

**Paris, le 5 juin 2024,**

**Bilan de la création de l'Office français de la biodiversité (OFB)**  
*Observations auprès de la mission d'information du Sénat*

## **INTRODUCTION**

Résolument engagé sur la question écologique, le Syndicat de la magistrature a adopté, lors de son dernier congrès en novembre 2022, une motion intitulée « Face à la catastrophe écologique, la justice doit agir ». Celle-ci était notamment inspirée par le constat que « *la justice est rendue impuissante face aux atteintes à l'environnement, en étant dépossédée, au profit de l'administration, de l'application de ce droit* »<sup>1</sup>.

Bien que très largement partagé au sein de la communauté judiciaire<sup>2</sup> et étayé par la – rare et obsolète<sup>3</sup> – statistique ministérielle, ce constat n'aura toutefois pas suffi à endiguer l'importante vague de désinformation, portée par certains syndicats pendant la récente mobilisation du monde agricole et relayée par de nombreux médias et acteurs politiques, véhiculant l'idée d'une « sur-pénalisation » des atteintes à l'environnement et d'un usage disproportionné par l'OFB de ses pouvoirs de police judiciaire. Certains cas particulièrement isolés voire improbables d'agriculteurs placés en garde à vue ou menacés de l'être par des inspecteurs de l'environnement sont ainsi présentés comme une donnée constante par le Gouvernement lui-même dans l'étude d'impact du

---

1 <https://www.syndicat-magistrature.fr/qui-sommes-nous/nos-motions-et-rapports/167-2022-rapports-et-motions/2555-motions-adoptees-lors-du-56eme-congres.html>

2 Voir sur ce point le rapport de novembre 2022 de la Cour de cassation « [Le traitement pénal du contentieux de l'environnement](#) » ou le rapport interministériel d'octobre 2019 « [une justice pour l'environnement](#) »

3 L'ensemble des chefs de juridiction ont ainsi été destinataires, fin février 2024, d'une demande de l'inspection générale de la Justice, saisie d'une « mission flash » par le Premier ministre, visant à obtenir des remontées statistiques concernant les procédures menées entre 2021 et 2023 contre les agriculteurs pour divers types de délits. À notre connaissance, les quatre conférences des chefs de juridiction ont fait part de leur refus de répondre à cette enquête dans les délais impartis.

projet de loi agricole actuellement débattu au Parlement<sup>4</sup>, ce qui a d'ailleurs conduit le Syndicat de la magistrature à adresser une contribution extérieure sur ce point au Conseil constitutionnel saisi de cette étude d'impact<sup>5</sup>.

Au regard de la décision n°2024-FNR du 22 avril 2024 du Conseil constitutionnel<sup>6</sup>, la procédure législative s'est néanmoins poursuivie et le gouvernement a déclenché la procédure accélérée sur ce texte qui est aujourd'hui sur le point d'être débattu au Sénat après avoir été adopté par l'Assemblée nationale.

La mission d'information sur l'OFB rejoint la nécessité criante de mieux informer nos concitoyens et les parlementaires sur la réalité de la situation. Nous avons sollicité cette audition afin de nourrir la réflexion de la mission sur le point de vue judiciaire, notamment sur ce qui relève des missions de police judiciaire de l'OFB qui s'exercent sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire.

## RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE DE LA MISSION D'INFORMATION

### Questions générales

**1. Le législateur a notamment confié à l'OFB, établissement public de l'État, les missions de surveillance, de préservation, de gestion et de restauration de la biodiversité, codifiées à l'article L. 131-9 du code de l'environnement. L'OFB a-t-il trouvé sa place institutionnelle dans le paysage administratif des agences et des opérateurs de l'État ? La création d'un établissement ad hoc, ensemblier fédérant des politiques publiques diverses et complexes comme la biodiversité elle-même, était-elle selon vous la réponse la plus adaptée ?**

Si l'OFB est parfaitement bien identifié par nos collègues magistrats exerçant en matière d'atteintes à l'environnement, le caractère hybride de ses missions est en revanche de nature à brouiller ce qui est habituellement attendu des partenaires de l'institution exerçant des missions de police judiciaire.

