux, économiques, de santé publique, etc.), d’expliquer la réglementation ainsi que la manière dont elle doit être appliquée, de manière la plus concrète et la plus précise possible.

L’OFB s’engage à former certains agents des chambres sur ces thématiques. Les chambres s’engagent de leur côté à en assurer le « service après-vente » auprès de la profession. Les parties

assurent une évaluation de l'efficacité de ce dispositif (nombre d'agriculteurs rencontrés ou renseignés, nombre de « clics », etc.).

Afin de répondre à l'engagement du Premier ministre dans son discours du 1^{er} février (« pas plus d'un passage annuel sur l'exploitation dans le cadre des contrôles administratifs, hors contrôles judiciaires), les préfets sont invités sur la base des dispositions de la circulaire de 2015 à assurer la coordination des interventions des corps de contrôle.

Parallèlement, la mise en œuvre de la stratégie nationale de contrôles sous l'égide des préfets via la MISEN pour la police administrative et des procureurs via les COLDEN pour la police judiciaire devrait notamment se traduire par une communication des préfets sur les enjeux et sur les priorités de contrôles.

Les chambres d'agriculture et l'OFB s'engagent à proposer aux préfets d'organiser chaque année un bilan annuel des contrôles en exploitation agricole en présence de différents acteurs dont la profession agricole mais également d'accompagner le procureur de la République dans l'élaboration de sa politique pénale environnementale.

Ils partagent la volonté de promouvoir des actions pédagogiques dans tous les départements (soit des contrôles à blanc exclusivement OFB, soit des contrôles OFB adossés à des contrôles pédagogiques PAC, soit des reportages de mise en situation par des vidéos dédiées).

C'est notamment au cours de ces journées que doivent être présentées et expliquées les fiches de présentation des principales réglementations applicables par domaine (cf engagement 6) dont la communication est indispensable à l'action pédagogique.

Ils s'engagent également à échanger sur les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation de la caméra d'intervention visant à enregistrer, dans certaines situations, les interventions de police de l'environnement en contexte agricole, dès lors que la loi le permettra.

Engagement n°6 : L'OFB s'engage à réaliser progressivement et en lien étroit avec les services de l'Etat et Chambres d'agriculture France des fiches pédagogiques sur chacun des irritants identifiés (curage, drainage, haies, etc.), ainsi que tout autre support nécessaire à la bonne compréhension de la réglementation (plaquettes, guides, etc.), à charge pour les chambres d'agriculture d'en assurer la diffusion et l'animation interne au sein de la profession agricole.

Engagement n°7 : Proposer chaque année dans chaque département une journée commune de contrôle à blanc à visée pédagogique sur une thématique environnementale choisie avec un objectif d'information mais aussi d'amélioration des contrôles ou d'intégrer les thématiques environnementales aux actions déjà en cours dans les départements ayant déjà mis en place ces journées.

Engagement n°8 : L'OFB inscrit sa politique de contrôle dans le cadre de la stratégie nationale de contrôle du 3 janvier 2024, déclinée dans chaque territoire par le préfet de département et s'agissant des contrôles administratifs dans la coordination des contrôles en exploitation agricole.

Engagement n°9 : Les parties s'engagent à proposer ensemble aux procureurs dans tous les départements la mise en place de peines de substitution sous forme de formation pour les infractions les moins graves (en dehors des cas de récidive) et des choix de lieux les moins anxiogènes possibles (par exemple mairies, locaux de l'OFB, etc.).

Engagement n°10 : L'OFB s'engage dans la mise en œuvre d'une expérimentation de la caméra d'intervention et consulte les chambres pour en définir les modalités

Engagement n°11 : L'OFB organise la généralisation du port discret de l'arme de service pour tous les contrôles administratifs programmés dans les corps de ferme à compter de 2025

3) Gérer la crise

Lorsque des tensions apparaissent en cours, ou suite à un contrôle, il est important de pouvoir réagir au mieux de l'intérêt des personnes et des politiques portées.

Ainsi, la formalisation des échanges doit être anticipée, de manière à répondre aux situations le plus rapidement possible et à ne pas laisser s'installer un contexte conflictuel. En particulier, il est essentiel de mettre en place et de faire connaître les procédures de recours.

Engagement n°12 : formaliser des procédures de recours en cas de « contrôles à problèmes », en :

- précisant les modalités de saisine d'une inspection générale des services de l'OFB par tout exploitant agricole
- identifiant les personnes qui au sein de chaque chambre et au niveau de l'OFB sont chargées spécifiquement du traitement de ces situations

4) Développer des coopérations plus structurelles

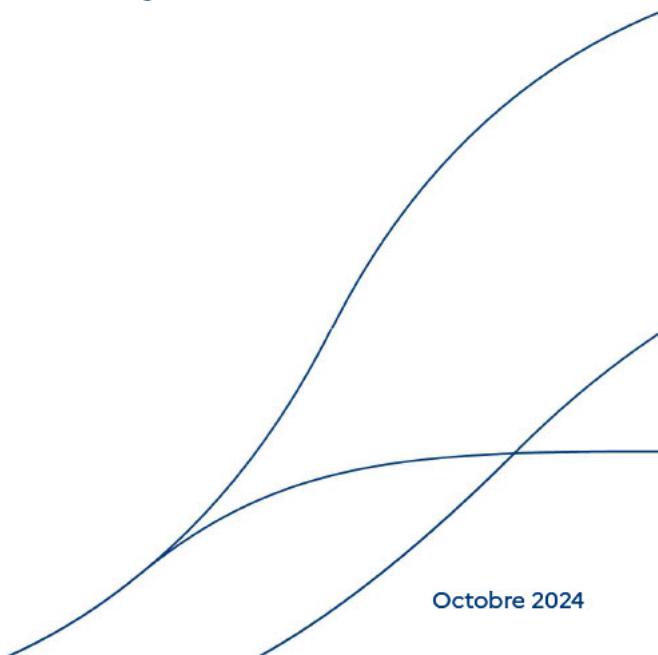
Si cette convention n'a pas pour objet d'aborder d'autres coopérations, les parties rappellent que d'autres actions sont réalisées en commun et montrent que l'OFB et les chambres d'agriculture œuvrent ensemble pour une transition écologique faite, aussi, par et pour les agriculteurs (expertise scientifique et technique, mobilisation citoyenne, programmes d'intervention financière tels qu'Ecophyto, avec le bulletin de santé du végétal, les fermes déphy, agrifaune, etc.).

La présente convention est adoptée pour une durée de 3 ans renouvelable. Les réunions annuelles permettront d'établir des bilans réguliers de sa mise en œuvre et de proposer, le cas échéant, des améliorations.

Annexe 7 : Charte déontologique OFB



Charte de déontologie, des droits et des devoirs du personnel de l'Office français de la biodiversité



SOMMAIRE

Préambule.....	4
I. Règles déontologiques applicables aux agents de l'OFB.....	6
Article 1 ^{er} – Principes généraux	6
Article 2 – L'obligation de dignité et de loyauté.....	6
Article 3 – L'obligation de probité et d'intégrité.....	6
Article 4 – L'obligation d'impartialité et non-discrimination	7
Article 5 – L'obligation de neutralité, et de respect du principe de laïcité	7
Article 6 – L'obligation de secret et de discrétion professionnels.....	7
II. Droits et devoirs du personnel de l'OFB.....	8
Article 7 – Les obligations d'exécution des fonctions et d'obéissance hiérarchique.....	8
Article 8 – Devoir de réserve	8
Article 9 – Prévention et cessation des conflits d'intérêts	9
Article 10 – Libéralités, cadeaux et autres avantages	9
Article 11 – Libre concurrence et équité de traitement des entreprises	10
Article 12 – Invitations à des colloques, cercles de réflexion, évènements promotionnels, manifestations culturelles ou sportives.....	10
Article 13 – Invitation à des repas professionnels	11
Article 14 – Les agents venant du secteur privé ou rejoignant le secteur privé	11
Article 15 – Le cumul d'activités (autorisation du directeur)	12
Article 16 – Engagement associatif.....	13
Article 17 – Agent candidat à un mandat électoral ou détenant un mandat électoral.....	13
Article 18 – Agent candidat à un mandat de représentation du personnel, ou détenant un mandat de représentation du personnel, ou exerçant une fonction syndicale.....	13
Article 19 – Sanctions.....	14
III. Règles déontologiques particulières applicables aux agents commissionnés et assermentés.....	15
Article 20	15
Article 21	15
Article 22	15
Article 23	15
Article 24	15

Article 25.....	15
Article 26.....	16
Article 27.....	16
Article 28.....	16
Article 29.....	16
Article 30.....	16
Article 31.....	17
IV. Annexe	18
Références.....	18
Définitions.....	18
Le référent déontologue	19

Préambule

La charte de déontologie, des droits et des devoirs du personnel de l'OFB a pour objet de présenter les principes et obligations qui doivent guider l'action menée par les agents de l'OFB en interne comme en externe et à véhiculer les valeurs qui contribuent à leur exemplarité.

