



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

# Exercice de la police de l'eau et de la nature dans les services déconcentrés et les opérateurs de l'État

Rapport n° 012364-01  
établi par

Pascale BOIZARD et Bruno CINOTTI

octobre 2018





Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

<b>Statut de communication</b>	
<input type="checkbox"/>	Préparatoire à une décision administrative
<input type="checkbox"/>	Non communicable
<input type="checkbox"/>	Communicable (données confidentielles occultées)
<input type="checkbox"/>	Communicable ensuite



# Sommaire

<b>Résumé.....</b>	<b>5</b>
<b>Liste des recommandations.....</b>	<b>7</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>8</b>
<b>1. La police en milieu rural et ses acteurs.....</b>	<b>10</b>
1.1. Qu'est-ce que la police ?.....	10
1.2. La police rurale est une police administrative.....	10
1.3. La police des campagnes est un concept de police judiciaire.....	10
1.4. Que pourrait être la police de la ruralité ?.....	11
1.5. Les acteurs de la police judiciaire en milieu rural.....	11
1.5.1. Les services et opérateurs de l'État.....	12
1.5.2. Les personnels des collectivités.....	12
1.5.3. Les gardes particuliers et autres personnels de droit privé.....	13
1.6. Une demande de « police de la ruralité ».....	13
1.7. La police de l'eau et de la nature.....	14
<b>2. La police de l'eau et de la nature.....</b>	<b>16</b>
2.1. Les raisons qui fondent la police de l'eau et de la nature.....	16
2.2. Les acteurs de la police de l'eau et de la nature.....	17
2.2.1. Présentation des principaux acteurs de la sphère publique « État ».....	17
2.2.2. Les acteurs publics gestionnaires de territoires.....	17
2.2.3. Les acteurs publics en collectivités territoriales.....	18
2.2.4. Les acteurs privés.....	18
2.3. Présentation de la chaîne opérationnelle de la police de l'eau et de la nature.....	19
2.4. La contribution des principaux acteurs à l'exercice de la police de l'eau et de la nature.....	20
2.4.1. Plus de 3 700 ETPT contribuent à la police de l'eau et de la nature.....	20
2.4.2. Contribution des différents services aux étapes de la chaîne de la police de l'eau et de la nature.....	22
2.4.2.1. Pilotage, animation et coordination.....	22
2.4.2.2. Réglementation et instruction et appui technique fourni par les établissements publics.....	23
2.4.2.3. Contrôles et suites.....	25
<b>3. Synthèse des évolutions possibles pour augmenter l'efficacité et l'efficience de la police de l'eau et de la nature.....</b>	<b>28</b>

3.1. Améliorer la réglementation, sa mise en œuvre et le contrôle de son respect.....	<a href="#">28</a>
3.1.1. <i>Améliorer la réglementation et ses modalités de mise en œuvre</i> .....	<a href="#">28</a>
3.1.2. <i>Évaluer la stratégie de contrôle</i> .....	<a href="#">30</a>
3.1.2.1. ... pour s'assurer de la territorialisation, la hiérarchisation et la priorisation de l'activité de contrôle à l'amont.....	<a href="#">30</a>
3.1.2.2. ... pour faire partager aux deux autorités décisionnaires, administrative et judiciaire, une véritable stratégie aval des suites à donner.....	<a href="#">31</a>
3.2. Des préalables indispensables quel que soit le scénario structurel retenu.....	<a href="#">32</a>
3.2.1. <i>Étudier la faisabilité de "l'externalisation" des contrôles techniques de police de l'eau</i> .....	<a href="#">32</a>
3.2.2. <i>Éviter les doublons</i> .....	<a href="#">33</a>
3.2.3. <i>Transférer certaines missions aux structures fédératives de la chasse</i> .....	<a href="#">33</a>
3.2.3.1. Gestion du plan de chasse.....	<a href="#">34</a>
3.2.3.2. Gestion des piégeurs.....	<a href="#">34</a>
3.2.3.3. Transfert aux agents de développement et aux gardes-chasse particuliers de la police des propriétés et de l'usage chasse.....	<a href="#">34</a>
3.3. Des scénarios d'évolution de l'organisation de l'exercice de la police entre l'opérateur et les services déconcentrés .....	<a href="#">36</a>
3.3.1. <i>Maintien de deux équipes distinctes chargées de la police en répartissant différemment les thématiques de contrôle entre les services déconcentrés de l'État et l'établissement public (Scénario 1)</i> .....	<a href="#">37</a>
3.3.2. <i>Un service unique de police administrative et judiciaire sous l'autorité des préfets (Scénario 2)</i> .....	<a href="#">37</a>
3.3.3. <i>La police administrative aux services de l'État et la police judiciaire à l'établissement public (Scénario 3)</i> .....	<a href="#">38</a>
3.3.4. <i>L'établissement public chargé des contrôles de terrain pour les deux polices (Scénario 4)</i> .....	<a href="#">39</a>
<b>Conclusion</b> .....	<a href="#">42</a>
<b>Annexes</b> .....	<a href="#">43</a>
<b>1. Lettre de commande</b> .....	<a href="#">44</a>
<b>2. Liste des personnes avec lesquelles la mission a échangé</b> .....	<a href="#">46</a>
<b>3. La police de l'eau et de la nature</b> .....	<a href="#">48</a>
3.1. Quels sont les différents modes d'action de la police de l'eau et de la nature ?.....	<a href="#">48</a>
3.1.1. <i>Une police administrative préventive et remédiatrice</i> .....	<a href="#">48</a>
3.1.2. Une police judiciaire répressive.....	<a href="#">50</a>
3.1.2.1. <i>La constatation des infractions pénales</i> .....	<a href="#">50</a>
3.1.2.2. Les suites judiciaires.....	<a href="#">50</a>

3.1.3. L'indépendance des polices administrative et judiciaire reste un principe intangible mais, s'agissant de la distinction entre leurs objectifs, une certaine confusion naît.....	<a href="#">51</a>
3.2. Les raisons qui fondent la police de l'eau et de la nature.....	<a href="#">53</a>
3.2.1. <i>L'objet de la réglementation et des contrôles</i> .....	<a href="#">53</a>
3.2.2. <i>Les différentes dimensions du contrôle</i> .....	<a href="#">54</a>
<b>4. Contribution des acteurs principaux aux différentes étapes de la police de l'eau et de la nature.....</b>	<b><a href="#">56</a></b>
4.1.1. <i>Des données disparates qui ne permettent pas une décomposition fine selon les étapes de la chaîne de la police de l'eau et de la nature</i> .....	<a href="#">56</a>
4.1.2. <i>Contribution globale décomposée selon les étapes de la chaîne</i> .....	<a href="#">57</a>
4.1.3. <i>Pilotage, animation et coordination</i> .....	<a href="#">57</a>
4.1.4. <i>Réglementation générale, territoriale et individuelle</i> .....	<a href="#">58</a>
4.1.4.1. En matière de police de l'eau (hors pêche).....	<a href="#">58</a>
4.1.4.2. En matière de police de la nature y compris la pêche.....	<a href="#">60</a>
4.1.4.3. Un focus sur l'activité de police de la chasse.....	<a href="#">61</a>
4.1.5. <i>Contrôles et suites</i> .....	<a href="#">63</a>
4.1.5.1. Quelques observations sur les différentes catégories ou modalités de contrôle.....	<a href="#">63</a>
4.1.5.2. S'agissant de l'activité de contrôle et de la volumétrie des contrôles.....	<a href="#">67</a>
4.1.5.3. S'agissant de la stratégie de contrôle et de la territorialisation des enjeux	<a href="#">71</a>
4.1.5.4. Suites données aux contrôles et stratégie post contrôle.....	<a href="#">72</a>
<b>5. Des évolutions réglementaires pour gagner en efficience.....</b>	<b><a href="#">75</a></b>
5.1.1. <i>Alléger l'instruction des déclarations</i> .....	<a href="#">75</a>
5.1.1.1. Élaborer une stratégie d'opposition à déclaration sur les déclarations à enjeux.....	<a href="#">75</a>
5.1.1.2. Réflexions sur le régime déclaratif.....	<a href="#">76</a>
5.1.2. <i>Modifier la nomenclature IOTA</i> .....	<a href="#">78</a>
5.1.2.1. Alléger la nomenclature des IOTA.....	<a href="#">78</a>
5.1.2.2. Étudier la faisabilité d'un régime d'enregistrement adapté.....	<a href="#">78</a>
<b>6. Brefs rappels historiques sur les polices des usages.....</b>	<b><a href="#">80</a></b>
<b>7. Les agents de développement des fédérations de chasseurs ou de pêche</b>	<b><a href="#">81</a></b>
7.1. Étendre les pouvoirs des agents de développement ?.....	<a href="#">81</a>
7.2. État du droit.....	<a href="#">81</a>
7.3. Des évolutions qui suscitent des interrogations.....	<a href="#">83</a>
7.4. Modifications réglementaires ou législatives.....	<a href="#">83</a>
7.4.1. <i>le 10e alinéa de l'article L.421-5</i> :.....	<a href="#">83</a>

7.4.2. le 4e alinéa de l'article L.428-21 .....	84
7.4.3. le 5e alinéa de l'article L.437-13 .....	84
7.4.4. les articles R.428-26 et 27.....	84

## **8. Vers une évolution du plan de chasse et de l'indemnisation des dégâts de gibier ?.....**

8.1. Le plan de chasse est d'histoire récente.....	85
8.2. Le plan de chasse ne garantit pas l'équilibre agro-sylvo-cynégétique.....	85
8.3. Le plan de chasse est un dispositif qui coûte cher.....	85
8.4. Le plan de chasse est un outil qui a atteint ses limites.....	86
8.5. Quelles conséquences en cas de suppression du plan de chasse ?.....	86
8.6. Le paradoxe du plan de chasse.....	86
8.7. Quelle évolution du dispositif d'indemnisation des dégâts ?.....	87
8.8. Au bilan.....	87

## **9. Faire du piégeage un mode de chasse ?.....**

9.1. Le piégeage est un mode de chasse.....	88
9.2. État actuel du droit :.....	88
9.2.1. Le piégeage est un des modes de destruction des nuisibles.....	88
9.2.2. L'agrément individuel des piégeurs est une procédure coûteuse et peu utile	88
9.2.3. Bilan coûts avantages de cette procédure.....	89
9.3. Évolutions possibles.....	89
9.3.1. Dématérialiser et confier le suivi du piégeage aux FDC.....	89
9.3.2. Faire du piégeage un mode particulier de chasse.....	89
9.3.3. Sinon ... réserver le piégeage aux gardes-chasse particuliers ?.....	90

## **10. Avantages et inconvénients des 4 scénarios d'organisation de la police de l'eau et de la nature entre les services déconcentrés et le nouvel établissement public.....**

## **11. Tableau d'analyse des contributions des services déconcentrés et des établissements publics de l'État à la police de l'eau et de la nature.....**

## **12. Glossaire des sigles et acronymes.....**



## Résumé

Le présent rapport porte sur l'organisation et la contribution des différents services à la police de l'eau et de la nature. Il propose des mesures pour augmenter l'efficacité et l'efficience de cette police qui est l'un des trois leviers de la politique de l'eau et de la biodiversité pour permettre à la France de satisfaire à ses engagements communautaires. Atteindre le bon état des eaux et un bon état de conservation de la biodiversité nécessite de réglementer les activités et de contrôler l'application des lois et règlements, qu'il s'agisse de contrôle administratif sous l'autorité des préfets ou de contrôle judiciaire sous l'autorité du procureur de la République, ainsi que de donner suite aux constats de non-conformité ou d'infraction.

La police de l'eau et de la nature est l'une des polices spécialisées en milieu rural. Elle est mise en œuvre par des agents répartis dans les services déconcentrés de l'État (DDT et DREAL) et dans les services des opérateurs (AFB et ONCFS, ainsi que, dans une moindre mesure, les parcs nationaux). Dans un contexte où les effectifs de personnels habilités à rechercher et constater l'ensemble des infractions en monde rural ont fortement chuté, tout particulièrement les gardes-champêtres, cette police mérite une attention toute particulière, car elle repose sur des moyens humains, sous contrainte du fait de la réduction programmée des plafonds d'emplois. La décision de fusionner en un seul établissement les deux opérateurs de l'État dont les personnels assurent actuellement la majeure partie de la police judiciaire est une opportunité unique pour analyser la contribution de ces acteurs aux différentes étapes de la chaîne opérationnelle de la police de l'eau et de la nature, évaluer leur efficacité, faire des propositions d'amélioration pour gagner en efficacité et en efficience, et repenser, le cas échéant, l'équilibre entre police administrative et police judiciaire, entre services déconcentrés de l'État et services du futur établissement unique.

Dans le contexte de ressources contraintes, améliorer l'efficacité de la police de l'eau et de la nature commande de s'intéresser en priorité soit aux activités qui ont un impact fort sur le milieu soit aux activités de moindre impact mais qui s'exercent dans des espaces "sensibles" notamment du fait de la multiplication, en leur sein, des pressions anthropiques.

**L'efficacité de l'instruction** des dossiers soumis à déclaration ou autorisation peut être améliorée par l'abandon ou, du moins, l'allégement autant que possible des tâches inutiles ou peu efficaces, tout en mettant en place dans les espaces sensibles des règles qui permettent de prendre en compte des activités ne dépassant pas certains seuils mais qui, parce qu'elles sont réalisées dans ces espaces, ont un impact fort. Dans le cadre d'une démarche de progrès, des stratégies d'instruction sont également à élaborer en fonction des enjeux environnementaux locaux de façon à permettre aux agents en charge de ces missions d'instruction d'optimiser le temps qu'ils passent à l'instruction en l'adaptant aux enjeux et aux priorités.

**L'efficacité des contrôles** doit être recherchée :

– dans le cadre d'une stratégie amont visant à territorialiser les zones du territoire à enjeux et à hiérarchiser et prioriser les cibles des contrôles ainsi qu'à répartir les moyens du contrôle en fonction de ces priorités. Demandées depuis près de dix ans dans les instructions claires et renouvelées de la direction de l'eau et de la biodiversité, (DEB) ces stratégies amont sont de qualité très inégale comme en atteste un certain nombre de ratios (par exemple le taux de conformité des contrôles) ; elles devraient faire l'objet de véritables évaluations, et notamment sur les méthodes de répartition

des moyens (pression de contrôle) et d'orientations pour contenir certaines pratiques de contrôles peu efficaces (surveillance du territoire) ;

– dans le cadre d'une stratégie aval visant à mettre en place une véritable doctrine, partagée entre autorités décisionnaires administrative ou judiciaire, de recours respectif à la sanction administrative et à la sanction pénale, pour éviter les écueils de la double poursuite comme de la double abstention en cas de constat d'anomalie. Alors que les ratios en matière de suites données aux constats de non-conformité ou d'infraction sont assez démobilisateurs pour des agents en charge d'une mission complexe et difficile, la mission propose qu'un bilan soit réalisé, par les ministères de l'intérieur, de la justice et de l'environnement, des protocoles quadripartites Préfet-procureur-AFB-ONCFS et des stratégies aval proposées dans les plans de contrôle et qu'en soient tirés les enseignements partagés.