Il n'est pas raisonnable, par exemple, d'attendre des mêmes acteurs à la fois de la pédagogie et du contrôle impartial, de la recherche scientifique et du conseil aux collectivités territoriales ; ce n'est ainsi pas le cas pour la gendarmerie et la police nationale. Les trop nombreuses missions peuvent également disperser les agents dans plusieurs services et créer des tensions internes et des inégalités de traitement dans la mise en œuvre des politiques publiques. Les nombreuses sollicitations de l'OFB pour des « appuis techniques » avec des rédactions d'avis, de rapports, nous semblent ainsi

---

4 Extrait de l'étude d'impact : « la menace que font peser ces sanctions est de nature à générer un sentiment de mal-être, voire à dissuader des exploitants individuels de poursuivre leur activité, notamment agricole ou forestière, tandis que certaines des activités mises en œuvre peuvent être bénéfiques et nécessaire d'une part pour l'entretien des milieux et d'autre part à la préservation de la destination agricole ou sylvicole de certains espaces »

5 [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/decisions/202414fnr/202414fnr\\_contributions.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/202414fnr/202414fnr_contributions.pdf)

6 <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2024/202414FNR.htm>

être autant d'occupations qui peuvent être de nature à les détourner de leur mission de police judiciaire.

**2. La connaissance du rôle et des missions de l'OFB est-elle bien comprise et appréhendée au niveau local ? Cet établissement a-t-il selon vous acquis sa légitimité grâce à son action et au dialogue qu'il met en œuvre dans les territoires ? Peut-on aujourd'hui considérer que l'OFB est un établissement mature, rodé aux missions qui lui ont été attribuées grâce à des procédures formalisées ou est-il au contraire encore un organisme « dans l'enfance » qui cherche sa place et doit poursuivre ses efforts pour être mieux identifié et moins contesté ?**

La contestation de la légitimité de l'OFB nous semble principalement alimentée par l'absence de reconnaissance (en termes de moyens matériels, humains et juridiques) voire par le dénigrement de certains responsables politiques, se faisant les relais des nombreux opérateurs plaidant pour une dérégulation maximale de l'activité économique et agricole. L'OFB semble donc directement pâtir du problème plus général d'un défaut « *d'acceptabilité sociale de la norme environnementale* » que votre mission d'information a déjà relevé dans son rapport d'étape<sup>7</sup>, à rebours de la très forte attente citoyenne en la matière.

L'absence de reconnaissance symbolique de l'OFB par l'autorité judiciaire peut aussi renforcer ce besoin permanent d'auto-légitimation de ses agents : ainsi, par exemple, les agents de l'OFB ne sont pas nécessairement invités aux audiences solennelles de rentrée au même titre que leurs homologues de la police ou de la gendarmerie, ne participent pas à certains états majors des services de police, etc. Ce traitement différencié n'aide pas non plus au renforcement – nécessaire – de la culture judiciaire des agents. L'OFB semble à l'inverse beaucoup mieux connu des maires, des associations, des fédérations de chasse et de pêche. De ce point de vue, sa place institutionnelle n'est pas encore acquise et doit être renforcée.

**3. Pensez-vous que l'OFB soit un établissement public correctement dimensionné au regard de ses missions, tant en termes de moyens budgétaires, de personnels que de capacités d'intervention pour répondre notamment aux enjeux posés par la police de l'eau et de l'environnement ?**

L'OFB dispose de 1700 inspecteurs de l'environnement (assermentés et commissionnés) sur le terrain, auxquels sont confiés une diversité de missions : connaissance de la biodiversité, mobilisation citoyenne, appui aux acteurs locaux, mais également exercice de police administrative et judiciaire. A l'échelle d'un département, l'OFB dispose ainsi en moyenne de 16 agents sur le terrain.

Nous constatons que ce niveau d'effectifs est très largement insuffisant et empêche l'OFB d'intervenir rapidement à chaque sollicitation judiciaire, mais également d'évaluer en temps réel la réalité d'un signalement – hypothèse fréquente en matière de pollution ou d'appréhension d'animaux non domestiques. Leur intervention immédiate est pourtant fondamentale en raison de leur expertise en matière de prélèvements lors d'intervention de pollutions aquatiques.

<sup>7</sup> <https://www.senat.fr/salle-de-presse/communiqués-de-presse/presse/20-03-2024/l'office-français-de-la-biodiversité-un-acteur-qui-doit-faire-ses-preuves-pour-etre-a-la-hauteur-des-enjeux.html>

S'agissant des limites budgétaires, il a déjà été constaté que certaines unités locales pouvaient connaître des difficultés à se voir autoriser le déblocage de fonds visant l'analyse de prélèvements réalisés dans des dossiers de pollution au stade de la police administrative, au prétexte d'un manque de moyens.

Il est également souligné par de nombreux collègues la difficulté posée par l'absence d'astreintes de nuit au sein de l'OFB, empêchant d'actionner les agents durant la nuit. Fondamental en matière judiciaire, cet aspect nous paraît devoir être réformé.