Cette charte doit permettre à l'ensemble des agents de mieux connaître le champ de leurs obligations déontologiques afin de les protéger et les prémunir contre les risques juridiques susceptibles de naître en cas de non-respect des règles statutaires qui leur sont applicables.

Cette charte doit accompagner l'ensemble des agents, quel que soit leur statut, tout au long de leur vie professionnelle. Elle permet de connaître et faire connaître ses droits et devoirs au regard des textes et de leur application au sein de l'établissement.

Elle vise également à lutter contre toute action susceptible d'exposer les agents à des actes délictuels dans un environnement juridique souvent complexe.

Cette charte n'a pas vocation à se substituer aux textes en vigueur mais elle vient rappeler les textes de référence et en précise les modalités d'application. Elle s'applique à tout agent exerçant à l'OFB (qu'il soit fonctionnaire, contractuel, apprenti ou stagiaire), qui est informé de la présente Charte lors de sa prise de fonction et doit veiller à la respecter. Cette charte est également mise à disposition sur l'intranet.

Chaque responsable hiérarchique doit ainsi :

- Veiller à ce que chaque agent sous sa responsabilité ait connaissance de cette charte ;
- S'assurer de la connaissance, de la bonne compréhension et de l'application de cette charte par chaque agent placé sous son autorité.

Conformément à l'article L124-2 du code général de la fonction publique (CGFP), « *Tout agent public a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques [...]. Cette fonction de conseil s'exerce sans préjudice de la responsabilité et des prérogatives du chef de service.* »

L'arrêté du 28 décembre 2017 relatif à la fonction de référent déontologue au sein du ministère de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires a prévu que la fonction de référent déontologue du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de la cohésion des territoires est assurée par un collège, placé auprès du ministre.

Ce collège est également compétent pour les fonctionnaires et agents contractuels de droit public ou de droit privé des établissements publics placés sous leur tutelle.

Sans préjudice de ses autres missions mentionnées dans la présente charte, le référent déontologue assure une mission générale de conseil aux agents de l'OFB concernant le respect des principes et obligations déontologiques auxquels ils sont soumis. Il apporte en particulier tous conseils de nature à prévenir ou faire cesser une situation de conflit d'intérêt.

Les agents de l'OFB peuvent ainsi le saisir ou le consulter pour toute question déontologique les concernant rencontrée dans l'exercice de leurs missions et fonctions. Ils peuvent lui demander de les accompagner dans l'accomplissement de leurs démarches en matière de déontologie.

Le référent déontologue exerce ses missions en toute indépendance. Il est tenu au secret et à la discréetion professionnels. Il assure la confidentialité des informations échangées avec les membres et agents de l'OFB dans le cadre de ses missions. Cette obligation s'applique également à toute personne qui lui apporte assistance dans l'exercice de ses missions.

Avant d'envisager une telle saisine, l'agent peut saisir les services compétents de l'OFB (Service Gestion des processus collectifs et animation de la DRH et pôle juridique de la DGDR) afin qu'un éclairage puisse lui être apporté.

La présente charte rappelle dans la première partie les règles déontologiques applicables à tous les agents de l'OFB (I), puis dans une deuxième partie les droits et devoirs de ces mêmes agents (II), ainsi que dans une troisième partie les règles déontologiques particulières applicables aux agents commissionnés et assermentés (III).

Les agents publics ont en effet des droits et des obligations qui reflètent les valeurs fondamentales du service public (cf. <https://www.fonction-publique.gouv.fr/etre-agent-public/mes-droits-et-obligations>). Les principaux droits des agents publics sont les suivants :

- liberté d'opinion politique, syndicale, philosophique ou religieuse,
- liberté d'expression,
- droit de grève,
- droit syndical,
- droit à la formation professionnelle tout au long de la vie,
- droit de participation,
- droit à rémunération après service fait,
- droit à congé,
- droit à la protection fonctionnelle,
- droit à la protection des auteurs de signalements,
- droit à l'information sur les règles et conditions essentielles relatives à l'exercice des fonctions,
- droits et obligations des agents publics en période électorale ou titulaires d'un mandat électif.

I. Règles déontologiques applicables aux agents de l'OFB

Article 1^{er} – Principes généraux

La présente charte rappelle et précise les principaux droits et règles déontologiques applicables au sein de l'OFB.

Les agents, qu'ils exercent des fonctions permanentes ou non permanentes et quelle que soit leur position statutaire, sont tenus au respect de ces principes et obligations déontologiques pendant toute la durée de leurs fonctions.

Selon les dispositions légales applicables qui le prévoient et dans les limites fixées par ces dernières, ils sont également tenus au respect de ces principes et obligations après la cessation de leurs fonctions.

Chaque supérieur hiérarchique veillera à ce que l'ensemble des agents sous sa responsabilité respecte ces règles déontologiques.

Le respect de ces obligations et principes déontologiques relève de la responsabilité de chaque agent.

Article 2 – L'obligation de dignité et de loyauté

Les agents publics exercent leurs fonctions avec dignité (art. L.121-1 du CGFP).

Dans l'exercice de ses fonctions mais également en dehors du service, l'agent ne porte pas atteinte à la réputation de l'administration ni à celle de ceux qui la servent.

Loyal à l'administration, l'agent s'abstient de conduites attentatoires à la dignité et au respect dû à l'institution et à ses autorités. Son comportement est empreint de prudence, respect et mesure. Sans méconnaître le principe de liberté d'opinion, en dehors du service, l'agent fait également preuve de prudence, respect et mesure et porte une attention particulière à la façon dont il exprime ses opinions personnelles, en particulier sur les réseaux sociaux.

L'intensité de cette obligation varie en fonction de la nature des fonctions, du niveau de responsabilité et de l'exposition des agents. Cette réserve s'entend d'autant plus strictement que les fonctions de l'agent sont éminentes et ses expressions amenées à recevoir de la publicité.

À titre d'exemple : adopter des comportements violents, créer ou favoriser un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant, tenir des propos grossiers, déplacés ou humiliants ou encore proférer des injures, de dénigrement vis-à-vis de l'établissement, *a fortiori* en public, constituent des exemples de comportements fautifs contraires à l'obligation de dignité des fonctions publiques qui s'impose au fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions.

Article 3 – L'obligation de probité et d'intégrité

L'obligation de probité est définie comme étant le fait d'exercer ses fonctions avec intégrité, honnêteté et désintéressement.

L'agent ne peut utiliser ses fonctions pour en tirer un profit personnel.

Il respecte également le principe de probité dans sa vie privée dans la mesure où tout manquement est susceptible de préjudicier à l'image de l'OFB.

Il respecte les biens de l'OFB et la propriété d'autrui. Il ne doit pas utiliser les moyens du service à des fins personnelles.

Le principe d'intégrité nécessite d'exercer ses fonctions de manière désintéressée, notamment dans les relations que peut avoir l'agent avec les usagers du service.

Les agents se gardent de tout agissement susceptible de tomber sous le coup d'incriminations pénales telles que celles de la section 3 du chapitre II du titre III du livre IV du code pénal (corruption, trafic d'influence, concussion, prise illégale d'intérêt, détournement de fonds publics et favoritisme).

Article 4 – L'obligation d'impartialité et non-discrimination

Les fonctions doivent être exercées par les agents de manière impartiale (art. L.121-1 du CGFP).

Le devoir d'impartialité implique que l'agent ne manifeste, dans l'exercice de ses fonctions, aucun préjugé ou parti pris.

Il impose à l'agent de traiter de manière égale tous les administrés placés dans une même situation en ne favorisant aucun d'entre eux.

Article 5 – L'obligation de neutralité, et de respect du principe de laïcité

Le devoir de neutralité impose à l'agent, dans l'exercice de ses fonctions, de ne pas faire état de ses opinions ni d'utiliser ses fonctions pour les exprimer.

Il interdit également à l'agent de distinguer les administrés en fonction de leurs opinions ou convictions politiques, philosophiques ou religieuses, de leur origine, de leur genre, de leur identité de genre ou de leur orientation sexuelle.

Dans sa vie privée, il est libre de ses opinions mais se garde de les associer d'aucune manière à sa qualité d'agent public.