**En matière d'efficacité**, la mission confirme l'intérêt d'externaliser certains contrôles techniques de police de l'eau par des organismes agréés. Il convient d'éviter en police de la nature les doublons sur certains territoires bénéficiant déjà d'un gardiennage public (ONF, CNELRL, parcs nationaux ...) ou privé (réserves naturelles). Enfin, certaines missions sont à transférer aux structures fédératives de la chasse afin que les chasseurs prennent une plus grande responsabilité dans la gestion de leur loisir et des territoires où ils l'exercent.

Dans la droite ligne des propositions faites antérieurement par la mission IGF-CGEDD sur les opérateurs de l'État, la mission propose ensuite quatre scénarios pour revoir l'organisation de l'exercice de la police de l'eau et de la nature entre les services déconcentrés de l'État et l'opérateur résultant de la fusion AFB – ONCFS. La palette va du scénario *quasi statu quo* structurel, mais avec une répartition différente des thématiques de contrôles entre les services de l'État et ceux de l'établissement public, à un scénario mettant l'ensemble des personnels en tenue de l'établissement et ceux de la DDT en charge de la police sous l'autorité hiérarchique du préfet, en passant par un scénario confiant toute la police administrative aux services de l'État et toute la police judiciaire à ceux de l'établissement public. Le scénario préférentiel de la mission consiste à confier, à l'exception des contrôles de la sécurité des ouvrages, l'ensemble des contrôles administratifs et judiciaires aux services de l'établissement public et à lui transférer une partie des ETPT dégagés par les mesures d'allègement de certaines missions des services de l'État,

## Liste des recommandations

1. Expertiser les raisons pour lesquelles si peu d'établissements publics de coopération intercommunale utilisent la possibilité ouverte par la loi 2002-276 de recruter des gardes champêtres. (DGCL, DEB).....14
2. Étudier, par analogie avec les dispositifs ICPE, la mise en place du régime d'enregistrement pour améliorer la lisibilité du régime de la réglementation des IOTA à l'aune de l'objectif de simplification et du risque contentieux pour non respect du principe de non régression de la protection de l'environnement. (DEB).....29
3. Étudier l'intérêt d'un contrôle externalisé des IOTA autorisés ou déclarés à l'expiration du délai fixé pour l'exécution des travaux. (DEB).  
.....29
4. Mieux prioriser, rationaliser et simplifier la procédure du régime des autorisations dérogatoires pour espèces protégées. (DEB).....30
5. Engager une mission (CGEDD – IGA – IGJ) pour évaluer les stratégies de contrôle aux trois échelons territoriaux et faire le bilan de la mise en œuvre des protocoles quadripartites préfet-procureur-AFB-ONCFS. (DEB)  
.....32
6. Réviser la stratégie nationale et les stratégies départementales de contrôle afin que les agents du nouvel établissement public n'interviennent plus en police de la nature dans les territoires bénéficiant déjà d'un gardiennage public ou privé et qu'ils recentrent leur activité de contrôle dans les espaces où ils ont une vraie valeur ajoutée et, en conséquence, supprimer ou contenir la surveillance générale du territoire. (DEB, DREAL).....33
7. Alléger les tâches du nouvel établissement public et des DDT d'une partie de leur activité au titre de la chasse et de la pêche en transférant aux fédérations de chasse la gestion du plan de chasse réformé et en permettant aux agents de développement des fédérations de chasseurs ou de pêche d'assurer le contrôle général de la police de la chasse ou de la pêche, y compris en l'absence de convention entre la fédération et le propriétaire. (DEB).....36
8. Revoir l'organisation de l'exercice de la police de l'eau et de la nature entre les services déconcentrés de l'État et l'opérateur résultant de la fusion AFB – ONCFS, avec une préférence pour confier la totalité des contrôles de terrain de police administrative et judiciaire à l'opérateur avec transfert d'ETPT depuis les services de l'État. (DEB).....41



## Introduction

La mise en œuvre de la politique de l'eau et de la biodiversité suppose que les différents leviers dont dispose la sphère publique :

- la connaissance, la planification et l'expertise,
- la réglementation et le contrôle de son respect,
- les incitations financières positives ou fiscales,

soient actionnés en synergie<sup>1</sup> en vue de l'atteinte des objectifs que cette politique vise dans le cadre de l'application de différentes directives ou règlements européens<sup>2</sup>.

Faisant suite à la mission conduite conjointement par l'inspection générale des finances (IGF) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) sur l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité<sup>3</sup> et aux différents scénarios qu'elle a proposés concernant les services territoriaux de l'État et certains établissements publics (Agence française pour la biodiversité – AFB, Office national de la chasse et de la faune sauvage – ONCFS, parcs nationaux) contribuant à cette politique, la lettre de commande du 26 juin 2018 (cf. Annexe 1) porte sur :

- l'organisation de la **police de l'eau et de la nature**,
- sur la contribution des services territoriaux de l'État et des établissements publics précités<sup>4</sup> aux différentes étapes de cette police,
- et sur l'analyse des différents scénarios proposés par le rapport IGF – CGEDD en vue de proposer des mesures pour augmenter l'efficacité et l'efficience de la chaîne de la police de l'eau et de la nature avec un focus particulier sur la chasse.

Des trois leviers cités plus haut, la police de l'eau et de la nature est en effet celui qui repose essentiellement sur des moyens humains, ressource sous contrainte du fait de la réduction programmée des plafonds d'emplois. Cela justifie de s'y intéresser de manière spécifique et attentive pour évaluer son efficacité et son efficience, et suggérer des pistes d'amélioration voire des scénarios dans un contexte politique récemment stabilisé par l'annonce de la fusion de l'AFB et de l'ONCFS.

Cette mission est d'autant plus justifiée qu'en la matière les missions entre les services déconcentrés de l'État et les opérateurs sont parfois enchevêtrées (cf. lettre du

---

<sup>1</sup> À ce titre, on peut citer le rapport du Centre d'analyse stratégique sur les aides publiques dommageables à la biodiversité (décembre 2011) dont certaines des recommandations semblent toujours d'actualité.

<sup>2</sup> À titre d'exemple : Directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires ; Directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles ; Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau ; Directive 2009/147 du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages ; Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

<sup>3</sup> Rapport IGF-CGEDD, n°011 918-01, L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, avril 2018.

<sup>4</sup> Ne sont concernés que l'AFB, l'ONCFS et les parcs nationaux mentionnés par le rapport IGF-CGEDD (ont donc été exclus le Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres (CELRL), l'Office national des Forêts (ONF), et les réserves naturelles).

24 juillet 2018 du Premier ministre aux ministres et préfets de région relative à l'organisation territoriale des services publics).

La mission a rencontré ou échangé avec l'ensemble des acteurs directement concernés (cf. Annexe 2 la liste des personnes entendues) pour les entendre sur les différents *scenarii* proposés par la mission IGF – CGEDD et, le cas échéant, leur faire part de ses besoins de données pour caractériser l'activité de police de l'eau et de la nature. L'obtention de ces informations a été plus longue que prévu, l'ensemble des données transmises n'ayant été fourni que le 31 août.

Parallèlement à la mission, se sont tenues des négociations politiques avec la Fédération nationale des chasseurs à l'issue desquelles a été annoncé, fin août, le principe de fusion de l'AFB et de l'ONCFS en un établissement public unique ; il a alors été souhaité que la mission apporte un éclairage complémentaire sur la "police de la ruralité" et son articulation éventuelle avec la police de l'eau et de la nature.

C'est donc à cette date que la mission a pu disposer de l'ensemble des éléments nécessaires à sa réflexion en vue de proposer des pistes pour améliorer l'efficacité et l'efficience de la police de l'eau et de la nature dans le contexte contraint des moyens.

Après une présentation de la police en milieu rural et de ses acteurs et un essai de définition d'une police de la ruralité, la mission s'est attachée à présenter la police de l'eau et de la nature, le champ qu'elle couvre, les raisons qui la fondent et a précisé autant que faire se peut la contribution des services territoriaux de l'État (DDT(M) et DREAL) et des établissements publics précités aux différentes étapes de la chaîne de cette police de l'eau et de la nature : pilotage et animation, réglementation, instruction et appui technique ainsi que contrôles (administratif ou judiciaire) et suites données aux contrôles.

Elle a aussi détaillé les activités qui pourraient être transférées aux structures associatives de la chasse.

Des constats qu'elle a tirés de ces analyses, elle a déduit des pistes d'amélioration, soit en matière de réglementation et de modalités d'exercice de la police, soit en matière de méthodes, d'organisation et de structures. Pour ces dernières, elle propose différents scénarios, affinés par rapport à ceux de la précédente mission IGF-CGEDD, et en précise les avantages et inconvénients en termes de faisabilité et d'acceptation sociale, d'impact sur les moyens humains ou les conditions de leur mise en œuvre.

## 1. La police en milieu rural et ses acteurs

*La police de l'eau et de la nature, objet de la présente mission, est l'une des polices spécialisées exercées en milieu rural. Avant de l'analyser il convient d'examiner la notion de "police de la ruralité", invoquée récemment par la Fédération nationale des chasseurs comme une nécessité, sous le prisme des différentes polices générales ou spéciales.*

### 1.1. Qu'est-ce que la police ?

De manière générale, la police comporte deux volets :

- la police administrative, à but préventif. Elle a pour objet une mission générale de protection de l'ordre public (tranquillité, sécurité et salubrité publique) en cherchant à empêcher les désordres de se produire. Elle est définie par l'autorité administrative responsable et par ses interventions destinées à prévenir les désordres potentiels.

- la police judiciaire, à but répressif. Elle a pour objet de rechercher les auteurs des infractions pénales à la réglementation générale ou individuelle, et de les déférer aux tribunaux en vue de leur sanction. Les personnels en charge de la recherche et de la constatation des infractions doivent être habilités (c'est-à-dire désignés par la loi), commissionnés et assermentés.

### 1.2. La police rurale est une police administrative

La police rurale désigne l'ensemble des pouvoirs de police administrative à la disposition du maire pour traiter les enjeux spécifiques aux aspects ruraux de sa commune.

Elle est définie, sauf en Alsace-Moselle<sup>5</sup>, par l'article L.2212-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) (héritage de la loi du 15 avril 1884 relative à l'organisation municipale) : « *Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'État qui y sont relatifs.* ».

### 1.3. La police des campagnes est un concept de police judiciaire

Un autre article du CGCT, le L.2213-16, stipulait, dans une rédaction ancienne, issue du décret-loi du 28 septembre 1791<sup>6</sup>, puis de l'article L.132-1 du code des communes, que « *La police des campagnes est spécialement placée sous la surveillance des gardes champêtres<sup>7</sup> et de la gendarmerie nationale* ».

<sup>5</sup> En Alsace -Moselle, la police rurale demeure régie par les articles 32 (partie) et 50 (alinéa 1 et alinéa 2 en partie) de la loi pénale locale du 9 juillet 1888, loi maintenue en vigueur par les décrets du 25 novembre 1919 et n° 2013-776 du 27 août 2013.

<sup>6</sup> Décret du 28 septembre 1791 concernant les biens et usages ruraux et la police rurale : articles 6, 7 et 8 de la section VII du titre I.

<sup>7</sup> Le décret 94-731 du 24 août 1994, dans son article premier, dispose que « *Les gardes champêtres territoriaux constituent un cadre d'emplois de police municipale* ».

L'ordonnance 2012-351<sup>8</sup> a modifié et re-codifié cet article en premier alinéa de l'article L.521-1 du code de la sécurité intérieure : « *Les gardes champêtres concourent à la police des campagnes* ».

La police des campagnes désigne donc l'ensemble des personnels chargés de fonctions de police judiciaire et habilités à rechercher et constater les infractions dans le milieu rural.

#### **1.4. Que pourrait être la police de la ruralité ?**

Les espaces ruraux relèvent de différentes polices, générale et spéciales :

- la police des campagnes (cf. supra),
- la police des activités agricoles, qui relève du code rural et de la pêche maritime et est mise en œuvre par les services relevant du ministère de l'agriculture et d'alimentation,
- la police forestière, qui relève du code forestier, et est mise en œuvre par les personnels forestiers des services relevant du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, et, pour ce qui concerne les seules forêts publiques, par l'Office national des forêts (ONF),
- la police de l'environnement (partie eau et nature),
- la police sanitaire, qui relève du code de la santé publique et des règlements sanitaires départementaux, et est mise en œuvre par les agences régionales de santé,
- le gardiennage des propriétés par les gardes particuliers, commissionnés par les propriétaires ou ayant-droits, et agréés par l'administration.

#### **1.5. Les acteurs de la police judiciaire en milieu rural**

En 1958, les effectifs cumulés des gardes champêtres et agents des Eaux & Forêts constituaient une force de près de 40 000 agents (environ 30 000 gardes champêtres et environ 10 000 agents forestiers).

Le législateur a apporté à ce dispositif robuste, qui avait duré près de deux siècles sans avoir besoin d'évolution, des modifications qui l'ont affaibli.

La première a été la suppression en 1958 de l'obligation pour chaque commune d'avoir un garde champêtre sauf en Alsace-Moselle<sup>9</sup>. Le nombre de ces gardes a donc décliné de façon continue depuis cette date.

Par ailleurs, jusqu'en 2012, les personnels des Eaux & Forêts (ingénieurs, techniciens et agents de l'État chargés des forêts ou de l'ONF), et, par assimilation, les personnels en tenue de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et des parcs nationaux

---

<sup>8</sup> Ordonnance relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure.

<sup>9</sup> CGCT L.2542-9 recodifié en Séc. Int. L.523-1 « *Dans les départements de la Moselle, du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, il y a au moins un garde champêtre par commune. La commune juge de la nécessité d'en établir davantage. Un groupement de collectivités peut avoir en commun un ou plusieurs gardes champêtres compétents sur l'ensemble du territoire des communes instituant ce groupement.* »



partageaient, avec les gardes champêtres, une habilitation à rechercher et constater « *par procès-verbaux les délits et les contraventions qui portent atteinte aux propriétés forestières ou rurales* »<sup>10</sup>.

La création des inspecteurs de l'environnement, par l'ordonnance de 2012, a détaché les personnels en tenue de l'ONCFS, de l'ONEMA et des parcs nationaux de cette référence historique ; la réécriture du code forestier de 2013 a réduit l'habilitation des agents de l'ONF aux seuls « *bois et forêts relevant du régime forestier ou gérés contractuellement par l'Office national des forêts* » (For. L.161-8 II) ; et la réécriture des articles 22 à 26 du code de procédure pénale, par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, a laissé les gardes champêtres seuls pour rechercher et constater « *par procès-verbal les délits et contraventions qui portent atteinte aux propriétés situées dans les communes pour lesquelles ils sont assermentés* » (Proc. Pén. 26).