### **Questions relatives à la police de l'environnement et aux contrôles**

***4. Quel regard portez-vous sur les pouvoirs de police dont disposent les inspecteurs de l'environnement ? Quelle est votre appréciation de la manière dont les pouvoirs de recherche et de constatation sont concrètement mis en œuvre à l'occasion des contrôles ? Les procès-verbaux et mémoires produits par l'OFB vous permettent-ils d'instruire de manière satisfaisante les affaires dont vous avez à connaître ?***

*a) Sur les pouvoirs de recherche et de constatation des inspecteurs de l'environnement :*

Les pouvoirs de police dont disposent les inspecteurs de l'environnement nous paraissent à l'heure actuelle satisfaisants, puisque ces agents sont déjà en mesure de réaliser une grande variété d'actes d'enquête, à l'exclusion des actes les plus coercitifs (garde-à-vue et perquisition sans assentiment, que les inspecteurs de l'environnement dépourvus de la qualité d'officier judiciaire de l'environnement ne peuvent pas effectuer). Pour autant, un grand nombre de leurs procédures peuvent parfaitement être menées sans l'intervention d'un autre service d'enquête de droit commun. Il est effectivement observé que les inspecteurs de l'OFB réalisent un grand nombre de procédures sans avoir besoin de recourir à des mesures coercitives et construisent leurs enquêtes en utilisant l'audition libre des mis en cause ainsi que les perquisitions *avec* assentiment.

En cas d'absence de coopération du mis en cause, les procureurs peuvent, par ailleurs, mettre en place des co-saisines entre l'OFB et les services de gendarmerie, de police ainsi qu'avec des agents de l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP), permettant notamment le placement en garde-à-vue, les interceptions téléphoniques et les perquisitions sans assentiment. Ces co-saisines permettent la mise en commun de deux expertises : l'aspect technique et la connaissance de terrain pour l'OFB, et l'expertise des moyens d'investigation judiciaire (notamment sur le plan patrimonial et financier) pour les services d'enquête de droit commun.

Cette pratique actuelle et ancrée des co-saisines amène à s'interroger sur la place que prendront à l'avenir les **officiers judiciaires de l'environnement (OJE)**, créés par la loi du 24 décembre 2020 n°2020-1672 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée et dont les modalités pratiques de désignation ont été fixées par le décret n°2023-187 du

17 mars 2023 portant adaptation du code de procédure pénale à la création des officiers judiciaires de l'environnement.

Conformément aux dispositions de l'article 28-3 du code de procédure pénale, ces officiers judiciaires de l'environnement, désignés parmi les inspecteurs de l'environnement de l'OFB, disposent de mêmes prérogatives que les officiers de police judiciaire en police nationale ou gendarmerie. Ils disposent ainsi du pouvoir de contrainte (permettant notamment la mise en place de garde-à-vue et de perquisition sans assentiment).

Il nous a toutefois été rapporté que seuls 8 OJE ont été nommés depuis leur création en 2020 et qu'ils sont encore à ce jour au stade de la formation.

Ces nouveaux enquêteurs constituent une révolution au sein de l'OFB qui n'avait, jusqu'à présent, aucun moyen coercitif à l'encontre des infracteurs. L'utilisation de moyens coercitifs impose effectivement une nouvelle manière de travailler en ce qu'elle nécessite le respect de délais impératifs, mais également la capacité d'assurer des astreintes afin de surveiller les personnes gardées à vue, ou encore la mise à disposition de locaux le permettant. S'agissant d'un établissement dont la modicité des moyens humains est manifeste, nous ne pouvons que nous inquiéter des conditions de travail dans lesquelles ces nouveaux OJE seront contraints d'exercer leurs fonctions et de l'effectivité de cette nouvelle prérogative.

En l'état, nous n'avons pas connaissance des moyens alloués à la mise en oeuvre de cette réforme. Nous craignons que, sans adaptation de l'institution et renforcement des moyens, ce nouveau système ne vienne mettre à mal le fonctionnement actuel, et qui prouve son efficacité : la co-saisine avec la gendarmerie et la police nationale en cas de recours nécessaire à des méthodes coercitives.

*b) Sur la mise en œuvre concrète de ces pouvoirs et la qualité des procès-verbaux dressés*

De façon unanime, nos collègues s'accordent à considérer que les procès-verbaux dressés par les inspecteurs de l'environnement de l'OFB sont bien souvent remarquables par leur qualité et leur rigueur. Ils sont ainsi fortement appréciés tant par les parquetiers, que par les juges correctionnels. Les procès-verbaux de l'OFB sont décrits comme étant bien rédigés, clairs, détaillés et illustrés. L'une des forces des agents de l'OFB tient dans leur capacité à expliquer simplement des sujets techniques, en mêlant constatations scientifiques, éléments de contextualisation et application de la règle de droit au cas d'espèce.