L'agent public exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. A ce titre, il s'abstient notamment de manifester ses opinions religieuses (art. L.121-2 du CGFP).

Article 6 – L'obligation de secret et de discréction professionnels

Les obligations de secret et de discréction professionnels sont énoncées respectivement aux articles L.121-6 et L.121-7 du CGFP.

Elles répondent à un besoin essentiel de confidentialité dans l'action publique afin de protéger, d'une part, les intérêts de l'établissement ou un autre intérêt public (*discréction professionnelle*) et, d'autre part, les intérêts personnels des agents et des usagers (*secret professionnel*).

Le respect du secret professionnel impose à tous les agents, en dehors des dérogations légalement prévues (article 226-14 du code pénal), la non divulgation de tous les faits, informations ou documents dont ils ont la connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

Par exemple, constitue une violation du secret professionnel la divulgation intentionnelle de toute information qui relève du secret de la vie privée ou de tous secrets protégés par la loi (dossiers personnels et médicaux par exemple).

Les agents qui ne se conforment pas à ces obligations s'exposent à des sanctions disciplinaires voire pénales pour le secret professionnel.

Ces obligations ne s'appliquent pas lorsque la transmission d'information ou de documents administratifs par l'administration s'impose conformément aux règles de communication prévues par le code des relations entre le public et l'administration (articles L.300-1 et suivants) ou par le code de l'environnement (articles L.124-1 du code de l'environnement).

II. Droits et devoirs du personnel de l'OFB

Article 7 – Les obligations d'exécution des fonctions et d'obéissance hiérarchique.

Tout agent, quel que soit son rang dans la hiérarchie ou son statut, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées.

Les agents doivent se conformer aux instructions de leur supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public (art. L.121-10 du CGFP).

L'agent rend compte à l'autorité investie du pouvoir hiérarchique de l'exécution des ordres reçus et des missions codifiées ou, le cas échéant, des raisons de leur inexécution. Dans les actes qu'il rédige, les faits ou événements sont relatés avec fidélité et précision.

L'autorité hiérarchique a l'obligation de communiquer toute instruction, note de service ou consigne émanant de l'autorité fonctionnelle.

Article 8 – Devoir de réserve

La liberté d'opinion est garantie aux agents publics (art. L.111-1 du CGFP).

Dans l'exercice de leur liberté d'expression, les agents de l'OFB font preuve de retenue, de mesure et de discernement dans l'expression écrite et orale de leurs opinions personnelles, sans préjudice des droits existant, dont la liberté d'expression syndicale rappelée (cf. art. 19).

Ils s'abstiennent en toutes circonstances d'adopter des comportements et propos susceptibles de porter atteinte à la considération et au bon fonctionnement de l'OFB, ainsi qu'aux principes généraux fondant l'exercice de ses missions. Ils doivent s'abstenir notamment de critiquer publiquement leurs collègues, l'établissement et ses partenaires, leurs ministères de tutelles, l'Etat et les administrations publiques plus globalement.

En tout état de cause, les agents ne peuvent s'exprimer publiquement au nom de l'OFB sans une autorisation expresse de leur hiérarchie.

Ces obligations sont applicables dans l'exercice des fonctions et missions des agents comme en dehors de celles-ci.

Le devoir de réserve s'impose tout particulièrement dans le cadre des publications et interventions publiques ou de l'utilisation des réseaux sociaux, en particulier lorsque ceux-ci ne sont pas exclusivement réservés à un cercle privé aux accès protégés, et plus généralement des expressions publiques. Dans un tel cadre, il est recommandé d'indiquer si l'on s'exprime en tant qu'agent de l'OFB ou à un autre titre.

Cela n'exonère pas pour autant les agents de l'OFB de faire preuve de modération dans leurs propos et de s'abstenir notamment de prendre des positions en public contraires à celles de l'OFB, de dénigrer ses décisions ou de prendre parti sur des affaires et dossiers en cours.

Ces obligations n'interdisent pas, notamment, les publications relatives aux activités de compétence de l'OFB, les interventions relatives à ces domaines dans le cadre de colloques scientifiques ou l'exercice d'activités d'enseignement ou de formation, dans le respect du secret professionnel et en adoptant une position neutre et mesurée vis-à-vis de son établissement.

Article 9 – Prévention et cessation des conflits d'intérêts

Les agents de l'OFB veillent à prévenir les conflits d'intérêts et à faire cesser immédiatement toute situation de conflit d'intérêts dans laquelle ils se trouvent conformément aux articles L122-1 et suivants du code général de la fonction publique, quel que soit le champ d'activité de l'OFB concerné (achat public, interventions et partenariats, activités scientifiques et d'expertise, activités de police administrative ou judiciaire, etc.).

Au sens de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction.

Lorsqu'ils estiment se trouver dans une telle situation :

- Les agents qui ont reçu délégation de signature s'abstiennent d'en user et se déportent ;
- Les agents placés sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique le saisissent ; ce dernier, à la suite de la saisine ou de sa propre initiative, confie, le cas échéant, la préparation ou l'élaboration de la décision à un autre agent placé sous son autorité hiérarchique ;
- Les agents doivent s'abstenir d'intervenir dans l'affaire concernée et se faire suppléer sans adresser d'instructions. Les déports sont systématiquement formalisés et enregistrés ;

Les situations de conflit d'intérêts peuvent être de plusieurs types. Elles visent toute situation de concurrence entre intérêts personnels et professionnels et toute situation susceptible d'altérer la capacité de jugement et l'indépendance de l'agent dans sa prise de décision.

Il en va ainsi notamment et de manière non exhaustive de :

- contrats entre apparentés (lien amical, familial voire professionnel) ;
- l'emploi d'un membre de la famille ou d'un proche par un fournisseur de produits ou de services ou un fournisseur potentiel ;
- la détention de parts sociales d'une société prestataire ou agissant pour le compte de l'OFB.

L'agent doit avertir son supérieur hiérarchique de toute situation dans laquelle son pouvoir d'appréciation ou de décision pourrait être influencé (ou paraître être influencé) par l'existence d'intérêts personnels nés de l'existence de liens directs ou indirects avec un tiers extérieur.

L'agent doit également signaler à son supérieur hiérarchique toute situation dans laquelle une relation proche, familiale ou amicale, a un intérêt dans un organisme susceptible de participer directement ou indirectement à une consultation ou à l'exécution, d'un contrat ou marché public pour lequel il a exercé même ponctuellement une responsabilité.

Le fait pour un agent d'être en situation de conflits d'intérêts et de ne prendre aucune mesure pour y remédier, l'expose par ailleurs à des poursuites disciplinaires au sein de l'OFB.

En outre, la situation de conflit d'intérêt dans laquelle un agent public se trouve peut l'exposer au risque d'être poursuivi pénalement pour prise illégale d'intérêts. Ce délit est sanctionné par l'article 432-12 du code pénal. Il peut également être poursuivi par la Cour des comptes au titre du chapitre Ier du titre III du livre Ier du code des jurisdictions financières.

Article 10 – Libéralités, cadeaux et autres avantages

Les agents de l'OFB sont tenus à la prudence et au discernement face aux promesses, propositions et offres de cadeaux, avantages, invitations, dons, faveurs, distinctions et toutes libéralités qui leur sont faites en lien avec leurs fonctions, sans préjudice des dispositions particulières prévues pour les agents commissionnés et assermentés au III de la présente charte.

Ils ne sollicitent ni n'acceptent, pour eux-mêmes ou pour des tiers, aucune libéralité, quelle que soit sa forme (de l'argent, des cadeaux (bien, service, etc.), gratifications ou tout autre avantage (tels que réduction de prix, etc.), de nature à les placer en situation de conflits d'intérêts, et en particulier qui constituerait ou paraîtrait constituer la récompense d'une décision à laquelle ils auraient concouru, ou qui ne se situerait pas dans le cadre des usages en matière de relations professionnelles.

Sous ces réserves, les agents de l'OFB peuvent accepter les invitations officielles à des événements payants et les invitations protocolaires faites dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions ou missions, ainsi que la prise en charge, par l'organisateur, des frais dont la nécessité résulte directement de leur participation, au titre de l'exercice de leurs fonctions ou missions, à une manifestation. Il en est de même des invitations à des repas adressées dans un cadre professionnel.