**L'effectif total (hors gendarmerie nationale) des personnels habilités à rechercher et à constater l'ensemble des infractions en monde rural est donc tombé en soixante ans de 40 000 agents à 1 000 gardes champêtres.**

**Reste donc les personnels de différents acteurs qui contribuent aux autres polices, spéciales, en milieu rural.**

### **1.5.1. Les services et opérateurs de l'État**

Les agents commissionnés et assermentés des services de l'État, de l'ONCFS et de l'AFB disposent de pouvoirs de police judiciaire, généralement dans tout le ressort du service auquel ils appartiennent (compétence territoriale générale) ; ils peuvent y constater, les seules infractions pour lesquelles ils sont habilités (compétence matérielle limitée).

Certains agents d'opérateurs de l'État ont des compétences, territoriale et matérielle, limitées : ils ne disposent de pouvoirs de police judiciaire et ne peuvent constater les infractions que pour les terrains et dans les seules matières pour lesquelles ils sont habilités. Ce sont les techniciens et agents de l'ONF pour les forêts publiques, les gardes du CELRL pour les terrains gérés par cet établissement public, et les techniciens et agents des parcs nationaux.

### **1.5.2. Les personnels des collectivités**

Pour aider le maire dans son pouvoir personnel de police judiciaire, le législateur avait créé en 1791 une obligation pour chaque commune d'avoir un garde champêtre, et doté celui-ci d'une compétence territoriale sur l'ensemble de la commune et d'une large compétence matérielle.

La suppression de cette obligation lors de la création du code de procédure pénale, en 1958, a été suivie d'une baisse lente mais inexorable du nombre de gardes champêtres (sauf en Alsace-Moselle où l'obligation a été confirmée par la loi locale de 1880 et maintenue depuis).

---

<sup>10</sup> Cette ancienne rédaction de l'article Proc. Pén. 22, datait, mutatis mutandis, du code des délits et peines du 3 brumaire an IV (25 octobre 1795). Nous n'avons pas trouvé dans notre recherche la justification de l'abandon de cette rédaction claire et efficace.

L'ouverture, depuis 1988 en Alsace-Moselle et, depuis 2002, dans le reste de la France<sup>11</sup>, d'une possibilité de recrutement de gardes champêtres pour plusieurs communes, par un groupement de collectivités ou un établissement public de coopération intercommunale n'a pas suscité autant d'intérêt qu'on aurait pu le supposer : le nombre actuel des gardes champêtres est d'environ 1 000.

### **1.5.3. Les gardes particuliers et autres personnels de droit privé**

Les plus gros effectifs en capacité d'exercer la police en milieu rural sont les gardes particuliers, pouvant indifféremment être salariés ou bénévoles, dont le nombre n'aurait pas baissé<sup>12</sup> et dont la présence visible sur le terrain pourrait constituer l'un des volets d'une police de la ruralité. Si leur compétence territoriale est limitée aux propriétés dont ils ont la garde (mais rien n'interdit qu'ils aient la garde de plusieurs voire de nombreuses propriétés), leur compétence est large puisqu'ils peuvent constater toutes les infractions portant atteinte aux propriétés ou aux droits d'usages de ceux qui les emploient.

Les agents de développement des fédérations de chasse ou de pêche, et les agents des réserves naturelles sont dotés de pouvoirs analogues à ceux des gardes particuliers. Leur nombre est toutefois beaucoup plus restreint : 100 à 120<sup>13</sup>.

## **1.6. Une demande de « police de la ruralité »**

Constituer, ou plutôt reconstituer une police de la ruralité, nécessiterait que le législateur revienne sur les dispositions qu'il a abrogées pour :

- revenir à l'obligation pour chaque commune d'avoir au moins un garde champêtre, quitte à ce que celui-ci soit partagé avec d'autres communes au sein de l'établissement public de coopération intercommunale (comme le permet l'article L. 522-2 alinéa 3 du code de la sécurité intérieure) ;
- revenir à la compétence générale de police des campagnes, pour les inspecteurs de l'environnement, les agents forestiers de l'État et ceux de l'ONF, en les habilitant à rechercher et constater les infractions portant atteintes aux propriétés rurales ou forestières.

Mais ces deux mesures auraient un coût élevé, la première pour les collectivités, la seconde pour l'État. Et les enjeux qui ont suscité la demande d'une police de la ruralité ne semblent pas assez prioritaires pour justifier les dépenses publiques correspondantes.

Cette demande d'une police de la ruralité, exprimée par les chasseurs et certains maires ruraux, pourrait relever d'une meilleure mise en œuvre des différentes polices

---

<sup>11</sup> CGCT L. 2213-17, re-codifié dans le code de la sécurité intérieure (L. 522-2 – al. 3) : « *Un établissement public de coopération intercommunale peut recruter un ou plusieurs gardes champêtres compétents dans chacune des communes concernées. Leur nomination est prononcée conjointement par le maire de chacune des communes membres et le président de l'établissement public de coopération intercommunale.* »

<sup>12</sup> Selon la réponse du ministère de l'Écologie et du Développement durable à une question écrite, réponse publiée dans le JO Sénat du 22/03/2007 – page 645, ce nombre serait d'environ 50 000 dont 27 000 gardes-chasse particuliers, 8 000 gardes-pêche et 20 000 gardes « généralistes ».

<sup>13</sup> Source : Fédération nationale des chasseurs.

spéciales parmi lesquelles la police de l'environnement (partie eau et nature), objet de la présente mission.

Elle relève surtout d'une meilleure articulation de ces polices spéciales avec la police des campagnes, police générale des propriétés rurales et forestières, placée, dès 1791, sous la surveillance des gardes champêtres et de la gendarmerie nationale (cf. 1.3) et celles des propriétés et droits d'usage assurée par les gardes particuliers ou assimilés.

Renforcer la police des campagnes et celles des propriétés permettrait de recentrer les services et opérateurs de l'État sur les enjeux de la police de l'eau et de la nature sur lesquels ils ont une réelle valeur ajoutée.

1. Expertiser les raisons pour lesquelles si peu d'établissements publics de coopération intercommunale utilisent la possibilité ouverte par la loi 2002-276 de recruter des gardes champêtres. (DGCL, DEB).

## 1.7. La police de l'eau et de la nature

Objet principal de cette mission, la police de l'eau et de la nature a pour objectif la gestion équilibrée et durable de la ressource et des milieux<sup>14</sup> en vue d'atteindre les objectifs fixés dans le cadre de la mise en œuvre des directives communautaires et notamment du bon état des eaux et du bon état de conservation de la biodiversité.

Cet objectif dépasse les espaces ruraux, car il concerne aussi l'eau et la nature en ville.

Le champ couvert par la mission n'est pas celui de l'ensemble de la police de l'environnement.

Sur le plan thématique, en sont exclus les domaines des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), des paysages et des sites<sup>15</sup> ainsi que celui de la mer. S'agissant de la mer, les parcs naturels marins encore en émergence ne conduisent pas d'actions de police à l'exception du parc d'Iroise (cf. Rapport CGEDD, n° 012 217-01, Parcs naturels marins : bilan et perspectives).

Ainsi, seule la police et la gestion du domaine public maritime ainsi que la police de l'eau relative aux travaux d'aménagements portuaires et aux dragages et rejets affectant le milieu marin conduites par les DDT(M)M sont intégrées dans l'analyse de

---

<sup>14</sup> S'agissant de la police de l'eau, elle vise à assurer la prévention contre les inondations (en complément de la police des risques naturels), la préservation des écosystèmes aquatiques et des zones humides, à satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population, ainsi qu'à satisfaire et concilier lors des différents usages les exigences de la vie biologique de la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations.

S'agissant de la police de la nature, elle vise à assurer la préservation des espaces naturels et des espèces de la flore et de la faune sauvage.

<sup>15</sup> On notera cependant que, depuis 2018, le plan de contrôle intègre le contrôle des sites classés et inscrits et le contrôle des activités humaines réglementées en matière de publicité.

la mission<sup>16</sup>. Le champ couvert est donc celui de la police l'eau et de la nature continentales intégrant une partie du littoral.

S'agissant des forêts, bien qu'étant des espaces naturels couvrant plus de 30 % du territoire métropolitain<sup>17</sup>, elles relèvent du ministère chargé de l'agriculture et de l'alimentation et n'entrent pas dans le champ de cette mission.

Enfin, sur le plan des autorités compétentes, sont exclus du champ d'étude le niveau national, l'objet de la mission portant sur les "services déconcentrés" de l'État, et les opérateurs.

---

<sup>16</sup> En particulier sont exclus tous les travaux de mise en œuvre de la politique intégrée maritime et littoral (documents stratégiques de façade maritime, plans d'action pour le milieu marin, gestion intégrée de la mer et du littoral, schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine). Et notamment la mise en œuvre de la directive cadre pour une stratégie du milieu marin.

<sup>17</sup> Et bien plus encore en Guyane.

## 2. La police de l'eau et de la nature

### 2.1. Les raisons qui fondent la police de l'eau et de la nature

La "police de l'eau et de la nature" est un des trois outils (aux côtés de la connaissance et la planification ainsi que des incitations financières) mobilisés pour mettre en œuvre les politiques relatives à l'eau et à la biodiversité : **elle réglemente les installations, ouvrages, travaux ou activités qui peuvent exercer des pressions sur les milieux, espèces, espaces naturels et sur la biodiversité.**

A titre d'exemple, dans le cadre de la politique de l'eau très structurée, la directive européenne dite "directive cadre sur l'eau" qui fixe comme objectif de résultat l'atteinte du bon état des eaux et son échéancier, requiert une évaluation des résultats par les programmes de surveillance des eaux pour évaluer au niveau européen si la politique mise en œuvre par les États membres porte bien ses fruits et, le cas échéant, s'il y a lieu de lui apporter des corrections ou modifications en mettant en place des obligations supplémentaires.

Mais juger à travers l'évaluation de ses résultats de la qualité d'une politique publique et de la nécessité éventuelle d'ajustements ou de corrections, n'a de sens que si l'on vérifie l'application effective des outils utilisés<sup>18</sup>. Le contrôle de l'application des réglementations dans le domaine de l'eau et de la nature fait partie intégrante du levier réglementaire de cette politique. Ainsi, en matière de politique de l'eau, les contrôles constituent des mesures de base du programme de mesures.

Comme le signalait le rapport IGF – CGEDD précité, au-delà de la transposition des directives européennes, en cas de non-application desdites directives par les États membres, les institutions européennes n'hésitent plus à mettre en œuvre à leur égard les procédures contentieuses qui aboutissent à condamner l'État membre fautif à de lourdes amendes et à des astreintes importantes<sup>19</sup>.

La police de l'eau et de la nature a donc une double justification et revêt donc une double importance. L'atteinte des nouveaux objectifs de la politique de l'eau et de la biodiversité fixés par la puissance publique, pour atteindre les objectifs sur lesquels notre pays s'est engagé, et le développement du contentieux européen impliquent que le système de contrôle connaisse un développement parallèle, sinon dans son volume, du moins dans son efficacité et son effectivité.

---

<sup>18</sup> On rappelle que pour atteindre leurs objectifs politiques, les structures publiques mettent en œuvre en synergie trois types d'outils : la connaissance et la planification, la réglementation ainsi que les incitations financières.

<sup>19</sup> Depuis la publication du rapport IGF – CGEDD précité signalant entre autres une récente condamnation de l'Italie pour avoir tardé à mettre en œuvre la directive sur la collecte et le traitement des eaux résiduaires urbaines (CJUE, 31 mai 2018, Aff. C251/17), l'Espagne a été condamnée par la Cour de Justice européenne pour les mêmes raisons (non application de la directive ERU) à une amende forfaitaire de 12 millions d'euros et à une astreinte d'environ 11 millions d'euros par semestre de retard (CJUE, 25 juillet 2018, Aff. C205/17).

## 2.2. Les acteurs de la police de l'eau et de la nature

### 2.2.1. Présentation des principaux acteurs de la sphère publique « État »

Outre les missions de connaissance, planification et expertise en matière d'eau et de nature, en matière de police :

- les services déconcentrés de l'État en région assurent le pilotage de la politique de contrôle ; ils participent aussi de façon marginale à la police administrative (réglementation territoriale, instruction, certains contrôles bureau et de terrain, suites à contrôle) ;
- les services déconcentrés de l'État en département assurent<sup>20</sup> « *la mise en œuvre des politiques relatives à la protection et à la gestion durable des eaux, des espaces naturels, forestiers, ruraux et de leurs ressources ainsi qu'à l'amélioration de la qualité de l'environnement, y compris par la mise en œuvre des mesures de police y afférentes* » et la police administrative (réglementation territoriale, instruction, certains contrôles bureau et de terrain, suites<sup>21</sup>) ;
- outre sa mission de développement des connaissances, l'AFB<sup>22</sup>, héritière en cela de l'ONEMA, apporte une « *contribution à l'exercice de missions de police administrative et de police judiciaire relatives à l'eau et à l'environnement* » ; ses services assurent l'appui technique à la police administrative exercée par l'État et la police judiciaire de l'eau et des milieux aquatiques ;
- l'ONCFS<sup>23</sup> « *participe à la mise en valeur et la surveillance de la faune sauvage ainsi qu'au respect de la réglementation relative à la police de la chasse* » ; ses services assurent l'appui technique à la police administrative exercée par l'État et la police judiciaire de la faune sauvage et, de façon plus limitée, des milieux terrestres.

Les lois et règlements ont ainsi confié aux différents intervenants des missions qui, pour certaines, sont spécifiques, mais qui, plus souvent, sont communes à plusieurs intervenants sans que l'articulation ou, mieux, la coopération entre eux aient été précisées.

### 2.2.2. Les acteurs publics gestionnaires de territoires

Pour exercer la police de l'eau et de la nature, existent aussi des établissements spécialisés : ONF pour les forêts publiques (4,6 Mha), CELRL (200 000 ha), les réserves naturelles (178 000 ha en métropole), les parcs nationaux<sup>24</sup> qui élaborent et font respecter une réglementation propre à chaque parc (5 000 ha en cœurs de parcs, hors parc national de Guyane).

Les personnels de ces établissements, qu'ils soient agents publics ou relèvent du droit privé, disposent de pouvoirs de police judiciaire qui leur permettent d'assurer la police

<sup>20</sup> Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles.

<sup>21</sup> Note technique du 22 août 2017 relative à l'organisation et la pratique du contrôle ...

<sup>22</sup> Env. L. 131-9.

<sup>23</sup> Env. L. 421-1.

<sup>24</sup> Env. L. 331-1 à 7.

judiciaire dans ces espaces. Ce sont donc près de 9 % du territoire métropolitain qui bénéficient d'un gardiennage spécifique par des établissements publics ou financés sur fonds publics.

### **2.2.3. Les acteurs publics en collectivités territoriales**

Comme indiqué ci-dessus, les gardes champêtres, personnels des collectivités territoriales qui constituent la police des campagnes, disposent aussi, parmi leurs nombreux pouvoirs de police judiciaire, de pouvoirs en matière d'eau et de nature.