Du fait de la technicité de leurs dossiers et de l'absence actuelle de spécialisation de la majorité des magistrats, les inspecteurs de l'environnement sont également amenés à venir témoigner à l'audience, afin d'expliquer leur procédure au tribunal, d'une manière neutre, qui est souvent soulignée par les acteurs judiciaires.

La principale difficulté remontée par les parquetiers tient dans l'absence d'astreinte des agents de l'OFB, empêchant de procéder en flagrance à des constats le soir, la nuit et le week-end.

**5. Quelles sont les interactions qui existent entre les magistrats et l'OFB ? Déterminez-vous des lignes directrices pour les contrôles au titre de la police de l'eau et des milieux naturels ou des priorités en matière de politique environnementale du parquet ? Si oui, selon quelles modalités et à quelle fréquence ?**

Depuis la création de l'Office, les procureurs sont amenés à interagir avec l'OFB de manière très régulière s'agissant des objectifs de contrôle et des priorités déterminées en matière de politique environnementale.

Un décret du 13 septembre 2023 a harmonisé et institutionnalisé ces échanges en créant le COLDEN (Comité opérationnel de lutte contre la délinquance environnementale)<sup>8</sup>. Ce comité réunit le ou les procureurs d'un département, en présence du préfet de département et des services de contrôle dont fait partie l'OFB. Dans ce cadre, les procureurs présentent leur politique pénale et s'assurent que la mise en œuvre des contrôles coïncide avec celle-ci ; les réponses pénales envisagées peuvent également être discutées.. Ces COLDEN se réunissent au minimum deux fois par an et ont vocation à être également réunis de manière exceptionnelle en cas de thématique le nécessitant.

Le parquet est désormais également partie prenante de la préparation du plan de contrôle annuel préparé par la MISEN (Mission inter-service de l'eau et de la nature) et concernant notamment l'OFB. Il est également décisionnaire puisqu'il valide ce plan avec le préfet de département lors de la réunion annuelle plénière de la MISEN et du COLDEN.

Mais au-delà de ces rencontres annuelles, les interactions entre le magistrat du parquet en charge de l'environnement et l'OFB sont quasi-quotidiennes, par téléphone ou mail et portent sur des sujets très opérationnels : information d'ouverture d'enquête, demande d'autorisation à réaliser des réquisitions, des perquisitions, comptes-rendus d'enquête, demande d'ordonnance de placement d'animaux. Ces liens se font par mail et par téléphone, de façon très fréquente. Des réunions ont également lieu s'agissant d'enquête nécessitant de réfléchir à une stratégie d'enquête particulière, et parfois en co-saisine avec la police ou la gendarmerie.

**6. Les agents de l'OFB vous paraissent-ils suffisamment formés à l'exercice de leurs missions sur le terrain ? Comment jugez-vous le protocole d'entrée en contact et de mise en œuvre des procédures de contrôle ? Le principe de proportionnalité est-il notamment respecté afin de tenir compte de la nature du contrôle, du contexte dans lequel il intervient et de la qualité du contrôlé (élu local, acteur économique, contrevenant en flagrant délit, etc.) ?**

Les agents de l'OFB nous paraissent suffisamment formés s'agissant de leur expertise en matière de biodiversité. Il nous apparaît cependant que l'acculturation au travail judiciaire doit encore se parfaire, s'agissant notamment de l'obligation de rapporter toute infraction constatée aux procureurs.

---

8 Voir nos observations sur ce décret : <https://www.syndicat-magistrature.fr/notre-action/justice-penale/2608-decret-colden-nos-observations.html>

S'agissant de la mise en œuvre des procédures de contrôle, il n'est relevé aucune difficulté particulière.

L'idée, largement véhiculée ces dernières semaines depuis la mobilisation des agriculteurs, selon laquelle certains inspecteurs abuseraient de leur pouvoir de contrôle sans égards pour la nécessaire proportionnalité des actes d'enquête à l'absence de gravité des infractions recherchées, s'avère très éloignée de la réalité. Au demeurant, s'il peut exister un principe de proportionnalité entre les actes d'enquêtes attentatoires aux libertés et la gravité des faits poursuivis, il n'existe en procédure pénale aucun principe de proportionnalité lié à la qualité du contrôlé, qui inviterait à ménager les élus locaux ou les acteurs économiques ; au contraire, une telle pratique porterait une atteinte grave au principe constitutionnel d'égalité devant la loi.

Or, c'est pourtant cette difficulté qui est principalement soulevée par nos collègues : il est effectivement remarqué une frilosité des inspecteurs à contrôler des acteurs influents et puissants économiquement, très probablement par peur de pressions ou par l'effet de pressions. L'écueil est alors que les contrôles se concentrent sur des infractions du « bas du spectre », et non les gros foyers de pollution.

Ce constat est de nature à rappeler l'impérieuse nécessité d'assurer l'indépendance de l'OFB face aux acteurs locaux.