Sous ces mêmes réserves, et sans préjudice des dispositions particulières prévues pour les agents commissionnés et assermentés visés au III de la présente charte, ils peuvent accepter les cadeaux d'un montant inférieur à trente euros, à condition qu'ils ne présentent pas de caractère répétitif, et refusent tout cadeau individuel d'un montant supérieur. Les cadeaux protocolaires d'un montant supérieur à trente euros peuvent néanmoins être acceptés, sous la réserve supplémentaire de ne pas faire l'objet d'une appropriation individuelle. Ils sont à cette fin versés au patrimoine de l'OFB ou mis à la disposition du collectif, selon des modalités adaptées à leur nature.

Les agents de l'OFB doivent informer leur hiérarchie de toute proposition de cadeaux, d'invitations ou d'avantages (pour eux-mêmes ou leurs proches) émanant d'une entreprise ou d'un représentant d'intérêts. L'agent peut consulter le registre des représentants d'intérêts disponible sur le site internet de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) pour identifier ceux-ci.

Article 11 – Libre concurrence et équité de traitement des entreprises

Tout achat doit être conclu dans le respect des principes fondamentaux de la commande publique : principe d'égalité de traitement des candidats à l'attribution d'un contrat de la commande publique, principes de liberté d'accès et de transparence des procédures.

Conformément à l'article R.2111-2 du code de la commande publique, lorsqu'une entreprise a participé à la préparation d'un contrat de la commande publique, l'acheteur est tenu de prendre les mesures appropriées pour que la concurrence ne soit pas faussée par la participation de cette entreprise à la procédure de passation du marché.

Les agents de l'OFB sont invités à la plus grande réserve à l'égard de toute proposition d'intervention ou de prestation gratuite dont ils informent leur hiérarchie au préalable émanant d'un fournisseur ou d'une entreprise, en dehors du champ couvert par le mécénat.

Article 12 – Invitations à des colloques, cercles de réflexion, évènements promotionnels, manifestations culturelles ou sportives.

À l'exception de celles pour lesquelles l'OFB apporte son parrainage, les invitations à des évènements, manifestations culturelles ou sportives (réceptions, spectacles, voyages) ayant pour seul but la promotion d'un tiers doivent être refusées.

La participation à des colloques, petits déjeuners-débats ou cercles de réflexion professionnels est possible uniquement si elle est autorisée par sa hiérarchie.

Les agents de l'OFB sont invités à être vigilants dans leurs relations avec les tiers afin de détecter et de contrer toute tentative d'ingérence étrangère. Ils portent une attention particulière à toute invitation, prise de contact, formelle ou informelle émanant d'interlocuteurs extérieurs (en particulier s'ils ne les connaissent pas) notamment via les réseaux sociaux.

Article 13 – Invitation à des repas professionnels

Les agents de l'OFB ne peuvent solliciter de telles invitations.

L'agent informe systématiquement et préalablement son supérieur hiérarchique de toute invitation en lien avec ses fonctions par un tiers à l'établissement. Aucun repas n'est accepté sans l'information préalable du supérieur hiérarchique.

Plus particulièrement en période de consultation, et ce jusqu'à la notification du marché, quel que soit le type de procédure retenue, les agents impliqués directement ou indirectement dans le processus proscrivent strictement tout repas de travail avec un quelconque soumissionnaire potentiel.

Les invitations à déjeuner organisées dans le cadre de visites de sites d'entreprises ou lors de salons professionnels, pour lesquelles l'agent dispose d'un ordre de mission, peuvent être acceptées si elles respectent le sens de la mesure.

Article 14 – Les agents venant du secteur privé ou rejoignant le secteur privé

Le recrutement d'agents (hors emplois de direction soumis à déclaration d'intérêts) venant du secteur privé (L124-7 du CGFP) et le départ d'un agent de l'OFB vers le secteur privé (L124-4 du CGFP) peuvent faire naître un risque de prise illégale d'intérêts (risque pénal) et un risque de nature déontologique, au regard du fonctionnement normal, indépendant et neutre du service.

Par exemple, un salarié issu d'une structure contre laquelle une procédure judiciaire est en cours et qui serait amené à exercer des missions le conduisant à instruire ou participer à cette procédure; ou inversement, l'agent susceptible de rejoindre une telle structure.

Conformément à la réglementation en vigueur, la direction des ressources humaines de l'OFB réalise un contrôle de compatibilité en lien avec le directeur de rattachement concerné, en examinant les fonctions passées ou futures de l'agent afin de prendre en compte et de limiter ces risques.

Dans le cadre du recrutement d'un agent qui exerçait dans le secteur privé : l'agent est tenu de communiquer à l'OFB le nom des structures où il a travaillé durant les trois années précédant son recrutement. L'OFB analyse la compatibilité des missions qu'il va exercer avec ses anciennes missions. En cas de réserves, l'OFB organise le départ de l'agent pour toute décision ou avis sur une question concernant son ancien employeur de manière à préserver le fonctionnement normal, indépendant et neutre du service et de prévenir le risque de prise illégale d'intérêts.

L'emploi sur lequel l'agent a postulé peut être soumis à une ou plusieurs obligations déclaratives (déclaration d'intérêts notamment) en fonction du poste occupé (emplois de direction). L'agent concerné veille à s'y conformer.

Dans le cadre du départ d'un agent pour exercer une activité dans le secteur privé, dans le délai d'un mois minimum avant son départ, l'agent informe l'OFB (Direction des ressources humaines) de la nature des fonctions envisagées et de la structure concernée ; l'OFB s'assure de la compatibilité de la nouvelle activité envisagée avec les fonctions qu'il a exercées durant les trois dernières années. Cette demande d'avis sera également requise pour tout changement d'activité intervenant dans un délai de trois ans à compter de son départ de l'OFB ; à l'issue de ce contrôle de compatibilité, si un doute existe, l'OFB saisit le référent déontologue ministériel pour avis.

Enfin, si le doute subsiste, s'agissant d'une nomination d'un agent ou de toute demande de départ vers le secteur privé, l'OFB saisit la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique.

L'avis formulé par l'OFB peut être un avis de compatibilité avec réserves ; par exemple, cette réserve peut interdire à l'agent tout contact professionnel avec son service d'origine pour trois ans. Dans ce cas de figure, les réserves émises sont portées à la connaissance des services et personnes concernées à l'OFB par note de service.

Il est précisé que le non-respect de ces obligations peut relever de l'infraction prévue par l'article 432-13 du code pénal qui interdit à tout agent d'une administration publique, dans le cadre des fonctions qu'il a effectivement exercées, soit d'assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée, soit de conclure des contrats de toute nature avec une entreprise privée ou de formuler un avis sur de tels contrats, soit de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par une entreprise privée ou de formuler un avis sur de telles décisions, de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux dans l'une de ces entreprises avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de ces fonctions.

En toute hypothèse, les agents de l'OFB doivent veiller à prévenir toute situation de conflit d'intérêts avec un ancien agent de l'OFB et son nouvel employeur avec lequel des liens contractuels et/ou financiers sont susceptibles d'être noués, en particulier dans le cadre de marchés publics ou d'interventions et partenariats.

Article 15 – Le cumul d'activités (autorisation du directeur)

Par principe, et conformément à l'article L.121-3 du CGFP et au titre II du décret n°2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique, les agents de l'OFB sont tenus de consacrer l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées.

En ce sens et sans préjudice des dispositions spécifiques applicables aux agents commissionnés et assermentés prévues au III de la présente charte, il leur est interdit d'exercer une activité privée lucrative, de quelque nature que ce soit (*ex* : gérant d'une SARL, participation aux instances de gouvernance (type conseil d'administration ou équivalent) d'une structure privée à but lucratif, cumuler un autre emploi permanent à temps complet, etc.), sauf création ou reprise d'une entreprise réalisée à temps partiel et soumis à autorisation (L.123-8 du CGFP) et sauf activités accessoires prévues ci-dessous.

Les agents de l'OFB peuvent cependant exercer librement des œuvres de l'esprit (article L.123-2 du CGFP).

Si, en principe, les agents de l'OFB ne peuvent cumuler leur activité professionnelle avec une autre, ils peuvent toutefois cumuler celle-ci avec une activité accessoire limitativement énumérée par l'article 11 du décret n°2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique, sous réserve de la compatibilité de cette activité avec leurs fonctions.

Cette activité accessoire peut être exercée auprès d'une personne publique ou privée et concerne exclusivement les activités suivantes :

- expertise et consultation,
- enseignement et formation,
- activité à caractère sportif ou culturel,
- activités agricoles,
- conjoint collaborateur au sein d'une entreprise artisanale, commerciale ou libérale mentionnée à l'article R. 121-1 du code de commerce,
- aide à domicile à un ascendant ou descendant, à son conjoint,
- travaux de faibles importances réalisés chez des particuliers,
- activité d'intérêt général exercée auprès d'une personne publique ou auprès d'une personne privée à but non lucratif,
- mission d'intérêt public de coopération internationale ou auprès d'organismes d'intérêt général à caractère international ou d'un État étranger,
- services à la personne mentionnés à l'article L. 7231-1 du code du travail,
- vente de biens produits personnellement par l'agent.