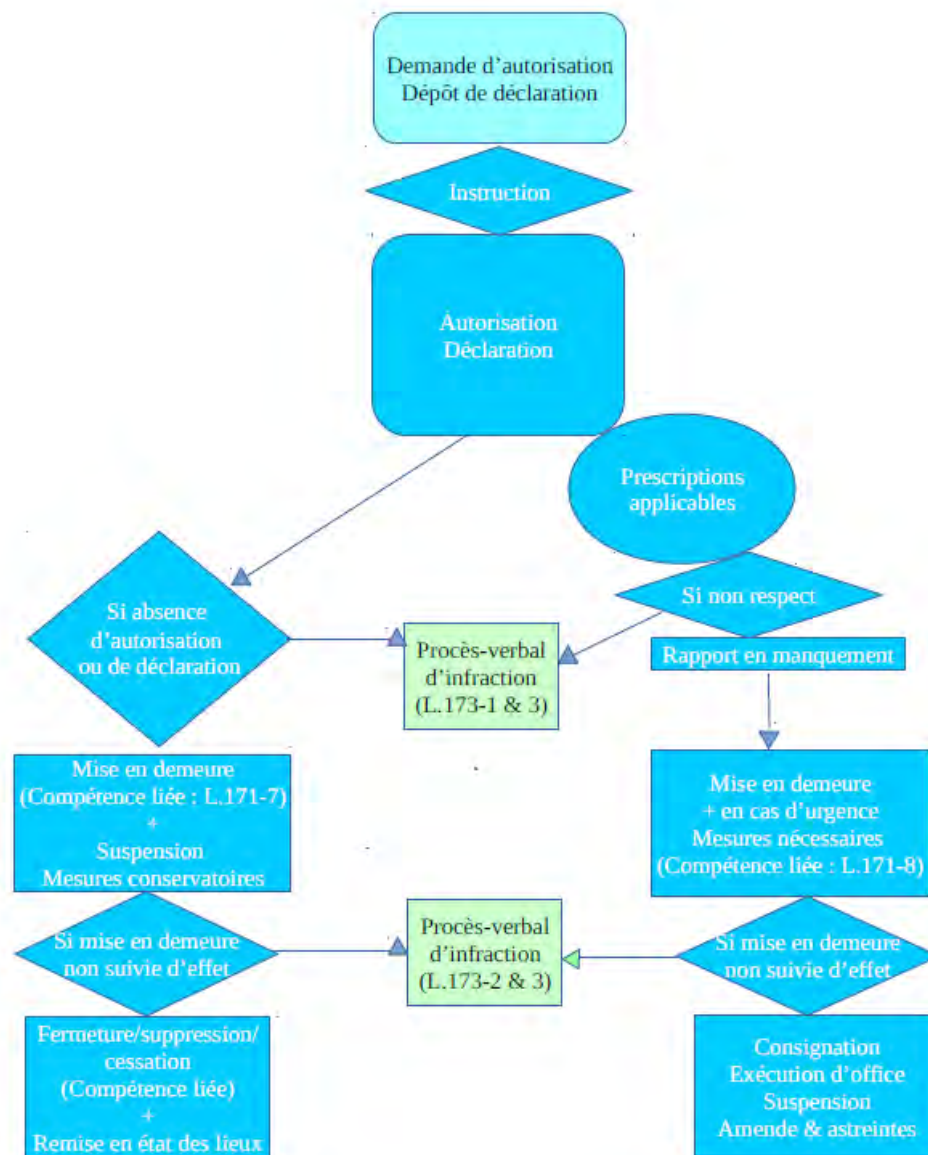
### **2.2.4. Les acteurs privés**

Comme indiqué ci-dessus, les gardes particuliers, personnels commissionnés par des propriétaires ou des ayants droit, et agréés par l'administration, disposent de certains pouvoirs de police judiciaire en matière d'eau et de nature.

## 2.3. Présentation de la chaîne opérationnelle de la police de l'eau et de la nature

Le schéma 1 ci-dessous présente la chaîne opérationnelle de la police de l'eau et de la nature, à partir de l'exemple de la mise en œuvre du régime de formalités préalables (autorisation ou déclaration) applicables aux installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) ayant un impact sur l'eau et les milieux aquatiques. Il permet de distinguer la phase d'instruction par les services de la DDT qui se termine par un acte administratif, et la phase aval de contrôle de cet acte qui peut se traduire en cas de non-conformité soit par un rapport en manquement administratif soit par un procès verbal d'infraction en police judiciaire.

Schéma 1 : Présentation de la chaîne opérationnelle pour la police de l'eau (IOTA)





## 2.4. La contribution des principaux acteurs à l'exercice de la police de l'eau et de la nature

Bien qu'elle se soit limitée aux principaux contributeurs (DDT(M), DREAL, AFB, ONCFS et parcs nationaux) la mission a rencontré de grandes difficultés pour obtenir une décomposition fine de la contribution de chacun aux différentes étapes de la chaîne de la police de l'eau et de la nature, les nomenclatures d'activité des différentes structures n'étant pas toujours adaptées.

Les données 2017 des services de l'État, qui commencent à utiliser le logiciel LICORNE relatif à l'activité de contrôle, et des opérateurs (AFB<sup>25</sup>, ONCFS et parcs) qui ont, chacun, leurs modalités de remontée et d'agrégation des données, manquent parfois de cohérence<sup>26</sup>.

Le caractère déclaratif par les agents des différentes structures des données exploitées par la mission doit aussi être souligné.

Pour répondre à la commande, la mission a exploité les données dont elle disposait ; elle attire l'attention sur la nécessaire prudence qu'il convient d'avoir dans l'interprétation des chiffres et des conséquences à en tirer. La présentation détaillée des effectifs mobilisés et de leurs activités figure en annexe 4.

### 2.4.1. Plus de 3 700 ETPT contribuent à la police de l'eau et de la nature

Comme le détaille le tableau ci-dessous, DDT(M), DREAL, AFB, ONCFS et parcs nationaux consacrent plus de 3 700 ETPT à la police de l'eau et de la nature. Pour les services de l'État cela représente près de 84 % des moyens humains consacrés à la politique de l'eau et de la biodiversité (hors sites et paysages), dont sa planification. L'exercice de la police de l'eau et de la nature repose ainsi essentiellement sur les moyens humains : le maintien de cette activité, complémentaire d'autres leviers pour la qualité de l'eau et de la biodiversité, est nécessaire au regard des enjeux financiers relatifs aux contentieux européens et son renforcement impose aussi qu'elle gagne en efficacité.

La part globale des services de l'État dans l'exercice de la police de l'eau et de la nature est de 70 % en raison de leur contribution essentielle en matière de pilotage, animation et coordination, et du fait qu'ils assurent l'ensemble de l'activité réglementaire et d'instruction (100 %) même si les établissements publics leur apportent leur appui technique dans certains cas.

En revanche, leur contribution à l'activité globale de contrôle est seulement de 17 % se partageant entre contrôle de bureau et contrôle de terrain.

---

<sup>25</sup> L'AFB a souligné qu'elle ne disposait pas en 2017 de données chiffrées fiables sur son activité dans les différents compartiments de la police de l'eau et de la nature et qu'elle ne pouvait transmettre à la mission que les données de 2016.

<sup>26</sup> Il est à noter que l'AFB a déployé en 2018 un nouvel outil de suivi des contrôles : OSCEAN (**O**util de **S**uivi et **C**ontrôle **E**au et **N**ature). Cette application permet un suivi et une aide à l'ensemble des opérations de police : du contrôle terrain à la réalisation des documents de police judiciaire et administratifs. Il a été élaboré en associant les parcs nationaux, mais également l'ensemble des autres opérateurs en charge de missions de police de l'environnement (ONCFS, Conservatoire du littoral...). Cette application dispose d'un applicatif nomade sur smartphone Android, SONGE, qui permet le géo-référencement des contrôles terrains et la saisie des premières informations qui sont ensuite utilisées dans OSCEAN. Cela évite des doubles saisies, fiabilise les données et constitue, de ce fait, un gage d'efficacité permettant de rendre compte en temps quasi immédiat de l'activité de police.

Ce sont en effet, les établissements publics spécialisés qui, réalisant la majorité des contrôles sur le terrain, contribuent à hauteur de 83 % à cette activité de contrôle.

Tableau 1 : Contribution des principaux acteurs aux étapes de la chaîne de la police de l'eau et de la nature

	DDT(M) (source Licorne)	DREAL (source Licorne)	AFB (source tempo)	ONCFS (source Gaeco)	Parcs nationaux (source Licorne)*
Pilotage animation coordination	101	57	44	36	3
Réglementation et instruction eau et nature	1574	371	0	0	
<i>Dont eau</i>	1200	156			
<i>Dont nature</i>	374	215			
Appui technique	89**	227**	129	66	
Contrôles eau et nature et surveillance du territoire	152	26	255	562	18
<i>Dont eau</i>	116	22	211	8	1
<i>Dont nature</i>	36	4	36	434	17
<i>Dont surveillance du territoire</i>	0	0	8	120	
total	1916	681	428	664	21
global	3710				

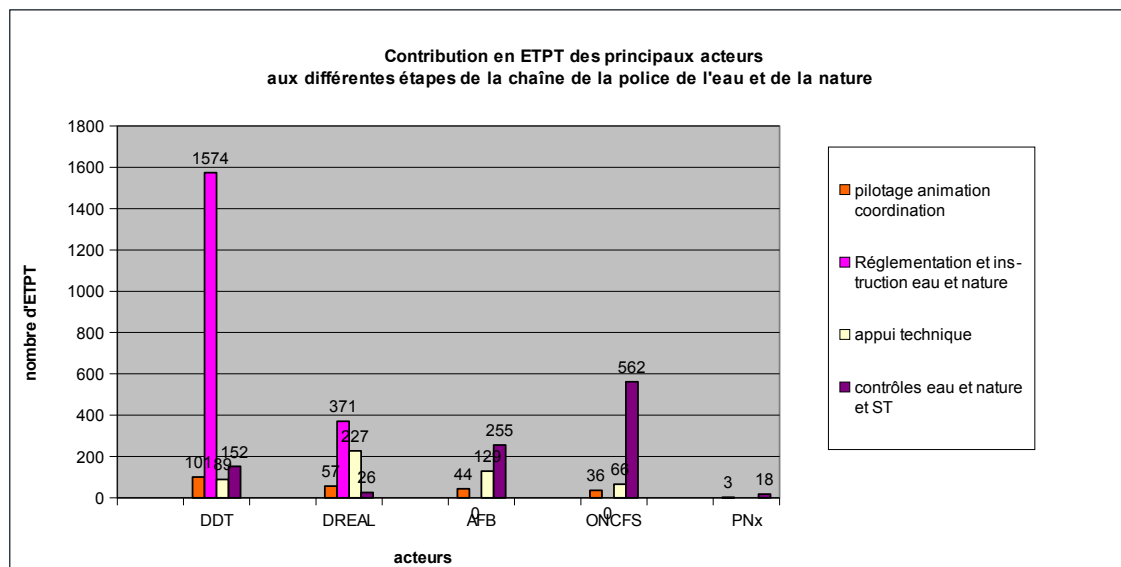
\* données issues de Licorne malgré leur manque de fiabilité, les données transmises par les parcs étant peu exploitables faute de cohérence entre eux

\*\*intégrant la préparation des avis de l'autorité environnementale

## 2.4.2. Contribution des différents services aux étapes de la chaîne de la police de l'eau et de la nature

La contribution des principaux acteurs aux différentes étapes de la chaîne de la police de l'eau et de la nature (pilotage, réglementation et instruction, appui technique et contrôles) est présentée dans l'histogramme suivant.

Schéma 2 : Contribution en ETPT des principaux acteurs de la police de l'eau et de la nature



### 2.4.2.1. Pilotage, animation et coordination

Les activités de pilotage classiquement dévolues aux autorités hiérarchiques sont, en matière de police de l'eau et de la nature, dispersées du fait de la nécessaire séparation des pouvoirs, de la complexité de l'organisation administrative et des chaînes hiérarchiques distinctes entre services de l'État et opérateurs.

L'activité d'animation et de coordination et sa qualité ont une importance cruciale en matière de police de l'eau et de la nature. Cette activité se structure autour :

- de l'élaboration des protocoles d'accord quadripartites départementaux entre préfet, procureur, AFB et ONCFS<sup>27</sup> qui existent dans 88 % des départements (situation en fin 2017) et de leur mise en œuvre ;
- de l'élaboration de stratégies d'instruction ;
- de l'élaboration de la stratégie de contrôle et de sa déclinaison en plan de contrôle inter-services dans le cadre d'orientations régionales produites par la DREAL. Ces plans visent à territorialiser et hiérarchiser les enjeux pour y faire porter l'essentiel de la pression de contrôle ;
- de l'animation de la mission inter-services de police de l'environnement (MIPE) et de ses groupes techniques qui traitent de la mise en œuvre des stratégies d'instruction, de la mise en œuvre de l'appui technique à l'instruction par les établissements publics et de celle du plan de contrôle ;

<sup>27</sup> Conformément aux orientations de politique pénale nationale en matière d'atteintes à l'environnement définies par la circulaire du 21 avril 2015 du garde des sceaux.

- mais aussi de la mission inter-services de l'environnement (MISEN, dont l'objet, plus large, a trait à toute la politique de l'eau et de la biodiversité) lorsque, en formation stratégique, le thème de la police de l'eau et de la nature est évoqué et fait l'objet de validation.

Il est à noter que le plan de contrôle inter-services dépasse largement le cadre de la seule police de l'eau et de la nature puisqu'y sont intégrés certains contrôles relatifs à la police des phytosanitaires relevant du code rural, à la police sanitaire relevant du code de la santé, voire des contrôles de l'éco-conditionnalité des aides financières de la politique agricole commune.

Dans ce large cadre, le pilotage du plan de contrôle est souvent confié par le préfet au DDT(M), les orientations régionales de la politique de contrôle étant élaborées par la DREAL en inter-MISEN et fixées par le préfet de région.

Ce dispositif de pilotage, d'animation et de coordination devrait, s'il était mis en œuvre partout avec diligence, conformément aux directives de l'administration centrale (DGALN et DEB)<sup>28</sup>, réduire les recouvrements de mission, centrer l'activité de contrôle dans les zones où elle sera la plus efficace en termes de reconquête du milieu, et ce faisant, en améliorer l'efficacité. Force est de constater que la situation est hétérogène selon les territoires.

#### 2.4.2.2. Réglementation et instruction et appui technique fourni par les établissements publics

La réglementation et l'instruction des dossiers, notamment en cas de régime de formalités préalables, sont, l'autorité décisionnaire étant le préfet, du domaine exclusif des services de l'État qui y consacrent l'essentiel de leur contribution à l'activité de police (82 % pour les DDT(M), 54 % pour les DREAL<sup>29</sup>).

Les établissements publics sont souvent sollicités par les services de l'État pour leur donner un avis technique. À ce titre, l'importante contribution de l'AFB – l'appui technique représente plus de 30 % de son activité en police de l'eau et de la nature – supposera que l'on s'interroge sur son efficacité<sup>30</sup>.

**En police de l'eau**, le domaine est structuré par la directive cadre sur l'eau, les schémas directeurs (SDAGE), programmes (programme de mesures), plans d'action (Plan d'action opérationnel territorialisé) et les plans de contrôle qui en découlent notamment pour satisfaire aux besoins de rapportage communautaire.