***7. Le respect de la présomption d'innocence est-il assuré ? Estimez-vous par ailleurs que les personnels de l'OFB respectent le principe d'impartialité, auquel sont soumis les agents publics, et qu'ils se départissent de tout préjugé d'ordre personnel dans l'exercice de leurs fonctions ? Quels sont les points d'amélioration que vous identifiez concernant la diffusion d'une culture professionnelle adaptée à la diversité des enjeux dans lesquels les agents exercent leurs missions ?***

Les retours de terrain ne rapportent aucune difficulté en lien avec le respect de ces principes fondamentaux de la procédure pénale par les agents de l'OFB. Il nous apparaît que les procédures sont diligentées par les inspecteurs de l'OFB avec exemplarité. Ces derniers n'hésitent pas à échanger librement de l'impossibilité de déterminer la cause d'une pollution, ou du doute persistant à la fin de leurs investigations – menant ainsi *de facto* le parquetier à classer sans suite la procédure.

Il est surtout relevé une réelle conscience professionnelle et une grande précaution des inspecteurs dans l'exercice de leurs prérogatives et des conclusions qu'ils sont amenés à formuler.

Comme tout enquêteur, l'enjeu tient dans l'effectivité de la formation continue, concernant tant leur domaine de compétence primaire (la connaissance de la biodiversité) mais également s'agissant des évolutions du droit et de la procédure pénale.

***8. Comment jugez-vous la doctrine promue par l'OFB concernant le port de l'arme de service ? Son port ostentatoire est-il parfois source de tension avec les assujettis aux contrôles ? Les agents***

***vous semblent-ils adéquatement formés et responsabilisés au regard de leurs missions ? Quels aménagements ou évolutions vous paraîtraient nécessaires pour apaiser certaines tensions ?***

Les inspecteurs de l'environnement de l'OFB exercent des prérogatives de police judiciaire. Ils sont à ce titre assimilables aux enquêteurs de la police et de la gendarmerie nationale. A l'instar de ces deux dernières catégories, le port d'arme revêt une dimension évidemment fonctionnelle – assurer la sécurité des agents sur le terrain, mais également symbolique : ils exercent des missions de police judiciaire, et à ce titre, ils sont armés.

Aucune tension en lien direct avec un port d'arme ostensible ne nous a été rapportée. Nous n'avons d'ailleurs pas eu accès à la démonstration du contraire. Tout comme les policiers nationaux et les gendarmes, les agents de l'OFB exercent leurs missions dans un contexte où les contrevenants peuvent adopter une attitude hostile, voire menaçante, et sont au surplus confrontés à des justiciables très fréquemment armés : les chasseurs, mais également les agriculteurs, fréquemment détenteurs d'armes.

A l'instar de l'ensemble des forces de police armées, l'enjeu ne réside donc pas, à notre sens, dans la question du port d'arme et de ses modalités, mais dans la question fondamentale de la formation initiale et continue des agents, comprenant la formation au maniement des armes. D'après les retours de terrain dont nous disposons, les agents nous semblent formés et pleinement responsabilisés s'agissant de leurs missions. Ce constat rejoint d'ailleurs les propos du directeur général de l'OFB lors de son audition devant votre mission en mars dernier, lorsqu'il précisait que la fréquence de formation annuelle obligatoire à l'OFB est plus importante qu'en police nationale et gendarmerie.

***9. Estimez-vous que les actions de sensibilisation mises en œuvre par l'OFB sont suffisamment pédagogiques quand les acteurs contrôlés, de bonne foi, ne connaissent pas l'ensemble des normes auxquels ils sont soumis ?***

Notre regard de magistrats nous amène à nous inscrire en faux avec le discours ambiant et ravivé lors des manifestations dans le monde agricole de ce début d'année, qui voudrait que les agents de l'OFB aient une culture de la répression à l'égard des justiciables qu'ils contrôlent.

En préambule, il convient de rappeler que les inspecteurs de l'environnement n'ont pas une simple mission de pédagogie à l'égard des infracteurs, mais bien une mission de police, administrative et judiciaire.

Or, le constat que nous faisons est que l'application du droit de l'environnement est aujourd'hui en quasi-totalité appréhendé sous le prisme de la pédagogie et de la transaction. Il y a une exception faite pour le contentieux environnemental, qui va à notre sens à l'encontre du principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant la loi. En matière environnementale, la pédagogie et la négociation avec le justiciable priment, alors que la sanction, est l'exception. Et l'OFB, pourtant organe de police, s'inscrit très largement dans ce mouvement.