Les activités accessoires mentionnées ci-dessus peuvent être exercées sous le statut de micro entrepreneur, sauf les deux dernières qui sont exclusivement exercées sous ce statut (article 11 du décret n°2020-69 du 30 janvier 2020).

Les agents de l'OFB sont tenus de solliciter systématiquement l'autorisation préalable de leur Directeur pour cumuler une activité accessoire avec leur activité principale, en vue de s'assurer que l'activité ne risque pas d'influencer ou de sembler influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de leurs fonctions.

L'exercice d'une activité bénévole au profit de personnes publiques ou privées sans but lucratif est libre sous réserve de ne pas porter atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service ni placer l'intéressé en situation de conflit d'intérêts (article 10 du décret n°2020-69 du 30 janvier 2020).

Les agents en situation d'autorisation de cumul d'activité doivent s'abstenir d'accepter toute rémunération dans l'exercice de leur activité privée qui proviendrait d'une personne morale ou physique avec laquelle ils sont en relation professionnelle dans le cadre de leurs fonctions.

Les agents de l'OFB souhaitant accomplir leur service à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise, ou exercer une activité libérale doivent présenter une demande d'autorisation de cumul d'activités à leur supérieur hiérarchique avant le début de l'activité.

Le formulaire de demande de cumul d'activités est accessible sur le site intranet de l'OFB. Il nécessite le visa du Directeur de rattachement et de la Direction des ressources humaines.

Article 16 – Engagement associatif

L'engagement associatif qui peut prendre différentes formes est possible pour tout agent sous les réserves énoncées à l'article 15 et sans préjudice des dispositions particulières prévues pour les agents commissionnés et assermentés prévues au titre III de la présente charte.

- les dons caritatifs sont libres ;
- l'adhésion à une structure associative est également libre mais les devoirs de réserve, de discrétion, de loyauté vis-à-vis de l'administration, rappelés dans la présente charte, continuent de s'appliquer ;
- la participation aux instances de gouvernance d'une association en lien avec les activités de l'établissement (à titre bénévole ou non) est soumise à déclaration au Directeur de rattachement et à la Direction des ressources humaines.

Article 17 – Agent candidat à un mandat électoral ou détenant un mandat électoral

L'autorité hiérarchique doit être informée de l'intention de l'agent de se présenter à une élection.

Les agents publics candidats à une fonction publique élective bénéficient des facilités de service prévues par le code du travail (art. L. 3142-79 et suivants).

L'agent candidat ou détenant un mandat électoral ne peut utiliser les moyens dont il dispose en qualité d'agent de l'OFB en vue de son élection ou pour les besoins de l'exercice de son mandat en cours.

La candidature à un mandat électoral ou l'exercice de ce mandat ne dispense pas l'agent du devoir de réserve qui s'impose à tous les agents publics.

Article 18 – Agent candidat à un mandat de représentation du personnel, ou détenant un mandat de représentation du personnel, ou exerçant une fonction syndicale

L'agent candidat à un mandat de représentation du personnel, ou détenant un mandat de représentation du personnel, ou exerçant une fonction syndicale ne peut utiliser les moyens dont il dispose dans l'exercice de ses fonctions en qualité d'agent de l'OFB en vue de son élection ou pour les besoins de l'exercice de son mandat en cours, en dehors des règles légales prévues et précisées notamment dans le cadre de la note de service n°2024-DGDR-DRH-02 relative aux droits et moyens syndicaux des personnels et des représentants des personnels.

Si les agents publics qui sont candidats à un mandat de représentation du personnel, ou détenant un mandat de représentation du personnel, ou exerçant une fonction syndicale bénéficiant de la liberté d'expression particulière qu'implique la défense des intérêts des personnels qu'ils représentent, cette liberté doit être conciliée avec le respect de leurs obligations déontologiques.

Article 19 – Sanctions

Le non-respect par l'agent des obligations déontologiques issues des dispositions législatives et réglementaires et rappelées à la présente charte peuvent entraîner pour l'agent des sanctions disciplinaires voire pénales (cf. annexe) dans les cas les plus graves si la faute commise relève d'une infraction pénale prévue par les textes (par exemple, délit de favoritisme, détournement de biens publics...).

III. Règles déontologiques particulières applicables aux agents commissionnés et assermentés

Article 20

Le fait d'être commissionné et assermenté comporte des devoirs et implique des risques et des sujétions qui méritent le respect et la considération de tous.

Article 21

L'agent commissionné et assermenté porte sans délai à la connaissance de l'autorité hiérarchique tout fait survenu à l'occasion ou en dehors du service, ayant entraîné ou susceptible d'entraîner sa convocation par une autorité de police, juridictionnelle, ou de contrôle.

Il exécute loyalement et fidèlement les instructions et obéit de même aux ordres qu'il reçoit de l'autorité investie du pouvoir hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public.

Article 22

Les agents commissionnés et assermentés respectent l'intégrité physique des personnes et ne portent pas atteinte à leur dignité ainsi qu'à leurs libertés publiques.

Pour ce faire, l'OFB conçoit et met en œuvre au profit des personnels une formation adaptée, en particulier dans les domaines touchant au respect de l'intégrité physique et de la dignité des personnes ainsi qu'aux libertés publiques. Cette formation est régulièrement mise à jour pour tenir compte des évolutions affectant l'exercice des missions de police administrative et judiciaire.

Article 23

L'agent commissionné et assermenté est au service de la population.

Sa relation avec celle-ci est empreinte de courtoisie et requiert l'usage du vouvoiement. Respectueux de la dignité des personnes, il veille à se comporter en toute circonstance d'une manière exemplaire, propre à inspirer en retour respect et considération.

Sans se départir de son impartialité, l'agent commissionné et assermenté accorde une attention particulière aux usagers et aux victimes et veille à la qualité de leur prise en charge tout au long de la procédure les concernant. Il garantit la confidentialité de leurs propos et déclarations.

Article 24

L'agent commissionné et assermenté exerce ses fonctions conformément aux instructions relatives aux tenues et à l'armement des agents de l'OFB.

Article 25

Lorsque la loi l'autorise à procéder à une mission de police (contrôle ou enquête judiciaire) et quand il dispose de la compétence, l'agent commissionné et assermenté ne se fonde sur aucune caractéristique physique ou aucun signe distinctif pour déterminer les personnes à contrôler, sauf s'il dispose d'un signalement précis motivant le contrôle.

La vérification d'identité se déroule sans qu'il soit porté atteinte à la dignité de la personne qui en fait l'objet.

La palpation de sécurité est exclusivement une mesure de sûreté. Elle ne revêt pas un caractère systématique. Elle est réservée aux cas dans lesquels elle apparaît nécessaire à la garantie de la sécurité de l'agent qui l'accomplit ou de celle d'autrui. Elle a pour finalité de vérifier que la personne contrôlée n'est pas porteuse d'un objet dangereux pour elle-même ou pour autrui.

Chaque fois que les circonstances le permettent, la palpation de sécurité est pratiquée à l'abri du regard du public, en veillant à ce qu'il ne soit pas porté atteinte au respect de la dignité de la personne.

Article 26

Toute personne appréhendée est placée sous la protection des agents commissionnés et assermentés, et préservée de toute forme de violence et de tout traitement inhumain ou dégradant.

L'agent commissionné et assermenté ayant la garde d'une personne appréhendée est attentif à son état physique et psychologique et prend toutes les mesures possibles pour préserver la vie, la santé et la dignité de cette personne.

L'utilisation du port des menottes ou des entraves n'est justifiée que lorsque la personne appréhendée est considérée soit comme dangereuse pour autrui ou pour elle-même, soit comme susceptible de tenter de s'enfuir.

Article 27

L'agent commissionné et assermenté emploie la force dans le cadre fixé par la loi, seulement lorsque c'est nécessaire, et de façon proportionnée au but à atteindre ou à la gravité de la menace, selon le cas.

Il ne fait usage des armes qu'en cas d'absolute nécessité et dans le cadre des dispositions législatives applicables à son propre statut.

Article 28

Lorsque les circonstances le requièrent, l'agent commissionné et assermenté, même lorsqu'il n'est pas en service, intervient de sa propre initiative, avec les moyens dont il dispose, notamment pour porter assistance aux personnes en danger.