Les données dont dispose la mission sur l'instruction des déclarations et autorisations de la police de l'eau *sensu stricto*, font état de 12 actes individuels de police produits, en moyenne par an, par département et par ETPT consacré à ces instructions (dont une autorisation avec enquête publique tous les deux ans)<sup>31</sup>. Ces moyennes cachent bien sûr des disparités entre départements, certains d'entre eux instruisant dix voire

<sup>28</sup> Notamment celles de la note du 22 août 2017 relative à l'organisation et à la pratique de la police de l'eau et la biodiversité qui confirme les dispositions de la circulaire du 12 novembre 2010 relative à l'organisation et la pratique du contrôle par les services et établissements chargés de mission de police de l'eau et de la nature et l'abroge.

<sup>29</sup> Étant précisé que leur contribution aux avis de l'autorité environnementale a été intégrée dans la rubrique « appui technique à la police de l'eau et de la nature ».

<sup>30</sup> Ainsi le chantier de la cartographie des cours d'eau engagé par l'administration sans évaluation des conséquences en termes de consommation d'ETP et pour lequel l'appui technique de l'AFB a été requis, a conduit l'AFB à y consacrer en 2016 près de 26 ETPT soit près de 20 % de l'appui technique global de l'agence aux services déconcentrés de l'État soit plus de 100 ETPT sur 4 ans.

<sup>31</sup> *Source DEB*, sur la base d'une moyenne sur 3 ans (2015, 2016 et 2017) à partir des données issues du logiciel Cascade.

quinze fois plus d'autorisations que d'autres, et les dossiers pouvant être plus ou moins complexes<sup>32</sup>.

Même si ces chiffres doivent être pris avec la plus grande précaution<sup>33</sup>, la productivité en matière d'actes de police de l'eau semble assez basse. Cela peut s'expliquer par un transfert, sur ces missions, de personnels issus d'un reclassement (suite à des fermetures de sites ou/et des abandons de missions) qui n'ont pas été ou n'ont pu être formés ; tel est l'exemple du redéploiement, au sein des DDT(M), des agents qui travaillaient à l'application du droit des sols. Or s'agissant à la fois d'une mission régaliennne et d'une mission technique, la police de l'eau supposerait non seulement une formation continue adaptée des agents en poste sur ces missions, mais une formation renforcée et appropriée d'agents redéployés avec une évaluation de leurs acquis. Ceci n'a pas été fait partout.

**En police de la nature**, le domaine est moins structuré par les différentes directives (Habitats Faune Flore et Oiseaux) : il n'existe pas de schémas directeurs, de programmes de mesures ou encore de programme de surveillance structuré, même s'il faut régulièrement rapporter sur l'état de conservation des habitats et des espèces (cf. rapport IGF-CGEDD).

La réglementation de la chasse, de la pêche, des nuisibles représente près de 60 % de l'activité de police de la nature des DDT(M), les autres thèmes (création d'aires protégées, espèces protégées ou envahissantes, Natura 2000/évaluation des incidences et désignation de Natura 2000 en mer), aux enjeux *a priori* plus importants en termes de conservation de la biodiversité, se partageant le reste<sup>34</sup>.

La mission a eu plus de difficultés pour approcher une forme de productivité des services de l'État dans leurs actes réglementaires ou individuels de police de la nature à l'exception de la réglementation CITES<sup>35</sup> : en la matière 38 actes sont produits par département et par ETPT consacré à l'instruction de ces permis, étant précisé que, parmi eux, 78 % des dossiers font l'objet d'une procédure industrialisée et simplifiée<sup>36</sup>.

Concernant les espèces protégées, le taux de 95 % des dérogations accordées comme celui de 5 % de dérogations accordées avec mesures compensatoires interrogent, d'autant que cette activité<sup>37</sup> représenterait une charge de travail de plus de 40 ETP en DREAL.

---

<sup>32</sup> La réforme de l'autorisation environnementale unique a aussi entraîné un important travail de mise en place et d'information des partenaires et, s'agissant de l'instruction, une forte augmentation du temps consacré à "la phase amont".

<sup>33</sup> Du fait par exemple d'un mauvais renseignement des logiciels Salsa et de Licorne (cf. Supra).

<sup>34</sup> À parts à peu près égales.

<sup>35</sup> La France a signé la CITES, convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction. Cet engagement important de notre pays dans la préservation d'espèces est une priorité de la politique de préservation de la biodiversité.

<sup>36</sup> À partir d'évaluation sur les données Salsa, la productivité relative aux actes de permis CITES, de dérogations espèces protégées, de dossiers d'évaluation d'incidences Natura 2000 et d'arrêtés de chasse particulières et battues administrative serait, elle, de l'ordre de 4 par département et par ETPT consacré à ces thèmes (en police de la nature d'autres actes sont produits en matière de faune sauvage captive, ces dossiers étant le plus souvent instruits par les DDCSPP qui n'ont pas fait l'objet d'une mesure d'activité individualisée : aussi, cette activité spécifique n'a pas été intégrée dans l'évaluation précédente).

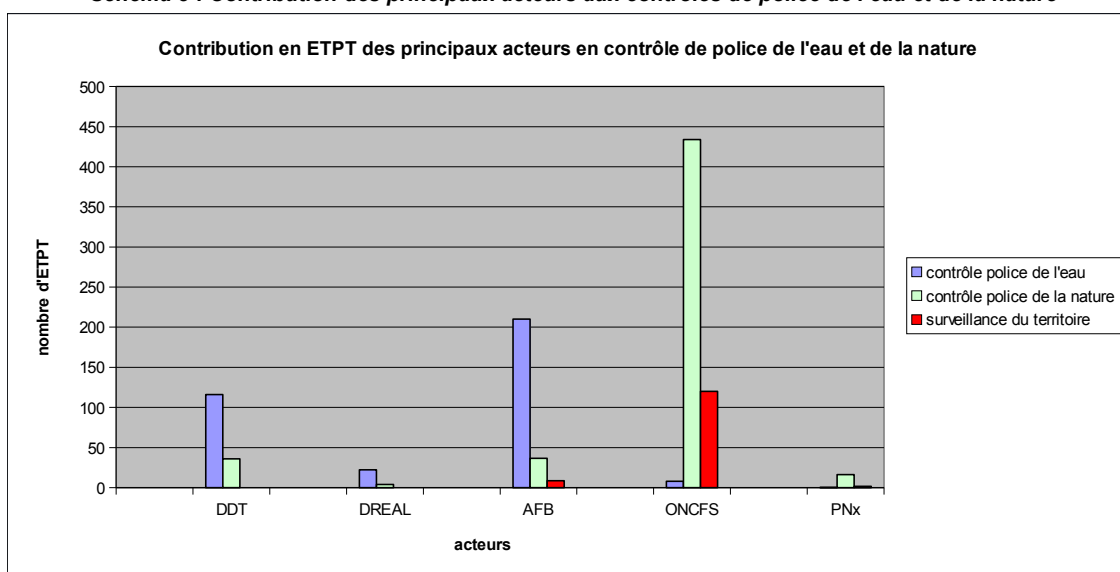
<sup>37</sup> Évalués à 50 % de la totalité de la rubrique "espèces" de la nomenclature Salsa.

### 2.4.2.3. Contrôles et suites

Au-delà de leur régime, administratif ou judiciaire, les contrôles peuvent être réalisés par les services de l'État au bureau<sup>38</sup> ou, le plus souvent, par les établissements publics sur le terrain<sup>39</sup>,

La répartition par thématique des contrôles entre services de l'État et établissements publics (schéma 3) est révélatrice d'une spécialisation certaine des établissements publics et de l'importance des contrôles de police de l'eau dans les DDT(M) et l'AFB (pour plus de détails, se reporter à l'annexe 4.1.5.2).

Schéma 3 : Contribution des principaux acteurs aux contrôles de police de l'eau et de la nature



Il existe un certain nombre de biais dans l'évaluation de la volumétrie des contrôles qui, avec le temps consacré à cette activité, constitue la base pour évaluer son efficacité. La comptabilisation efficace des contrôles supposerait un partage de définitions précises et leur appropriation par les services et établissements publics, ce qui ne semble pas être encore le cas. La mission, comme plusieurs rapports depuis plus de dix ans, souligne la nécessité pour la sphère publique d'améliorer sa comptabilité analytique de l'activité de police de l'eau et de la nature et de ses actes avec, sinon un outil unique pour l'ensemble des acteurs concourant à cette police, du moins par des définitions et nomenclatures d'activités partagées et une réelle interopérabilité d'outils différents.

<sup>38</sup> Pour l'examen de pièces documentaires, par exemple, de l'examen par les services de l'État des résultats de l'autosurveillance en matière de traitement des rejets d'eaux résiduaires urbaines que les collectivités sont censées adresser aux services via l'application SANDRE.

<sup>39</sup> Car ils nécessitent un examen sur place soit sur le terrain proprement dit, soit chez le pétitionnaire pour examiner des documents qui doivent être tenus à jour dans le cadre de l'exercice de leur activité : tel est le cas de l'examen des plans de fumure qui sont obligatoires et doivent être tenus à jour et répondre à certaines contraintes dans le cadre de la réglementation nitrates.

Les principaux constats (cf. analyse de l'annexe 4) que la mission souhaite mettre en avant sont les suivants :

- une part importante de l'activité de contrôle de terrain est réalisée selon une modalité spécifique "la surveillance du territoire" (près de 130 ETPT soit environ 15 %) ; par essence aléatoire, car ni ciblée ni priorisée, elle a une efficacité et une efficience limitées ;
- une part importante de l'activité de contrôle en police de la nature est consacrée à la police de la chasse (110 ETPT soit 22 %) ;
- la variabilité, selon les structures, du nombre de contrôles réalisés sur le terrain par ETPT consacré à cette activité peut aller du simple au quadruple entre l'ONCFS, l'AFB et les DDT(M) et révèle, en DDT(M), une confusion dans la comptabilisation du temps passé pour les contrôles de bureau et ceux de terrain et, dans les établissements publics, la nécessité de mener une réflexion pour adapter le nombre d'actes subséquents d'une procédure judiciaire aux enjeux<sup>40</sup> et éviter une certaine surqualité ;
- une certaine faiblesse du taux moyen de 28 % de non-conformité des contrôles de terrain<sup>41</sup> qui révèle la nécessité de conduire une réflexion sur l'adaptation de la stratégie de contrôle et du plan de contrôle aux enjeux environnementaux locaux, et plus largement sur l'adaptation de la pression de contrôle selon les départements et leurs enjeux environnementaux ;
- l'insuffisance du taux moyen de constatation des contrôles non conformes (rapport en manquement administratif ou procès verbal d'infraction) dans les services de l'État (environ 60 % en DDT(M) et 40 % en DREAL)<sup>42</sup> ;
- l'insuffisance du taux moyen de suites administratives données par les préfets aux rapports en manquement administratif (35 %), ce qui peut expliquer l'insuffisance relevée à l'item précédent par la démobilisation des agents de contrôle ;
- une grande difficulté à obtenir de la part des parquets l'information sur les suites judiciaires données aux procès verbaux dressés notamment par les établissements publics ;
- une voie judiciaire peu utilisée par les services de l'État, mais qui semble se conclure par des suites judiciaires dans plus de la moitié des cas, notamment par le biais de la transaction pénale.

Plusieurs des interlocuteurs ont laissé entendre à la mission que la mise en œuvre des polices de l'eau et de la nature, tant administrative que judiciaire, était rarement la priorité des préfets ou des procureurs.

Ce pouvoir, discrétionnaire, de ne pas donner de suite après le constat d'une anomalie<sup>43</sup> mérite réflexion, d'autant, d'une part, que la répétition de telles "non-décisions" n'est pas une incitation pour les corps de contrôle à mener leur activité avec

---

<sup>40</sup> Par exemple, l'audition pénale, pour laquelle les inspecteurs de l'environnement ont acquis, depuis l'ordonnance de 2012, la compétence juridique, est une possibilité et non une obligation.

<sup>41</sup> À l'exception de celui notable (44%) de l'ONCFS probablement sous évalué.

<sup>42</sup> La donnée n'a pas été fournie par Licorne pour les établissements publics.

<sup>43</sup> Il s'agit bien ici de constat d'anomalie en bonne et due forme et non de déplorer que certains constats ou PV, inutilisables et qui auraient dû être mis au rebut, ne connaissent pas de suite.

zèle, ni pour les délinquants à changer de comportement, et, d'autre part, que tout pouvoir discrétionnaire est toujours de nature à introduire des in-équités dans l'application de la loi.

Peut-on se satisfaire qu'il faille parfois, respectivement, un enjeu d'ordre public ou une constitution de partie civile devant le juge d'instruction, pour décider un préfet<sup>44</sup> ou un procureur à faire respecter la loi et exécuter les règlements ?

À ce stade, sans entrer dans les évolutions souhaitables compte tenu des constats faits précédemment, la mission suggère à la DEB de construire une nomenclature d'activité de police et des outils partagés, si possible interopérables avec le système Cassiopée du ministère de la Justice, de veiller à leur bonne appropriation par les agents chargés des contrôles et leur hiérarchie, et de vérifier la comptabilisation et la cohérence des résultats.

---

<sup>44</sup> Rappelons l'article 1<sup>er</sup> du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets : « *Le préfet de région dans la région, le préfet de département dans le département, est dépositaire de l'autorité de l'État. Ils ont la charge des intérêts nationaux et du respect des lois. Ils représentent le Premier ministre et chacun des ministres. Ils veillent à l'exécution des règlements et des décisions gouvernementales.* »



### 3. Synthèse des évolutions possibles pour augmenter l'efficacité et l'efficience de la police de l'eau et de la nature

*Au regard des enjeux signalés au chapitre 1 et des éléments de contexte relatifs à la pression sur les moyens humains, les faiblesses et les insuffisances relevées dans le chapitre 2 imposent pour gagner en efficacité et en efficience de faire évoluer :*

- *la réglementation elle-même ou ses modalités d'exercice ;*
- *les structures et la répartition des missions entre elles.*

#### 3.1. Améliorer la réglementation, sa mise en œuvre et le contrôle de son respect

Ces évolutions visent d'une part, à identifier et à restreindre, voire à éliminer, les tâches peu utiles à l'atteinte des objectifs de restauration de la qualité des milieux ou de l'état de conservation des espèces, d'autre part, à distinguer les territoires à forts enjeux et les activités à forts impacts, afin de consacrer l'essentiel de la charge de travail aux tâches efficaces, et dégager des marges de manœuvre pour renforcer certaines des actions jugées insuffisantes et absorber la baisse programmée d'effectifs.

##### 3.1.1. Améliorer la réglementation et ses modalités de mise en œuvre

Dans ce cadre, la DEB a déjà lancé un chantier d'allègement de certaines tâches d'instruction qui fait l'objet d'une analyse précise en annexe 3.1.1 et qui s'articule autour de la modification de la nomenclature des installations, ouvrages travaux et activités (IOTA), de la simplification du régime déclaratif et de l'optimisation de ses modalités d'instruction.

S'agissant de la nomenclature, la DEB prévoit :

- d'une part, d'en exclure les très petits projets qui ne seraient plus soumis à déclaration préalable, mais à une réglementation générale nationale édictant les prescriptions générales qui leur seront applicables ;
- d'autre part, un allègement de la nomenclature par fusions de différentes rubriques actuelles entre elles<sup>45</sup> et par la création de rubriques exclusives de toute autre de façon à rendre la nomenclature plus lisible.