Nous sommes confrontés en matière environnementale à un présupposé selon lequel une loi pénale devrait d'abord être acceptée par les citoyens, avant de leur être appliquée, au nom d'un droit à l'erreur spécifique au milieu agricole et économique, qui devrait même aller jusqu'à empêcher, par principe, le moindre acte d'enquête, systématiquement vécu comme infamant. Ce concept d'acceptabilité et d'acculturation à la norme environnementale nous semble cependant aujourd'hui de plus en plus contesté par cette même société civile, au vu des enjeux majeurs liés à la protection de la biodiversité.

Notre constat est pourtant le suivant : la majorité des infractions constatées par l'OFB ne sont pas relevées par procès-verbal et ne sont pas signalées aux procureurs. Les plans d'actions décidés par l'OFB incluent des phases « pédagogiques » durant lesquelles sont privilégiés l'explication de la législation au contrevenant, avant d'envisager des phases de contrôles avec relevé des infractions – ces différentes phases se comptent en années. Une masse immense de comportements infractionnels échappent ainsi en France au contrôle des parquets, qui seuls disposent juridiquement du pouvoir d'opportunité des poursuites.

Cette priorité à la pédagogie porte atteinte au principe d'égalité des citoyens devant la loi, dès lors que des passe-droits sont accordés à certains acteurs, dont le comportement n'est pas signalé à la seule autorité ayant pouvoir d'apporter une réponse graduée face à la constatation d'une infraction.

***10. Dans l'hypothèse où un contrôle débouche sur la rédaction d'un procès-verbal ou le prononcé d'une amende, quels sont les voies de recours pour contester la réalité de l'infraction commise ? Avez-vous connaissance de contrôles qui se sont mal passés ? Quelles en sont les raisons ? Quelles évolutions pourraient être apportées pour y remédier ?***

*a) Les voies de recours pour contester une infraction*

Les contrôles des inspecteurs de l'environnement peuvent aboutir à deux types de réponses :

- L'émission d'une amende forfaitaire par l'agent ayant constaté une infraction – ceci concerne les infractions contraventionnelles de faible ampleur ;
- La rédaction d'un procès-verbal à destination du procureur de la République, qui décidera de la suite à y donner.

A l'instar des contraventions relevées par les policiers municipaux ou nationaux, les amendes forfaitaires peuvent être contestées auprès de l'officier du ministère public, qui procèdera à une analyse du constat fait par l'agent et des éventuelles pièces amenées par le contrevenant.

S'agissant des procès-verbaux transmis aux parquets, le mis en cause dispose de multiples voies de contestation de l'infraction relevée :

1. Il peut tout d'abord écrire directement au procureur, en apportant les éléments qu'il estime nécessaire à l'analyse du dossier par ce dernier.
2. Il va ensuite être auditionné, et pouvoir apporter des explications face aux constats réalisés par les inspecteurs de l'environnement.

3. En cas de poursuite par le procureur, et de condamnation par la juridiction, le mis en cause dispose évidemment de toutes les voies de droit légales : l'appel et le pourvoi en cassation.

*b) Le retour sur les conditions d'exercice des contrôles*

À notre connaissance, très rares sont les contrôles ayant occasionné des difficultés aux agents. Les cas difficiles tiennent majoritairement dans un refus d'être contrôlé ou à un refus de laisser les agents procéder aux constatations ou saisir les objets utiles à l'enquête. La solution tient alors dans la co-saisine de l'OFB avec un service de gendarmerie ou de police nationale, qui pourront user de pouvoirs de contrainte.

Lorsque les inspecteurs de l'OFB craignent qu'une intervention ne tourne mal, ou d'être confrontés à un refus d'être perquisitionné par les contrevenants, il est fréquent qu'ils anticipent cette difficulté, et fassent appel au parquet afin d'être épaulés par la gendarmerie.

En l'état, ce circuit nous paraît efficient.

*c) Sur les évolutions souhaitables*

En dehors du phénomène de sous-judiciarisation du contentieux environnemental évoqué ci-avant, le système tel qu'il existe aujourd'hui nous paraît fonctionner d'un point de vue purement opérationnel.

Nous n'ignorons cependant pas que les inspecteurs de l'OFB sont en proie à de nombreuses critiques, qui peuvent les mener à faire face à des comportements hostiles lors de leur action sur le terrain. La réponse qui s'impose nous semble cependant davantage être d'ordre politique que juridique ou procédural : les agents de l'OFB doivent être défendus et protégés par leur administration au même titre que les policiers nationaux ou les gendarmes lorsqu'ils sont attaqués physiquement ou lorsque leurs locaux font l'objet de dégradations. Rien ne justifie une réponse à géométrie variable comme cela a, par exemple, été remarqué en mars 2023 lorsque le bâtiment principal de l'OFB de Brest a été, dans une relative indifférence, incendié dans le cadre de manifestations de pêcheurs. La réponse publique n'aurait très certainement pas été la même si un tel évènement avait concerné un commissariat. Le même phénomène d'absence de défense par les ministères de tutelle de leurs agents a pu être remarqué en janvier 2024, lors des explosifs ont été lancés dans un bâtiment de la DREAL, cette fois-ci dans le cadre de manifestation des viticulteurs.