Article 29

Sans préjudice des exigences liées à l'accomplissement de sa mission, l'agent commissionné et assermenté respecte et préserve la vie privée des personnes, notamment lors de procédures administratives ou judiciaires.

A ce titre, il se conforme aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent la création et l'utilisation des traitements de données à caractère personnel.

Il alimente et consulte les fichiers auxquels il a accès dans le strict respect des finalités et des règles propres à chacun d'entre eux, telles qu'elles sont définies par les textes les régissant, et qu'il est tenu de connaître.

Article 30

L'agent commissionné et assermenté devra se déporter de toute enquête dont l'objet est susceptible d'entrer en conflit avec les intérêts d'une personne physique ou morale avec laquelle il entretient des liens qui sont de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions.

Article 31

L'agent commissionné et assermenté exerce ses fonctions avec probité.

Il ne se prévaut pas de sa qualité pour en tirer un avantage personnel et n'utilise pas à des fins étrangères à sa mission les informations dont il a connaissance dans le cadre de ses fonctions.

Il n'accepte aucun avantage ni aucun présent directement ou indirectement lié à ses fonctions ou qu'il se verrait proposer au motif, réel ou supposé, d'une décision prise ou dans l'espérance d'une décision à prendre.

Il n'accorde aucun avantage pour des raisons d'ordre privé.

IV. Annexe

Références

- Code de la commande publique (CCP),
- Code général de la fonction publique (CGFP),
- Code pénal,
- Code de la sécurité intérieure,
- Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (protection des lanceurs d'alerte),
- Décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique,
- Arrêté du 28 décembre 2017 relatif à la fonction de référent déontologue au sein du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de la cohésion des territoires
- Instruction 2020-DG-05 - L'exercice de la police judiciaire - 12.06.2020
- Instruction 2021-DG-04 - L'exercice de la police administrative - 27.08.2021
- Instruction N°2022-DG-DGDPCE-02 relative à l'organisation et réalisation des missions de police - 16.05.2022
- Instruction 2023-DG-01 - Obligations liées à l'activité judiciaire et à la structuration de l'activité judiciaire - 03.01.2023
- Instruction 2024-DG-01 - Armement des agents de l'Office français de la biodiversité - 17.06.2024

Définitions

Atteintes à la probité ou manquements au devoir de probité : il s'agit d'un ensemble d'infractions pénales qui portent atteinte à l'administration publique et sont commises par des personnes exerçant une fonction publique (ex : les agents publics, qu'ils soient agents titulaires ou contractuels). Ce terme regroupe la corruption, le trafic d'influence, la prise illégale d'intérêts, le favoritisme, le détournement de fonds publics et la concussion (articles 432-10 à 432-16 du code pénal)

Corruption : demander ou accepter un avantage quelconque (un cadeau, une invitation, l'embauche d'un proche...) en contrepartie de l'accomplissement ou du non accomplissement d'un acte de sa fonction. Ce délit est puni de 10 ans d'emprisonnement et de 1 000 000 d'euros d'amende, ce montant pouvant être porté au double du produit tiré de l'infraction (article 432-11 du code pénal).

Trafic d'influence : demander ou accepter un avantage pour, en contrepartie, user de son influence sur une autorité publique (un « décideur public »). Le trafic d'influence est puni de 10 ans d'emprisonnement et de 1 000 000 d'euros d'amende, ce montant pouvant être porté au double du produit tiré de l'infraction (article 432-11 du code pénal).

Favoritisme : octroi d'un avantage injustifié à une entreprise du fait du non-respect des principes de la commande publique : égalité de traitement des candidats, liberté d'accès et transparence des procédures. Ce délit est puni de 2 ans d'emprisonnement et de 200 000 euros d'amende dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction (article 432-14 du code pénal).

Prise illégale d'intérêts : prendre, recevoir ou conserver un intérêt personnel dans une affaire dont on a à connaître à l'occasion de ses fonctions. Ce risque existe même sans intention d'en tirer un avantage personnel. Ce délit est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 euros, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction (article 432-12 et s. du code pénal).

Détournement de fonds ou de biens publics : fait de détruire, détourner ou soustraire des fonds ou des biens publics. Ce délit est puni de 10 ans d'emprisonnement et de 1 000 000 euros d'amende, dont le montant peut être porté au double du produit de l'infraction lorsque l'infraction est commise par une personne publique, 7 ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende lorsqu'elle est commise par une autre personne (article 432-15 du code pénal).

Concussion : fait par un agent public de percevoir sciemment des sommes indues ou de s'abstenir de percevoir des sommes dues (au titre des impôts, des taxes ou des recettes publiques). Ce délit est puni de 5 ans d'emprisonnement et de 500 000 euros d'amende dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction (article L432-10 du code pénal).

Représentants d'intérêts : terme synonyme de lobby. Le registre des représentants d'intérêts est tenu par la HATVP qui le publie sur son site (<https://www.hatvp.fr/e-repertoire/>).

Conflit d'intérêts : le code général de la fonction publique (article L121-5) le définit comme toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de l'agent. Ce même code prévoit que l'agent public veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver (article L122-3).

Procédure de dépôt : fait pour un agent se trouvant dans une situation de conflit d'intérêts de s'abstenir de connaître d'une situation ou d'exercer certains actes de sa fonction (article L122-1 du code général de la fonction publique).

Le référent déontologue

Dans la mesure où l'appréciation des principes et obligations rappelés par la présente charte peut être, à certains égards, délicate, un référent déontologue a été désigné par un arrêté (NOR : TREK1733370A) du 28 décembre 2017 relatif à la fonction de référent déontologue au sein du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de la cohésion des territoires.

Il peut être saisi via un formulaire dédié disponible à l'adresse suivante : <https://enqueteur.sgrh.developpement-durable.gouv.fr/index.php?r=survey/index&sid=35548&lang=fr&lang=fr>

Les informations utiles concernant le collège sont disponibles à partir de l'adresse suivante : http://extranet.portail.developpement-durable.gouv.fr/college-referent-deontologue-et-alerte-a17782.html?id_rub=2354 en utilisant le nom d'utilisateur : intraportal et le mot de passe : extra.CIM

Annexe 8 : Boite à outils

Développer les actions pédagogiques à l'attention du monde agricole, associant agriculteurs et agents de l'OFB :

- Lancer une opération « tour de fermes » sur le premier semestre 2025, qui ouvrirait ensuite sur des chantiers pédagogiques s'inscrivant dans la durée et portant sur les contrôles de police environnementale.
- Mettre en place des expériences de « vis ma vie » : un agent OFB passe deux ou trois jours sur une ferme, et inversement.
- Travailler conjointement entre la DDT, l'OFB et les OPA, dans chaque département, sur un projet concret à enjeu local (prédatation, entretien des cours d'eau et fossés...), afin d'apprendre à mieux se connaître.
- Développer la participation des inspecteurs de l'environnement des DDT et de l'OFB à des manifestations agricoles festives, pour une plus grande acculturation réciproque.
- Développer la formation des inspecteurs de l'environnement des DDT et de l'OFB pour une meilleure connaissance du monde agricole, ainsi que celle des agriculteurs sur le rôle et l'ensemble des missions de l'OFB (via notamment les lycées agricoles).

Expliquer la réglementation environnementale aux agriculteurs, répondre à leurs questions, faciliter leurs démarches :

- Mise en place d'un guichet unique administratif associant notamment DDT et SD OFB, sur une thématique à enjeu prioritaire dans le département.
- Diffuser et utiliser les fiches pédagogiques de l'OFB sur les sujets à enjeux (dès qu'elles auront été finalisées).

Communiquer largement sur les contrôles :

- Communiquer sur le programme de contrôles annuel, en amont, pendant et à l'issue de la campagne.
- Communiquer sur le périmètre de la circulaire contrôle unique, afin d'éviter tout malentendu.
- Prévenir à l'avance les agriculteurs situés dans la zone concernée par une opération de contrôle, et assurer un contact rapide entre le contrôleur et le contrôlé en cas d'interrogations ou de constat de non-conformité.
- Élaborer et faire connaître la charte départementale de bonnes pratiques en matière de contrôles.

Créer un dispositif de proximité (au sein de la préfecture, de la chambre d'agriculture ou des syndicats agricoles) permettant aux agriculteurs de signaler les situations relationnelles conflictuelles.

Assurer une pleine intégration des services départementaux de l'OFB au sein de l'écosystème des services de l'Etat en département,

Assurer une meilleure articulation entre les procédures administratives et pénales :

- Mettre en œuvre le logigramme de décision proposé par la mission.
- Équilibrer le poids des procédures pénales entre l'OFB et la DDT.