Au-delà de la réforme de la nomenclature, la DEB prévoit une simplification du régime déclaratif ou de ses modalités d'instruction par :

- d'une part, la mise en place d'un régime de déclaration simplifiée sans opposition possible de la part de l'autorité administrative, mais en lui maintenant la possibilité d'édicter *a posteriori* des prescriptions complémentaires s'il est avéré que les prescriptions générales ne permettent pas d'assurer la préservation du milieu ;

---

<sup>45</sup> Par exemple les rubriques sur les travaux en cours d'eau, les rubriques plan d'eau et vidange de plan d'eau ...

- d'autre part, l'élaboration par les services déconcentrés d'une stratégie d'opposition aux déclarations qui présentent un enjeu pour le milieu, à partir d'une grille d'analyse nationale à adapter, si nécessaire, aux réalités locales.

Ces travaux ne sont pas suffisamment avancés pour permettre l'évaluation de cet allègement en termes d'ETP à consacrer à l'instruction. En tout état de cause, l'appui technique du nouvel opérateur ne devrait plus être sollicité que sur les dossiers d'autorisation ou de déclaration susceptibles d'opposition dans les zones à enjeux.

Sur ces travaux, la mission souhaite attirer l'attention sur le fait que, dans le régime de déclaration simplifiée, **l'optimisation du temps passé à l'instruction a comme pendant la nécessité d'une certaine activité de contrôle sur ces opérations.**

La réforme de la nomenclature devant se faire à l'aune du principe de non régression de la protection de l'environnement, les risques de contentieux devront être analysés avec la plus grande précaution, l'écran que constitue la fusion de rubriques ou la rubrique exclusive de toute autre pouvant, le cas échéant, apparaître comme un procédé grossier.

Enfin, la nécessité du respect des objectifs de bon état des eaux et de non dégradation posés par la directive cadre sur l'eau impose qu'une réflexion sur l'institution de "zones sensibles" à la multiplication d'IOTA, à l'image des zones de répartition des eaux prévues à l'article L.211-2 du code de l'environnement.

La mission estime souhaitable de poursuivre les travaux engagés et leurs réflexions par :

- l'étude de la dématérialisation des déclarations simplifiées, la réception et le traitement de telles déclarations étant une tâche répétitive sans valeur ajoutée ;
- l'étude de la faisabilité d'un régime d'enregistrement, à l'image de celui des ICPE, et adapté, qui semble moins risqué sur le plan du contentieux pour non-respect du principe de non-régression ; ce régime intermédiaire entre la déclaration et l'autorisation permet en effet pour des raisons environnementales de basculer dans le régime de l'autorisation ;
- l'étude de l'intérêt et de l'acceptabilité, s'agissant des IOTA soumis à déclaration susceptible d'opposition ou à autorisation, d'un contrôle systématique après travaux, par un organisme agréé, aux frais du pétitionnaire.

**2. Étudier, par analogie avec les dispositifs ICPE, la mise en place du régime d'enregistrement pour améliorer la lisibilité du régime de la réglementation des IOTA à l'aune de l'objectif de simplification et du risque contentieux pour non respect du principe de non régression de la protection de l'environnement. (DEB).**

**3. Étudier l'intérêt d'un contrôle externalisé des IOTA autorisés ou déclarés à l'expiration du délai fixé pour l'exécution des travaux. (DEB).**

En outre, au vu du constat fait au 2.4.2.2 sur la procédure de dérogation à la protection des espèces protégées (le taux des "dérogations espèces protégées" accordées et le taux des dérogations accordées avec mesures compensatoires), il serait souhaitable que, dans la suite donnée au rapport sur l'inventaire des

surtranspositions des directives européennes<sup>46</sup>, soient analysées les voies de priorisation, de rationalisation et de simplification de cette procédure.

#### **4. Mieux prioriser, rationaliser et simplifier la procédure du régime des autorisations dérogatoires pour espèces protégées. (DEB)**

### **3.1.2. Évaluer la stratégie de contrôle**

#### *3.1.2.1. ... pour s'assurer de la territorialisation, la hiérarchisation et la priorisation de l'activité de contrôle à l'amont*

L'activité de contrôle est très dépendante des moyens humains mis à sa disposition<sup>47</sup>. Elle doit être, pour l'essentiel, réservée aux actions les plus efficaces en termes de gain de qualité du milieu<sup>48</sup>.

Le constat posé au 2.4.2.3 sur le taux de non-conformité des contrôles réalisés, et l'importance de la surveillance générale du territoire conduisent la mission à penser que, malgré les instructions de l'administration centrale depuis 2010, les stratégies de contrôles ne sont pas suffisamment territorialisées, ni hiérarchisées, ni évaluées et que l'allocation des moyens de contrôle en fonction de ces priorités est loin d'être optimisée.

Cette question de l'allocation des moyens (donc d'une forme de pression de contrôle) qui se pose au niveau départemental en fonction des enjeux, se pose aussi au niveau national : en effet le taux moyen de non-conformité cache des différences d'une région à l'autre. Il serait utile et important qu'une réflexion soit conduite en particulier au sein du nouvel établissement public, sur ce sujet.

Dans le cadre de cette stratégie, la surveillance du territoire, peu efficiente, très ancrée dans les pratiques de la police à l'ONCFS, mais qui assure l'équité devant le contrôle sur tout le territoire, doit être contenue dans des objectifs quantitatifs raisonnables et compatibles avec la recherche d'efficience et la conduite du changement.

Si le suivi périodique de cette stratégie et son évaluation au niveau local comme celle du plan de contrôle doit devenir la norme, il paraît donc aussi important que la DEB s'assure d'une meilleure adéquation entre la stratégie nationale qu'elle porte et les interventions dans les territoires. À ce titre, elle pourrait :

---

<sup>46</sup> Rapport IGAS-IGA-IGF-CGE-CGAAER-CGEDD, n°01 18 72-01, avril 2018.

<sup>47</sup> Son mode d'exercice exige : préparation des contrôles (ou "enquête de recherche" en police judiciaire), visites sur place, constats et actes à élaborer, procédures contradictoires à conduire sur la base de ces constats, voire, si nécessaire, audition pénale et élaboration de propositions de suites à donner.

<sup>48</sup> Un contrôle non conforme et surtout son effet sur la restauration de la qualité du milieu ou du moins sur la cessation de l'atteinte qui y est portée, n'ayant pas la même importance selon les enjeux du territoire où il est réalisé, l'efficacité de l'activité de contrôle et partant son efficience, n'est en effet pas tant liée à la pression de contrôle dans le département (rapport entre le nombre de contrôles sur le nombre d'installations existantes, le cas échéant par catégorie), qu'à une stratégie de contrôle territorialisée selon les enjeux et ciblée et hiérarchisée au sein des zones à enjeux ainsi définies.

La Cour des comptes signalait dans son rapport public annuel 2013 sur l'ONEMA que la pression de contrôle était insuffisante ; plus récemment, dans son référé S2018-1210 du 14 juin 2018, elle précise que cette notion qui mesure l'intensité des contrôles à partir de plusieurs indicateurs doit faire l'objet d'une définition commune entre les acteurs de la police.

- relancer la démarche qualité de la police de l'eau et de la nature, et la poursuivre dans le domaine de la stratégie de contrôle, en enrichissant la palette d'outils à disposition des agents des services déconcentrés pour aider à une meilleure territorialisation des enjeux, et par l'indication de différentes méthodes à partager entre les acteurs sur la répartition des moyens en fonction d'une stratégie évaluée ;
- évaluer la qualité des stratégies de contrôle, d'une part, la qualité de leur partage au niveau local, d'autre part, ainsi que les méthodes de répartition des moyens en fonction de cette stratégie. Les propositions de telles méthodes pourraient faire l'objet d'un séminaire contrôle (que la DEB organise depuis deux ans) en élargissant les participants à tous les acteurs contribuant à l'élaboration de la stratégie de contrôle et à l'activité de contrôle.

3.1.2.2. ... pour faire partager aux deux autorités décisionnaires, administrative et judiciaire, une véritable stratégie aval des suites à donner

Les protocoles quadripartites préfet-procureur-AFB-ONCFS, qui, en trois ans, sont déjà validés dans 88 % des départements, constituent une excellente base de travail commun. Il serait sans doute nécessaire d'aller plus loin en intégrant dans la stratégie de contrôle une partie aval que les plans de contrôle déclinent.

Comme l'indique Dominique GUIHAL<sup>49</sup>, les autorités décisionnaires doivent s'entendre sur "*une véritable doctrine de recours respectif à la sanction administrative et à la sanction pénale pour éviter les écueils de la double poursuite comme de la double abstention*" ainsi que sur les rares cas où le constat administratif (Rapport en manquement administratif – RMA) devra être doublé d'un constat judiciaire (Procès verbal d'infraction).

Aussi frustrante que puisse être, pour une autorité, l'obligation de s'entendre avec une autre, il n'y a que l'élaboration et la formalisation d'une stratégie partagée qui puisse résoudre ce conflit et, partant, améliorer l'efficacité des différents constats et des suites qui lui sont données lorsqu'il est non-conforme à la réglementation et/ou révèle une infraction.

Outre le fait que ne pas donner suite à un constat de non-conformité ou d'infraction remet en cause l'intérêt même de l'activité de contrôle, voire la politique dont le contrôle vise à assurer la bonne application, le fait de donner une suite est important pour garantir la mise en œuvre d'actions correctives du constat de non-conformité et assurer une pédagogie de la politique poursuivie.

Cette doctrine, engageant les agents chargés du contrôle dans l'une ou l'autre voie selon les cas (ou dans certains cas, rares, les deux), suppose que les autorités décisionnaires respectent leurs engagements afin de rendre à l'activité de contrôle sa crédibilité, notamment au regard d'éventuelles demandes de la Commission européenne, et, aux agents qui en sont chargés, leur motivation.

Cela supposerait aussi sa validation formelle par les procureurs des différents tribunaux correctionnels du département (lorsqu'il y en a plusieurs) sauf à ce que soit institué un procureur référent départemental pour les contentieux d'environnement.

<sup>49</sup> Guihal, D. - Les conditions d'efficacité du droit pénal interne - Revue juridique de l'environnement 2014/HS01 Vol. 39, pp. 95 à 97.

**5. Engager une mission (CGEDD – IGA – IGJ) pour évaluer les stratégies de contrôle aux trois échelons territoriaux et faire le bilan de la mise en œuvre des protocoles quadripartites préfet-procureur-AFB-ONCFS. (DEB)**

**3.2. Des préalables indispensables quel que soit le scénario structurel retenu**

**3.2.1. Étudier la faisabilité de “l’externalisation” des contrôles techniques de police de l’eau**

Afin de recentrer l’activité de contrôle des services et opérateurs notamment sur des champs encore peu investis en préservation de la biodiversité, les contrôles les plus techniques de certaines prescriptions de police de l’eau pourraient, à l’image du contrôle technique des véhicules automobiles ou des contrôles dits périodiques des ICPE, faire l’objet d’une “externalisation” de premier niveau à des organismes agréés, le contrôle de deuxième niveau, contrôle de police, restant de la compétence des inspecteurs de l’environnement.

Les domaines relatifs aux contrôles des sondages et forages (rubrique 1.1.1.0.), des stations d’épuration et des déversoirs d’orage (rubrique 2.1.1.0.), de certaines classes barrages de retenue (rubrique 3.2.5.0.) ou ouvrages d’endiguement et d’aménagement hydraulique (rubrique 3.2.6.0.) qui, en 2017, mobilisaient, tout confondu<sup>50</sup>, environ 70 ETPT, pourraient faire l’objet d’une étude de faisabilité de cette externalisation ou de son extension<sup>51</sup>. Cette étude concernerait les prescriptions spécifiques susceptibles, du fait de la technicité de leur contrôle, de faire l’objet d’un contrôle externalisé, la périodicité dudit contrôle, et l’acceptabilité “sociale” de cette externalisation en raison du transfert du coût.

S’agissant des contrôles (bureau et terrain) des stations d’épuration et systèmes d’assainissement et de ceux des déversoirs d’orage des collectivités qui représentent la plus grosse charge de travail (50 ETPT) :

- le transfert de charge du coût des contrôles externalisés vers la collectivité serait compréhensible dans la mesure où la réforme envisagée de la redevance pollution domestique fondée sur la pollution domestique réelle rejetée, ferait de la collectivité la première bénéficiaire de ces contrôles externalisés ;
- ces contrôles (bureau et terrain) sont destinés à se développer en matière de déversoirs d’orage dans le cadre de la mise en œuvre de la directive “Eaux résiduaires urbaines” suite à un contentieux européen<sup>52</sup> ;
- la mission n’ayant pu apprécier exactement les tâches qui relèvent du contrôle de ces rubriques “contrôle des systèmes d’assainissement” et “contrôle des déversoirs d’orage”, il conviendrait de s’assurer avec précision des prescriptions susceptibles de faire l’objet de ce transfert notamment au regard des obligations du rapportage européen de la mise en œuvre de la directive précitée et de faire

<sup>50</sup> Services de l’État et AFB, contrôles de bureau et contrôles de terrain.

<sup>51</sup> Pour certaines classes de barrage de retenue elle existe déjà.

<sup>52</sup> CJUE 18 octobre 2012. Commission européenne contre Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord, Affaire C-301/10.

un diagnostic des différents outils de bancarisation, pour pouvoir apprécier le gain d'efficience.

### 3.2.2. Éviter les doublons

Comme détaillé au 2.2.2, de nombreux espaces, représentant une part non négligeable du territoire national, sont gérés et gardiennés par des organismes publics (forêts publiques par l'ONF, réserves naturelles nationales par des organismes gestionnaires, espaces littoraux par le CELRL, et parcs nationaux) qui disposent de leurs propres personnels de garderie commissionnés et assermentés .

De même (cf. 2.2.3 et 2.2.4), les propriétés privées et les droits d'usage qui leur sont attachés (chasse, pêche...) peuvent-elles être gardées par des gardes particuliers, bénévoles ou salariés ou par les gardes champêtres qui ont la compétence générale de police des campagnes.

Enfin, les périmètres de protection de captage nécessitent une surveillance au titre de la préservation de la ressource, surveillance qui devrait être mise à la charge des gestionnaires du service public marchand de l'eau potable.

Dans ces trois situations, les personnels chargés de la police de l'eau et la nature sont habilités à rechercher et constater de nombreuses infractions, mais leur présence en doublon des personnels normalement chargés du gardiennage de ces territoires est une perte d'efficacité et d'efficience à laquelle il convient de remédier.