***11. À titre expérimental, le port de caméra piéton serait-il une réponse pertinente pour sécuriser le déroulé de certains contrôles ? Une inspection générale, sur le modèle de ce qui existe pour la police nationale, pourrait-elle constituer un dispositif utile ?***

Le port de la caméra piéton a été mis en place s'agissant de la police nationale. Les retours d'expérience sont peu convaincants. Nous ne voyons que très rarement ces caméras utilisées par les policiers et ces vidéos restent donc très peu présentes en procédure. Certains policiers se plaignent

par ailleurs de contingences matérielles et notamment de la durée de l'autonomie des batteries, incompatibles avec la durée de leur temps de présence sur le terrain.

Surtout, en l'état de la statistique judiciaire et de nos retours de terrains, rien ne nous semble permettre de démontrer le phénomène avancé pour justifier la mesure : nous n'avons pas connaissance de plaintes pénales ni *a fortiori* de condamnations relatives au comportement des agents de l'OFB nécessitant que leur intervention soit filmée. Cet outil ne pourrait néanmoins trouver une utilité que dans la protection des agents, avec un effet désincitatif et probatoire en cas d'attaque ou d'outrage à leur rencontre.

**12. Quelles procédures l'OFB met-il en œuvre quand un de ses agents est victime de faits de violence, de harcèlement, de menaces, d'injures, de diffamations ou encore d'outrages à raison de ses missions ? Diffère-t-elle du droit commun de la protection fonctionnelle dont bénéficient l'ensemble des agents publics ?**

Nous n'avons pas d'élément de réponse à apporter s'agissant des modalités de mise en œuvre de la protection fonctionnelle des agents de l'OFB.

Nous ne pouvons que rappeler la nécessité pour l'ensemble des pouvoirs publics de dénoncer ces attaques, et pour les ministères de tutelle, d'assurer la protection de leurs agents.

**13. Le contexte agricole en ce début d'année a semble-t-il contribué à la dégradation du climat de travail et à une forme de désarroi des personnels de l'OFB face à leurs missions. Observez-vous également des résistances ou contestations vis-à-vis des normes environnementales ? Quelles en sont selon vous les raisons ? Quelles pourraient être les solutions pour favoriser l'acceptation des contraintes découlant de la protection de l'environnement et des milieux naturels ?**

Nous avons fait le constat que le contexte de la mobilisation du monde agricole de ce début d'année a eu un impact sur les agents de l'OFB, présentés comme les grands responsables du mal-être des agriculteurs. Les nombreuses dégradations ou manifestations devant leurs sièges ont eu un impact certain sur l'image de l'institution et, partant, sur leurs conditions d'exercice.

Nous avons également constaté que durant cette phase de crise, les agents de l'OFB ont été jetés en pâture, servant de bouc-émissaire à un problème bien plus profond lié à des enjeux économiques, géopolitiques et transnationaux, ne résultant en rien de l'action de l'OFB.

Le discours visant à affubler l'OFB de tous les maux remet finalement en cause le principe même de l'existence d'une police de l'environnement, voire à l'extrême, l'existence de règles encadrant l'activité agricole et économique. Cette police de l'environnement apparaît pourtant aujourd'hui fondamentale au vu des enjeux : destruction en masse de la biodiversité, dégradation de la qualité de l'eau potable en France, pollution des sols et des nappes phréatiques par des polluants éternels.

Ce discours de résistance à la norme environnementale et à sa judiciarisation émane toutefois principalement d'une minorité d'acteurs, particulièrement influents, bien qu'ils ne représentent en

rien le monde agricole dans son ensemble. Il s'agit en particulier des opérateurs dépendant du régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), pour qui le respect du droit de l'environnement constitue – à juste titre – un frein au profit. Le discours sur le droit à l'erreur et les violations de bonne foi des normes environnementales peut donc être, dans ces conditions, purement instrumental, au regard de l'importance des enjeux économiques et de la nécessaire connaissance de ces normes par ces acteurs pour lesquels le risque de condamnation est majoritairement provisionné et intégré à une stratégie économique. Au vu du très faible nombre de ces contrôles, mais également du très faible montant des amendes prononcées, seul un renforcement des moyens humains et de l'indépendance de la police judiciaire de l'environnement permettra de mettre fin aux violations parfois constatées lors de catastrophes – comme cela a pu être le cas concernant l'usine Lubrizol.