Disposer de cartographies pour identifier les enjeux « eau et nature » du territoire et faciliter la priorisation et la communication.

Annexe 9 : projet de fiche OFB « Police administrative et police judiciaire : quelles différences ? »

PROJET

POLICE ADMINISTRATIVE ET POLICE JUDICIAIRE : QUELLES DIFFÉRENCES ?

L'Office français de la biodiversité contribue avec d'autres corps de contrôles à l'exercice des missions de police relatives à l'environnement. A la différence de la Police et de la Gendarmerie nationales, qui exercent un pouvoir de police générale, l'OFB forme une police spécialisée sur l'eau, les espaces naturels, les espèces, la chasse et la pêche, ou encore l'état sanitaire de la faune sauvage.

Cette police de l'environnement consiste à vérifier la bonne application des règles fixées par le législateur et l'administration pour protéger l'environnement, à constater certaines atteintes et à faire réparer ou sanctionner les auteurs de certains préjudices. Cette police s'applique à tous les usagers de la nature : industriels, aménageurs, agriculteurs, chasseurs, pêcheurs ou encore simples promeneurs, qu'il s'agisse d'un usage professionnel ou de loisir.

Comme les agents des services de l'État, les inspecteurs de l'environnement de l'OFB peuvent être amenés à exercer deux missions de police complémentaires : la police administrative et la police judiciaire.

	Police administrative	Police judiciaire
Finalité	Préventive	Répressive
Autorité	Préfet de département	Procureur de la République
Agents	DREAL, DDTM, DDPP, OFB, ASP	DREAL, DDTM, OFB, GN, PN
Procédure	Contrôles (RMA, mise en demeure)	Enquête (constatations, audition)
Sanctions	Retrait d'autorisation, amende, astreintes financières	Avertissement, remise en état, stage, condamnation à des peines d'amende ou d'emprisonnement
Garanties	Contradictoire, droit à l'erreur	Contradictoire, individualisation et proportionnalité des peines

La mission de police administrative

La police administrative intervient pour éviter un possible trouble à l'ordre public et pour assurer la bonne mise en œuvre de la réglementation. Elle joue ainsi un rôle de prévention et permet d'éviter que des atteintes à l'environnement ne soient commises.

L'autorité compétente est généralement le préfet : il organise la stratégie de contrôle dans le département en fonction des enjeux du territoires et des priorités. Cette stratégie est mise en œuvre par des agents des services déconcentrés (DDT, DREAL) et des opérateurs de l'État (OFB), avec l'appui de la Police nationale et la Gendarmerie nationale si nécessaire.

Au-delà d'échanges écrits ou oraux entre les services de l'administration et les usagers concernés, la police administrative s'incarne avant tout, dans le champ de l'eau et de la nature, par l'activité de contrôle.

Le contrôle consiste à vérifier que les règles particulières qui s'appliquent à un usage, un site ou une activité sont respectées, pour éviter les atteintes à l'environnement et pour que tous les usagers respectent les mêmes règles. Ces contrôles visent des usages de la nature qui doivent être déclarés ou autorisés par l'administration car ils peuvent avoir un impact sur l'environnement. Après analyse du dossier soumis par le pétitionnaire, l'administration peut enregistrer ou valider la demande en fixant des prescriptions particulières qui seront contrôlées.

Un contrôle peut être annoncé à l'avance, comme pour venir vérifier que des travaux autorisés par l'administration ont été réalisés de la façon convenue, ou intervenir de manière inopinée, notamment pour vérifier que tout le monde respecte des règles qui s'appliquent temporairement sur un territoire (sécheresse, crise sanitaire...).

Lorsque les contrôleurs constatent qu'un usager a manqué à ses obligations, ils engagent une procédure administrative qui comporte les étapes suivantes :

- Premièrement, un rapport en manquement administratif est rédigé par les agents chargés du contrôle pour décrire les faits constatés et les informations recueillies, sans porter de jugement sur la situation. Ce rapport est transmis à l'autorité compétente ainsi qu'à la personne contrôlée, qui peut ainsi faire valoir ses observations en retour, dans le respect du principe du contradictoire.
- Deuxièmement, une mise en demeure administrative est signée par le préfet pour rappeler à l'intéressé ses obligations réglementaires et l'inviter à se mettre en conformité dans un délai raisonnable.
- Ce n'est que dans le cas où la mise en demeure n'a pas été suivie d'effet à l'issue du délai prévu que le préfet peut prononcer une sanction administrative visant à convaincre la personne concernée à revenir à une situation de conformité. Cette sanction peut prendre la forme d'une suspension temporaire du droit d'exercer l'activité en question, d'une amende ou d'une astreinte financière, etc.).

Quel que soit le manquement constaté, la procédure administrative laisse donc une large place au droit à l'erreur. L'usager concerné peut en effet faire valoir ses observations auprès des contrôleurs et notamment expliquer si certaines contraintes se sont imposées à lui ou si certains aspects de la réglementation lui étaient restés inconnus. Il peut se mettre en conformité et réparer l'atteinte causée à l'environnement, soit de lui-même après réception du rapport, soit à l'invitation du préfet après réception de la mise en demeure. Pendant toutes ces étapes, il peut être accompagné par l'administration dans ses démarches.

La mission de police judiciaire

La police judiciaire intervient pour sanctionner un trouble à l'ordre public et une atteinte à l'ordre légal. Elle assure un rôle répressif.

Son objet de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs. L'autorité compétente est le procureur de la République, dont le rôle est de défendre les intérêts de la société dans son ensemble dans tout litige pénal. Les agents qui la mettent en œuvre doivent être commissionnés et assermentés par les tribunaux judiciaires.

Pour les atteintes à l'environnement comme pour toutes les autres infractions pénales, plusieurs faits génératrices peuvent déclencher l'intervention des services chargés de prérogatives de police judiciaire :

- Un constat d'infraction en flagrance : lorsque les agents découvrent qu'une infraction relevant de leurs compétences a été commise ou est en train de l'être, ils ont l'obligation d'en informer le procureur de la République, qui peut leur demander d'ouvrir une procédure ;
- Une instruction de l'autorité judiciaire ou d'un autre service de police (soit-transmis, co-saisine, réquisition) : les agents ont l'obligation d'obéir aux instructions reçues et de démarrer ou de contribuer à l'enquête judiciaire ;
- Une plainte ou un témoignage : lorsqu'un justiciable vient déposer plainte auprès du service ou informe les agents, dans le cadre d'une procédure qui le concerne, qu'une autre infraction a été commise par un tiers, le parquet est informé et une nouvelle procédure ouverte ;
- Des informations concordantes laissant penser qu'une infraction a été commise : tous les signalements adressés aux services ne valent pas saisine judiciaire mais ils peuvent donner lieu à l'ouverture d'une procédure lorsqu'ils sont corroborés par un faisceau d'indices et qu'ils correspondent aux priorités de la politique pénale du parquet.

Lorsqu'une procédure judiciaire est ouverte, elle est dirigée par le procureur qui décide seul de l'opportunité des poursuites et peut décider d'abandonner les charges si celles-ci s'avèrent insuffisantes. L'enquête est toujours réalisée de manière impartiale et objective, à charge et à décharge, et permet à la personne mise en cause d'apporter tous les éléments utiles pour éclairer les faits et contribuer à la manifestation de la vérité. Dans ce cadre, les services peuvent avoir recours à plusieurs types d'actes de police judiciaire :

- Des constatations sur le terrain, qui ont pour but d'établir la matérialité des faits et de rechercher des causes ou des responsabilités. Ces constatations peuvent nécessiter d'effectuer des relevés ou des analyses précis, qui prennent parfois du temps. Suivant les faits de l'espèce, il n'est pas toujours possible d'informer le mis en cause avant d'effectuer les premières constatations (en cas de constat d'infraction en flagrance, le mis en cause n'est pas toujours connu mais les constats sont effectués tout de suite).
- L'audition des personnes susceptibles d'éclairer les enquêteurs sur les faits, qui peuvent être entendues comme mises en cause ou comme témoins. Les inspecteurs de l'environnement ne procèdent pas à des gardes à vue mais à des auditions libres : les personnes reçoivent une convocation et sont libres de quitter les lieux à tout moment.
- Des actes d'enquêtes complémentaires (saisies de matériel ou de documents, perquisitions...) lorsque le magistrat chargé de l'enquête l'ordonne.