**6. Réviser la stratégie nationale et les stratégies départementales de contrôle afin que les agents du nouvel établissement public n'interviennent plus en police de la nature dans les territoires bénéficiant déjà d'un gardiennage public ou privé et qu'ils recentrent leur activité de contrôle dans les espaces où ils ont une vraie valeur ajoutée et, en conséquence, supprimer ou contenir la surveillance générale du territoire. (DEB, DREAL)**

### 3.2.3. Transférer certaines missions aux structures fédératives de la chasse

La réduction importante de la redevance cynégétique nationale accordée aux chasseurs dans le projet de loi de finances initiale pour 2019 pour atteindre l'objectif du permis à 200 euros, justifie que les pouvoirs publics s'interrogent sur les missions assurées par les services déconcentrés de l'État ou ceux de l'ONCFS en matière de police de la chasse.

Ces missions, d'importances diverses, emploient 231 ETP (Source : Salsa 2017 qui y intègre la police de la pêche) dont, d'après une estimation de la DEB, 85 sur le plan de chasse, 32 pour la gestion des associations de chasse agréées (ACCA) et 8 sur l'agrément des piégeurs. Au vu du temps consacré à la lutte contre le braconnage (infraction de chasse sur autrui), à la vérification des permis de chasser et à l'élaboration et à la vérification du respect des plans de chasse, il est clair qu'en matière de police de la chasse, de la pêche et des nuisibles qui représentent 56 % de l'activité des services des DDT(M) en police de la nature et 12 % de leur activité globale de police de l'eau et de la nature, il faut recentrer leur participation sur les enjeux et actions qui relèvent de l'intérêt général, ce qui permettrait de réduire le

temps consacré à cette thématique et d'augmenter l'efficacité de la sphère publique dans le domaine de la police de la nature.

#### 3.2.3.1. *Gestion du plan de chasse*

La suppression du plan de chasse pour les espèces sanglier et chevreuil, le transfert de sa gestion (définition des autorisations de tir, délivrance des autorisations individuelles, gestion des réclamations) aux fédérations départementales des chasseurs (FDC) et l'évolution du dispositif d'indemnisation des dégâts avec une responsabilisation croissante des territoires permettraient aux services de l'État de rendre aux FDC l'essentiel de la gestion de la faune sauvage chassable, et de limiter l'intervention administrative aux situations critiques pour l'ordre public (cf. Annexe 8).

La police administrative de la faune sauvage s'en trouverait réduite à l'instruction des demandes, devenues exceptionnelles, d'intervention de l'administration en régulation de ces situations critiques entre chasseurs, agriculteurs et forestiers, compte-tenu du fait que les conflits sur indemnisation se trouveraient renvoyés au juge civil.

Cette évolution amènerait une économie en personnel des services extérieurs de l'État : l'attribution des plans de chasse et plans de gestion (définition des volumes par territoire, présentation en commission départementale de la chasse et de la faune sauvage (CDCFS), préparation des arrêtés, prévention et traitement des contentieux y compris implication dans travaux du schéma départemental de gestion cynégétique (SDGC) représentant actuellement 85 ETP en DDT(M).

#### 3.2.3.2. *Gestion des piégeurs*

Comme, le plus souvent, la gestion du dossier piégeage (agrément des piégeurs, collecte et saisie des données de piégeage) est à la charge des services environnement des DDT(M), la transformation de l'exigence d'agrément des piégeurs en obligation pour un piégeur de détenir le permis de chasser et d'avoir suivi une formation spéciale, amènerait une économie supplémentaire en personnel des services extérieurs de l'État de 8 ETP (cf. annexe 9).

#### 3.2.3.3. *Transfert aux agents de développement et aux gardes-chasse particuliers de la police des propriétés et de l'usage chasse*

La recommandation, formulée par le rapport IGF-CGEDD, de « *permettre aux agents de développement des fédérations de chasseurs d'assurer le contrôle général de la police de la chasse, y compris en l'absence de convention entre la fédération et le propriétaire* » ramènerait le gardiennage des droits de chasse sur des terrains publics ou privés dans le champ du droit privé et allègerait la charge des fonctionnaires des services déconcentrés de l'État et, surtout, de l'ONCFS, dont ce n'est pas la vocation première<sup>53</sup>. Cette recommandation vaut aussi pour les propriétaires et détenteurs de droits de chasse qui devraient assumer la charge financière du gardiennage de leur propriété ou de leur droit.

Les gardes-chasse particuliers<sup>54</sup> disposent déjà d'une habilitation législative pour la constatation des infractions de chasse sur autrui. Chaque détenteur de droit de chasse ou propriétaire (y compris les collectivités territoriales pour leur domaine privé) qui le souhaite peut commissionner un garde-chasse et demander son agrément par le

<sup>53</sup> Même si le code de l'environnement, dans son article L.420-2 dispose que « *Le Gouvernement exerce la surveillance et de la police de la chasse dans l'intérêt général.* »

<sup>54</sup> En 2007 le ministère de l'écologie en estimait le nombre à 27,000, ce qui montre que les propriétaires et détenteurs de droits de chasse font déjà appel à cette possibilité qui pourrait être encore développée.

préfet. Il est important de rappeler que cette fonction de garde-chasse particulier peut être exercée à titre bénévole.

En l'état actuel de la législation, le contrôle de la chasse sur autrui par les agents de développement des fédérations est complexe du fait de la nécessité pour chaque propriétaire ou détenteur de droit de chasse de passer convention avec la FDC ; l'extension des pouvoirs de constatation de ces agents de développement à l'ensemble des territoires adhérents de la FDC, sans qu'il soit besoin de conventions individuelles, faciliterait la répression de la chasse sur autrui et déchargerait d'autant les personnels d'État de cette tâche qui relève du gardiennage de droits privés. Cette extension passe par une modification de l'article L.428-21 (et, en parallèle de l'article L.427-13) pour supprimer l'obligation de passer une convention par chaque propriétaire ou détenteur de droit. Cette analyse vaut également pour les fédérations départementales des associations agréées de pêche et de protection des milieux aquatiques.

Il ne nous paraît pas pour autant nécessaire d'obliger les fédérations à recruter des agents de développement, mais seulement d'étendre les pouvoirs de police des agents des fédérations qui souhaitent en recruter.

Reste posée la question d'étendre la capacité des agents de développement à constater les infractions au schéma départemental de gestion cynégétique (SDGC).

En l'état actuel de la législation, et malgré la rédaction, ambiguë, de l'article L.421-5 du code de l'environnement, ils n'ont pas les pouvoirs de police judiciaire nécessaires pour *“veiller au respect du schéma départemental de gestion cynégétique<sup>55</sup> sur tous les territoires où celui-ci est applicable”*, mais seulement (article L. 428-21 dudit code) *“dans la limite des territoires dont ils assurent la garderie”, par “convention passée entre le propriétaire ou le détenteur du droit de chasse et la fédération”*.

Pour leur donner ce pouvoir sur l'ensemble du territoire départemental, il faut modifier la rédaction des articles L.421-5 et L.428-21.

Ce transfert du contrôle du financement de la chasse (permis) et du respect des règles du plan de chasse et du SDGC (sécurité, agrainage...) des personnels de l'ONCFS aux agents de développement des fédérations responsabiliserait aussi les FDC qui sont les premières intéressées au paiement du permis et au bon respect des schémas départementaux cynégétiques qu'elles élaborent.

La police judiciaire de la chasse et de la faune sauvage pourrait alors être redéployée sur les enjeux de sécurité publique, la préservation de la faune sauvage menacée et celle des milieux naturels et ruraux.

Cette évolution amènerait aussi une économie en personnel de l'ONCFS ; selon GAECO<sup>56</sup>, la surveillance générale des territoires occupe 120 ETPT de l'ONCFS, et le contrôle des prélèvements et de l'exercice de la chasse (qui ne distingue pas entre

---

<sup>55</sup> Article Env. R. 428-17-1 – « Est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 4e classe le fait de contrevenir aux prescriptions du schéma départemental de gestion cynégétique relatives :

- 1° A l'agrainage et à l'affouragement ;
- 2° A la chasse à tir du gibier d'eau à l'agrainée ;
- 3° Aux lâchers de gibiers ;
- 4° A la sécurité des chasseurs et des non-chasseurs. »

<sup>56</sup> Les renseignements des établissements publics (ONCFS, AFB) dans LICORNE ne sont pas jugés fiables par la DEB elle-même. Les données utilisées par la mission sont donc ceux des outils spécifiques de chacun des EP, en l'occurrence GAECO pour l'ONCFS et Tempo 2 pour l'AFB.



contrôle du respect du plan de chasse et contrôle des autres règles) 213, hors lutte contre le braconnage de la faune sauvage.

On peut donc estimer que le transfert aux FDC du gardiennage des droits de chasse permettrait de réemployer une partie de ces 333 ETPT de l'ONCFS à des missions de police de l'eau et de la nature d'intérêt général (sécurité publique à la chasse, protection des espèces menacées...), missions qui n'ont pas vocation à être transférées d'autant qu'une partie d'entre elles relèvent de nos obligations européennes ou internationales.

Ce transfert contribuerait aussi à faciliter le respect du schéma d'emploi du nouvel établissement.

L'annexe 7 fait une proposition de rédaction modifiée des articles L.421-5, L. 428--21, L.437-13, R.428-26 et 27 du code de l'environnement.

**7. Alléger les tâches du nouvel établissement public et des DDT d'une partie de leur activité au titre de la chasse et de la pêche en transférant aux fédérations de chasse la gestion du plan de chasse réformé et en permettant aux agents de développement des fédérations de chasseurs ou de pêche d'assurer le contrôle général de la police de la chasse ou de la pêche, y compris en l'absence de convention entre la fédération et le propriétaire. (DEB)**

### **3.3. Des scénarios d'évolution de l'organisation de l'exercice de la police entre l'opérateur et les services déconcentrés**

Parmi les différents scénarios suggérés par la mission IGF – CGEDD, certains se trouvent écartés par la décision du Gouvernement de fusionner en un seul établissement public l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

La présente mission a donc pu se concentrer sur les différentes variantes de distribution des rôles entre services déconcentrés de l'État et établissement public (EP). Toutefois, certaines hypothèses de la mission précédente peuvent garder leur sens avec un établissement unique.

Les scénarios présentés dans ce paragraphe font l'objet d'un inventaire de leurs avantages et inconvénients et de leurs conditions de mise en œuvre détaillé en annexe 10.

La notion de police administrative étant particulièrement vaste, il convient de préciser que, dans les scénarios présentés, l'édition de règles et l'instruction des dossiers de formalités préalables restent de la seule compétence des services de l'État sous l'autorité du préfet de département, avec, le cas échéant, l'appui technique apporté par le service départemental de l'établissement public. Le terme de police administrative n'a trait ici qu'aux contrôles administratifs du respect des règles édictées et aux suites administratives qui leur sont données.

### **3.3.1. Maintien de deux équipes distinctes chargées de la police en répartissant différemment les thématiques de contrôle entre les services déconcentrés de l'État et l'établissement public (Scénario 1)**

Ce scénario du statu quo, s'agissant de l'organisation des structures, porterait sur une répartition différente des thématiques des actions de contrôle en clarifiant les rôles.

Les services de l'État se concentreraient sur le contrôle des ouvrages, l'établissement public se consacrant à la police sur des territoires zonés faisant l'objet d'une réglementation spécifique telles que les zones vulnérables (nitrates), les zones non traitées (phytosanitaires), les zones d'alerte pour la sécheresse... pour lesquelles l'AFB et l'ONCFS interviennent déjà.

Tout en maintenant deux équipes distinctes sur le terrain, ce scénario fait un sort au concept de "service associé" dans le cadre du plan de contrôle. Or ce concept, loin de celui de doublon, avait pour intérêt, à travers une équipe mixte du service de l'État et de l'établissement public, d'allier les compétences de police administrative et de police judiciaire.

Cette hypothèse consisterait ainsi à faire intervenir l'établissement public sur certaines thématiques en police administrative et en police judiciaire selon les termes de la stratégie et du plan de contrôle et les services de l'État, sur d'autres thématiques en police administrative et en police judiciaire.

Compte tenu des changements déjà intervenus en 2018 sur le cadre du plan de contrôle, elle aurait peu d'impact en termes de gain d'efficacité et d'efficience et constituerait une demi-mesure par rapport au scénario 4.

### **3.3.2. Un service unique de police administrative et judiciaire sous l'autorité des préfets (Scénario 2)**

La police administrative de l'eau, pour ce qui concerne les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA), repose sur l'instruction de demandes d'autorisations ou de déclarations ce qui en fait une police cousine de celle des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

Ce constat conduit la mission à s'interroger, dans ce scénario 2, sur un rapprochement des méthodes et des organisations de ces deux polices, au sein d'un seul service sous l'autorité du préfet, par intégration des personnels au sein de la DDT(M) ou mise à disposition du service de l'EP.

Outre que ce n'était pas la commande passée à la mission, un tel rapprochement d'organisation nécessiterait d'intégrer, comme c'est le cas pour la police des ICPE, les personnels chargés de la police judiciaire au sein des équipes chargées de la police administrative. Ce scénario rejoint l'hypothèse 2 de la mission IGF-CGEDD qui, sur le principe, n'est pas rendue caduque par la décision de fusion de l'AFB et de l'ONCFS.

Il présente plusieurs inconvénients, rédhibitoires pour certains d'entre eux :

- Un inconvénient financier, car la plus grosse partie des personnels chargés de fonction de police judiciaire en matière d'eau et de nature (inspecteurs de l'environnement) se trouve en position normale d'activité dans les deux opérateurs historiques (AFB et ONCFS) et sont donc rémunérés par les budgets

propres de ces établissements et non par le budget général de l'État. La perspective soit d'une re-budgétisation de leurs postes, soit de leur mise à disposition gratuite pour travailler au sein des services déconcentrés de l'État sous l'autorité hiérarchique du préfet et, par délégation, du directeur de la DDT(M) constitue en effet soit une solution irréaliste dans le contexte budgétaire actuel (remboursement de la mise à disposition de l'ordre de 70 à 75M€), soit une quasi gestion de fait (mise à disposition gratuite).

- L'autre inconvénient réside dans la nécessité de maintenir, autant que faire se peut, la séparation des pouvoirs. Or, les directeurs départementaux interministériels sont, contrairement aux chefs d'unités départementales des DREAL qui exercent la police des ICPE, des collaborateurs directs des préfets. Placer sous leur responsabilité hiérarchique l'ensemble des personnels en tenue des opérateurs serait contraire au principe de séparation des pouvoirs et aggraverait la confusion entre police administrative et police judiciaire.

Enfin, ce scénario est peu acceptable socialement, les syndicats entendus ayant manifesté leur opposition forte à son endroit. Du fait de l'intégration des services départementaux dans les DDT(M), les directions régionales de l'établissement n'auraient plus de rôle vis-à-vis de ces services, et la mission même de l'établissement en matière de police serait remise en cause. Il remettrait aussi en cause l'autonomie de l'établissement public qui deviendrait dépendant du préfet pour mobiliser ses propres agents sur ses missions (notamment le recueil de données).

### **3.3.3. La police administrative aux services de l'État et la police judiciaire à l'établissement public (Scénario 3)**

Les personnels en tenue de l'EP assureraient, suivant le plan de contrôle, établi annuellement en MISEN sous la double présidence du préfet et du procureur de la République, l'ensemble des contrôles de police judiciaire.

Ce scénario séparerait les deux polices et conforterait la séparation des pouvoirs.