S'agissant des plus petites structures, souvent agricoles, nous faisons le constat que la volonté de respecter la norme environnementale existe, mais que la diabolisation dont est victime l'OFB est de nature à les rendre méfiantes des inspecteurs, et les conduire à mal accepter les contrôles.

Le coup d'arrêt que nous espérons que votre mission d'information pourra porter à la campagne de désinformation concernant l'OFB n'améliorera peut-être pas l'acceptation de la norme environnementale, mais favorisera très certainement un meilleur contact entre cette institution et les personnes contrôlées.

**14. Avez-vous d'autres remarques concernant le rôle, les missions, les moyens de l'OFB ou les évolutions législatives ou réglementaires qui vous paraîtraient opportunes ?**

*a) Préserver l'indépendance des inspecteurs de l'environnement de l'OFB*

L'annonce du Premier ministre, en début d'année, de sa volonté de placer l'OFB sous tutelle des préfets nous inquiète au plus haut point quant au risque de réduction de la capacité opérationnelle des parquets à conduire des enquêtes environnementales de droit commun. Cela pourrait être de nature à renforcer le phénomène, développé ci-avant, d'absence de signalement de certains comportements infractionnels à l'autorité judiciaire. Ceci a déjà été relevé concernant l'accident de Lubrizol s'agissant des différents services de l'Etat n'ayant pas signalé les irrégularités à l'autorité judiciaire – ce qui aurait pu permettre d'éviter cet accident<sup>9</sup>.

Il nous paraît fondamental que l'OFB reste indépendant des pouvoirs politiques locaux, afin de continuer à exercer ses pouvoirs de police en toute indépendance et sous l'autorité des procureurs de la République.

*b) Laisser l'OFB achever sa transition*

---

<sup>9</sup> GUINARD Dorian, « Pouvoir de vie et de mort sur la biodiversité. Chronique des choix préfectoraux », *Délibérée*, 2023/3 (N° 20 « **Vivants contre vivant** »), p. 29-34 : <https://www.cairn.info/revue-deliberee-2023-3-page-29.htm>

Il est important de garder à l'esprit que l'OFB est une jeune institution qui n'a que quatre ans d'existence. L'acculturation de ses agents est encore en cours et il nous apparaît primordial de ne pas procéder à une réforme structurelle sans attendre la fin de cette période d'adaptation.

c) Donner plus de moyens opérationnels à l'OFB

- Par la création d'un système d'astreinte

L'absence d'un système d'astreinte de nuit opérationnel au sein de l'OFB pose une difficulté de taille. Les inspecteurs doivent intervenir au plus près des événements de pollution aquatique afin de réaliser des prélèvements probants. Or, ces événements peuvent intervenir à n'importe quel moment. Ils sont également les primo-intervenants les plus qualifiés dans les hypothèses de découverte d'animaux sauvages. L'impossibilité de pouvoir les contacter et les faire intervenir de nuit doit être résolue, afin de permettre une réactivité rendue nécessaire par la nature de la matière environnementale.

- Par l'élargissement des possibilités de contrôle sous l'autorité des procureurs

Les inspecteurs de l'environnement agissent sous l'autorité des procureurs. Ils ont également pour mission de détecter la commission d'infraction. Or, ils ne sont pas dotés à l'heure actuelle d'un cadre légal leur permettant d'intervenir en contrôle préventif sans le consentement des personnes, dans des lieux d'exercice professionnel.

Ainsi, s'ils devaient faire l'objet d'un refus de contrôle administratif par un professionnel, ils ne peuvent relever qu'un obstacle aux fonctions, mais seront obligés de rester à l'extérieur de l'exploitation, laissant tout le temps à la dissimulation de preuves.

Cette difficulté a déjà été identifiée par le législateur en matière de travail dissimulé. Il a ainsi été créé l'article 78-2-1 du code de procédure pénale, qui permet aux enquêteurs de procéder au contrôle de tout local professionnel, même sans assentiment de l'exploitant des lieux, aux fins de recherche d'infraction.

Ce dispositif pourrait être créé en matière environnementale, afin de rendre plus efficaces les phases de contrôle administratif.

S'agissant de l'OFB, cela pourrait concerner les matières suivantes :

- Filière de la pêche (exemple de la problématique de l'acquisition de produits de la mer non déclarés et/ou protégés)
- Systèmes d'assainissement des entreprises industrielles (pollution des eaux contrôlée à la source)
- Activités commerciales ou industrielles susceptibles de relever du régime ICPE
- Exercice d'une activité susceptible de relever d'une déclaration voire d'une autorisation au titre de la loi sur l'eau
- Conditions d'exploitation d'activités phytopharmaceutiques