A l'issue de la procédure, les agents transmettent au magistrat chargé du dossier le résultat de leur enquête, qui doit notamment indiquer si les faits sont avérés (élément matériel), s'ils sont bien constitutifs d'une infraction (élément légal) et si le mis en cause avait bien conscience de commettre une infraction (élément moral). Selon les cas, le magistrat du Parquet peut décider :

1. Un classement sans suite, si l'infraction n'apparaît pas suffisamment caractérisée ;
2. Une mesure alternative aux poursuites : par exemple un avertissement pénal probatoire, un classement sous condition (assorti par exemple d'une obligation de remise en état), un stage de sensibilisation ou une amende de composition ;
3. Une poursuite pénale, via une comparution à l'audience pénale (tribunal correctionnel ou tribunal de police) pour les faits les plus graves, qui peuvent donner lieu à une

condamnation à des peines d'amendes, d'emprisonnement ou de réparation du préjudice causé à l'environnement et ouvrir la voie à une procédure civile pour dédommager les tiers dont les intérêts auraient été lésés.

Quelle que soit la décision finale prise par les magistrats, la procédure pénale obéit à des principes très clairs de proportionnalité et d'individualisation des peines. Pour faire évoluer durablement les comportements, les magistrats recherchent des peines qui aient du sens. Les poursuites devant les tribunaux ne sont pas toujours le moyen le plus efficace de corriger une atteinte à l'environnement et les magistrats en tiennent compte : moins de 1% des audiences correctionnelles concernent le droit de l'environnement.

Dans quels cas un contrôle administratif peut-il déboucher sur une procédure judiciaire ?

La procédure administrative et la procédure judiciaires ne sont pourtant pas toujours étanches. Au contraire, il arrive fréquemment qu'un contrôle réalisé sous l'égide du préfet donne lieu au constat d'une ou de plusieurs infractions :

- Lorsque l'infraction est directement en lien avec l'objet du contrôle administratif, les services doivent obtenir les consignes du préfet et du procureur pour savoir quelles suites privilégier – dans certains cas la voie administrative sera préférée pour faciliter la remise en état ; dans d'autres, c'est le judiciaire qui primera ;
- Lorsque l'infraction se situe sur un tout autre champ que celui qui avait justifié le contrôle, les agents devront informer le Parquet, comme pour tout constat d'infraction en flagrance.

Par ailleurs, il arrive également qu'une procédure judiciaire puisse avoir un impact administratif, par exemple lorsqu'une condamnation amène l'administration à reconSIDérer certaines autorisations.

Les inspecteurs de l'environnement

Les inspecteurs de l'environnement sont commissionnés par le ministre chargé de l'environnement et assermentés par les tribunaux judiciaires auprès desquels ils exercent leurs missions. A ce titre, ils sont habilités à réaliser des missions de police administrative et de police judiciaire sur des champs bien définis et limités par la loi, en lien avec la protection de l'environnement.

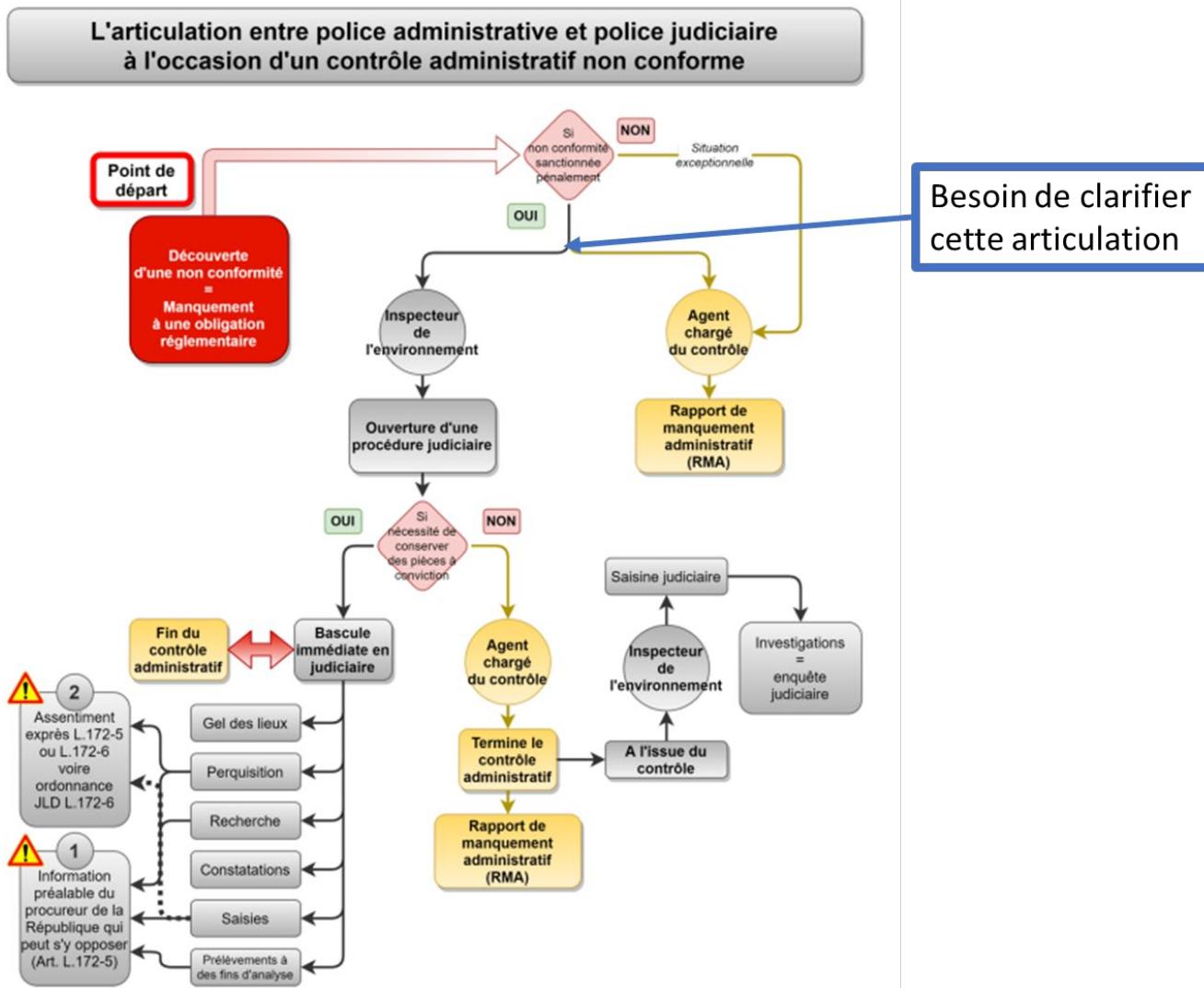
Les inspecteurs de l'environnement peuvent être affectés dans les services territoriaux de l'OFB, les directions régionales ou départementales de l'Etat (DREAL, DDT-M, DDPP), ou encore les Parcs nationaux.

Etapes	Police administrative Le contrôle	Police judiciaire L'enquête
1	Vérification du respect de la réglementation environnementale	Découverte de faits suspects constitutifs d'une infraction pénale (délit et/ou contravention) ¹
2	Formalisation d'un rapport de visite conforme ou d'un rapport de manquement administratif, transmis à la personne contrôlée pour observations et à l'autorité administrative pour décision.	Information du parquet et ouverture d'enquête par les agents habilités (inspecteurs de l'environnement, policiers, gendarmes...).
3	Mise en demeure préfectorale, avec délai raisonnable et approprié de retour à la conformité, et éventuellement mesures conservatoires immédiates.	Mise en œuvre de l'enquête sous la direction opérationnelle du parquet : transport et constatations, réquisitions, perquisitions, prélèvement/analyses, saisies, auditions...
4	Si non respect de la mise en demeure et persistance des manquements, à l'issue du délai, plusieurs mesures de police et sanction administratives sont possibles : suspension d'activité, consignation financière, exécution d'office de travaux, astreinte financière, amende administrative.	Clôture de l'enquête et transmission du dossier d'enquête (procès-verbaux) au parquet, qui décide de suites pénales adaptées (classements, alternatives, poursuites) et peut donner instruction aux agents habilités de notifier ces décisions/convocations aux personnes mises en cause Si audience en justice, possibilité d'appel et de cassation à bref délai. Sauf exceptions, les voies de recours sont suspensives.
5	Contrôle de l'exécution des mesures administratives, jusqu'à mise en conformité finale.	Contrôle de l'exécution des mesures judiciaires ordonnées.

¹ Flèche de la case surlignée jaune à case surlignée verte, « en cas de manquement administratif constitutif d'infractions pénales ».

Annexe 10 : Logigrammes OFB et mission

Logigramme OFB



Logigramme proposé par la mission