En revanche, quelle que soit la qualité du plan de contrôle et son degré de précision (qui ne pourra jamais, pour des raisons de confidentialité, atteindre celui d'un programme de contrôle), et l'effectivité de sa mise en œuvre par l'ensemble des acteurs, il ne garantirait pas la meilleure efficacité (ni a fortiori l'efficience) :

- deux contrôles administratifs et judiciaire risqueraient d'être menés séparément sur le même écart avec un risque d'agacement de la personne, physique ou morale, contrôlée ;
- leurs suites nécessiteraient une coordination étroite rendue difficile par l'appartenance à deux structures distinctes ;

d'autant que la transaction pénale appartient à l'autorité administrative qui a la responsabilité légale de la proposer au procureur.

À ce titre, il convient de souligner l'importance du commissionnement et de l'assermentation des directeurs régionaux de l'établissement, afin qu'ils puissent aux côtés de leur chef de service police, jouer leur rôle pour la mise en œuvre de la démarche qualité (Env. L.172-9).

Ce scénario serait neutre pour la répartition des ETPT, mais il apporterait peu de gains d'efficacité.

### **3.3.4. L'établissement public chargé des contrôles de terrain pour les deux polices (Scénario 4)**

Ce scénario rejoint l'hypothèse n° 4 proposée par la mission IGF – CGEDD, l'établissement issu de la fusion AFB – ONCFS assurant à la fois les "missions de contrôle des usages" et les missions de connaissance, de recherche, d'expertise et d'appui territorial.

Les personnels de l'établissement assurent, dans le cadre de la stratégie de contrôle et d'un plan de contrôle (validés en MISEN sous la double autorité du préfet et du procureur de la République) :

- l'ensemble des contrôles de police administrative et judiciaire, y compris leur préparation au bureau ;
- l'aiguillage du constat d'écart en police administrative (rapport en manquement administratif) et/ou judiciaire (timbre amende ou procès-verbal d'infraction).

Ce scénario, en évolution marquée par rapport à la situation actuelle, unifierait l'acte de contrôle des deux polices sans porter atteinte à la séparation des pouvoirs.

L'établissement chargé des contrôles proposerait au directeur de la DDT(M), pour examen en MISEN stratégique, une stratégie de contrôle et un plan annuel de contrôle dans les thématiques eau et nature, et il garantirait l'affectation des ressources humaines qui sont les siennes en fonction des enjeux de la stratégie définie. Cela permettrait d'éviter d'aboutir à un plan de contrôle construit par simple juxtaposition des plans de contrôles des différentes structures (État, AFB, ONCFS, parcs) sans stratégie globale.

Cette proposition de stratégie de contrôle et de plan de contrôle eau et nature complétée par les champs relatifs aux ICPE et sécurité des ouvrages hydrauliques (ainsi que sites, publicité<sup>57</sup>) dont la compétence échappe à l'établissement et resterait à l'État, sera soumise à la validation en MISEN, le directeur de la DDT(M) pilotant cette instance dont le champ est plus large que la seule police. Elle est, en effet, l'instance inter-services de la politique de l'eau et de la nature.

Ce scénario nécessite de renforcer l'établissement public pour lui permettre de prendre en charge cette activité supplémentaire de contrôle. Ce renforcement pourrait être obtenu par la combinaison de plusieurs modalités :

- affectation de l'essentiel des ETPT dédiés aux missions relatives à la chasse dans les DDT(M), si le transfert de ces missions vers les fédérations était décidé,, certains agents de DDT(M) pouvant trouver à mieux valoriser leurs compétences dans le nouvel établissement public ;
- redéploiement vers les contrôles d'au moins une partie des ETPT consacrés au sein de l'ONCFS à la surveillance des territoires ;
- affectation d'une partie des ETPT consacrés par les DDT(M) et DREAL aux contrôles de terrain (97 ETPT) et de bureau (81 ETPT)<sup>58</sup>, sachant que, dans un premier temps, il ne devrait guère y avoir de mobilité de personnels des DDT

---

<sup>57</sup> Il pourrait être envisagé de pousser l'analyse plus loin en intégrant ces compétences dans celle de l'établissement public pour que la police de l'environnement reste unifiée.

vers l'établissement public, l'exercice des contrôles dans les DDT étant très éclaté sur des personnels consacrant peu de temps à cette activité de contrôle.

Dans un deuxième temps, une fois stabilisées les méthodes de travail du nouvel établissement et de ses services départementaux, il n'est pas interdit d'espérer pouvoir profiter des nouvelles synergies construites pour dégager des économies sur les effectifs transférés.

A court terme, le coût de cette masse salariale transférée serait pour l'établissement public de 6 à 9 M€ pour 100 à 150 ETPT transférés. Sachant que ce surcoût devrait être compensé à moyen terme par une réduction du même ordre de grandeur des effectifs sous plafond, la question de son financement est posée au moins à titre transitoire. Un abondement depuis le budget de l'État ou par l'augmentation du prélèvement sur les agences de l'eau, politiquement difficile à justifier pour ce seul besoin, serait nécessaire. À défaut, cela imposerait de se tenir à des choix clairs de priorité pour le nouvel établissement afin qu'il puisse absorber ce surcoût temporaire par redéploiement<sup>59</sup>.

Ce scénario pourrait être poussé encore un peu plus loin en déléguant à l'établissement chargé des contrôles l'ensemble de la chaîne, de l'acte de contrôle aux propositions de suite à donner (mise en demeure, transaction ou autres suites pénales) pour les deux polices, toujours sans porter atteinte à la séparation des pouvoirs, voire, comme le font les DREAL en police des ICPE après le constat d'anomalie, jusqu'aux suites données (suites administratives ou transaction pénale).

Les suites à donner demeurerait, ensuite, selon la nature du constat initial, de la responsabilité :

- du service déconcentré de l'État pour les suites administratives et/ou une éventuelle transaction pénale,
- du procureur pour les autres suites judiciaires à donner.

Ce scénario nécessiterait aussi un important volume de formation pour adapter les agents de l'établissement à leur métier élargi.

Ce scénario comporte un sous-scénario qui consisterait à faire du préfet le délégué territorial de l'opérateur unique AFB – ONCFS et, de fait, du directeur de la DDT(M) le délégué territorial adjoint. Un tel sous-scénario rejoint le scénario 1 de la mission IGF-CGEDD qui l'avait écarté. En outre, ce sous-scénario constituerait un habillage juridiquement fragile du scénario 2 proposé par la présente mission.

---

<sup>58</sup> La comptabilisation par les services de l'État des contrôles bureau semble assez mal faite dans le cadre de Licorne : en effet nombre de thématiques ne nécessitent pas de contrôle bureau même si les contrôles de terrain nécessitent toujours une préparation en chambre qui doit être comptabilisée en temps consacré aux contrôles de terrain.

À l'exception du domaine de la chasse (cf. 3.2.3), les seules thématiques où des contrôles bureau existent sont dans le domaine de la lutte contre les pollutions urbaines avec les contrôles de l'autosurveillance des systèmes d'assainissement (34 ETPT en DDT(M)), les contrôles des déclarations de prélèvements (3,4 ETPT en DDT(M)) et les contrôles de l'existence préalable d'une évaluation d'incidences au titre de Natura 2000 (2,6 ETP en DDT(M)) soit au total 40 ETPT.

<sup>59</sup> Par exemple en ne renouvelant pas la contribution au programme exceptionnel d'investissement pour la Corse (PEI)

**8. Revoir l'organisation de l'exercice de la police de l'eau et de la nature entre les services déconcentrés de l'État et l'opérateur résultant de la fusion AFB – ONCFS, avec une préférence pour confier la totalité des contrôles de terrain de police administrative et judiciaire à l'opérateur avec transfert d'ETPT depuis les services de l'État. (DEB)**

## Conclusion

Constituant l'un des trois leviers de la politique de l'eau et de la biodiversité, la police de l'eau et de la nature répond à la nécessité pour notre pays d'honorer ses engagements communautaires et de veiller au bon respect des lois et règlements qui protègent les ressources et milieux naturels.

L'exercice de cette police n'est pas aisé : elle est technique, complexe, et vient, comme toute police, contrecarrer des intérêts particuliers ou locaux au profit de l'intérêt général.

La récente décision de fusionner en un seul établissement les deux opérateurs de l'État dont les personnels assurent, actuellement la majeure partie de la police judiciaire, est une opportunité unique pour affirmer l'importance de la mission de contrôle et de police. C'est également l'occasion de repenser l'équilibre entre police administrative et police judiciaire, entre services déconcentrés de l'État et services du futur établissement unique.

L'analyse conduite par la mission et les constats qu'elle a faits, l'ont amenée à formuler des recommandations qui, dans la continuité de la mission IGF-CGEDD du premier semestre 2018, identifie les actions à mettre en œuvre pour dégager des marges de manœuvre susceptibles à la fois de répondre aux exigences des schémas d'emplois et de permettre des redéploiements au sein de l'activité de police pour une meilleure efficacité.

Ces actions portent avant tout sur l'optimisation des missions existantes ce qui permettrait de dégager à la fois dans les DDT et l'établissement public plus de 200 ETPT. Par exemple, en matière de réglementation et de police, il est souhaitable de faire évoluer le domaine de la chasse, loisir actuellement sur-administré, en permettant aux chasseurs de prendre une plus grande responsabilité dans la gestion de leur loisir et des territoires où ils l'exercent, sans que cela mette en péril les fragiles équilibres socio-économiques du monde rural.

Par ailleurs sont à réviser les méthodes, l'organisation et les structures qui œuvrent à la police de l'eau et de la biodiversité. Il est souhaitable de revoir la répartition des activités respectives des services déconcentrés de l'État et de l'établissement public. Confier l'ensemble des contrôles à l'établissement public permettrait à la fois de gagner en lisibilité et en efficacité globale tout en améliorant l'efficience des emplois qui lui seraient transférés à partir des services déconcentrés de l'État.

La mise en œuvre de ces différentes recommandations et suggestions contribuerait à la police des campagnes qu'appellent de leurs vœux différents acteurs de ce monde rural.

**Pascale BOIZARD**



Ingénieure générale  
des ponts, des eaux et des forêts

**Bruno CINOTTI**



Ingénieur général  
des ponts, des eaux et des forêts





# Annexes



# 1. Lettre de commande



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Paris, le 26 JUIN 2018

Le ministre d'Etat

à

Madame la Vice-Présidente du Conseil  
Général de l'Environnement et du  
Développement Durable

**Objet :** Mission sur l'exercice de la police de l'eau et de la nature  
dans les services déconcentrés et les opérateurs de l'Etat

Vous m'avez transmis au mois d'avril dernier, un rapport établi par le CGEDD avec l'Inspection générale des Finances sur l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité.

Le rapport indique que l'État met en œuvre les politiques publiques de l'eau et de la biodiversité en mobilisant plusieurs leviers: la connaissance, la planification et l'expertise; la réglementation et le contrôle de son respect (polices de l'eau et de la nature); les incitations sous forme de fiscalité environnementale et d'aides financières. Il relève que ces politiques sont mises en œuvre par plus de 5 000 ETPT affectés aux opérateurs et plus de 3 100 ETPT dans les services de l'État. S'agissant de l'évolution structurelle de l'organisation des opérateurs, le rapport propose plusieurs scénarios qui affectent directement l'AFB et l'ONCFS. Deux des scénarios envisagent le transfert d'agents des services déconcentrés de l'État en charge de missions de contrôle respectivement vers un nouvel établissement public dédié à la police de l'eau et de la nature ou au sein d'un établissement issu de la fusion de l'AFB et de l'ONCFS. Le rapport préconise également le transfert aux fédérations de chasseurs d'une partie des activités actuellement exercées par l'ONCFS en matière d'études, de connaissance et de police de la chasse.

Le contexte de contrainte sur les moyens disponibles et la recherche d'une efficacité accrue dans l'exercice de la mission de police de l'eau et de la nature justifient que soient analysées de manière plus détaillée l'organisation de cette mission et la répartition des tâches entre les services déconcentrés et le ou les opérateurs de l'État.

Dans un premier temps, vous établirez un état des lieux de la contribution respective des services déconcentrés (DDT et DREAL) et des opérateurs (AFB, ONCFS, parcs nationaux) à la chaîne de la police de l'eau et de la nature :

- la réglementation administrative individuelle et territoriale ;
- le pilotage, l'animation et la coordination des politiques de contrôle ;
- l'appui technique ou administratif aux missions de police ;

Hôtel de Roquelaure - 246, boulevard Saint-Germain - 75007 Paris - Tél : 33 (0)1 40 81 21 22  
[www.ecologie-solidaire.gouv.fr](http://www.ecologie-solidaire.gouv.fr)

- la réalisation des contrôles (bureau, terrain) pour les différentes thématiques des plans de contrôle (police administrative, police judiciaire) ;
- le traitement des contrôles non conformes et les relations avec les parquets ;
- la surveillance des activités et des territoires.

Cet état des lieux fera ressortir les effectifs mobilisés (en nombre d'agents et en ETPT) pour chacune des tâches élémentaires, l'état des compétences, les besoins de formation et identifiera les éventuels doublons ou lacunes dans la chaîne de contrôle.

Dans un deuxième temps, vous proposerez des mesures permettant d'augmenter à la fois l'efficacité et l'efficience de la chaîne de police de l'eau et de la nature. Vous examinerez en particulier les activités, actuellement exercées par les services déconcentrés ou les opérateurs (ONCFS) en matière d'exercice de la chasse, qui pourraient être transférées aux structures fédérales dans des conditions à préciser. Vous évalueriez les allègements en matière de police de l'eau, qui peuvent être envisagés dans le cadre des travaux de simplification engagés par la Direction de l'eau et de la biodiversité.

Enfin, vous proposerez des scénarios sur la répartition des différentes tâches de la chaîne de police de l'eau et de la nature entre les services de l'État et le ou les opérateurs chargé(s) de missions de police en identifiant les avantages et les inconvénients des différentes hypothèses proposées. Vous vous efforcerez de quantifier la répartition des effectifs (nombre et type de compétences) dans les différents scénarios.

Vous vous appuierez notamment pour vos travaux sur les services de la direction de l'eau et de la biodiversité ainsi que sur ceux des opérateurs directement concernés (AFB, ONCFS).

Je souhaite disposer de votre rapport à la mi-septembre 2018.



Nicolas HULOT

## 2. Liste des personnes avec lesquelles la mission a échangé

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
SAILLANT	Simone	MTES/DGALN/DEB	Directrice-adjointe	Les 4/07 et 20/09/18
CLERMONT-BROUILLET	Florence	MTES/DGALN/DEB/ATAP	Sous-directrice	Le 4/07/18
CANNEVA	Guillem	MTES/DGALN/DEB/ATAP	Adjoint à la sous-directrice	Les 4/07,08/18 et 20/09/18
LE COZ	Véronique	MTES/DGALN/DEB/ATAP	Cheffe de bureau	Les 4 et 12/07 et 12/09/18
THIBAULT	Olivier	ONCFS	Directeur général	Le 13/07/18
OBLED	Loïc	ONCFS	Directeur de la police	Les 13/07 et 30/08/18
AUBEL	Christophe	AFB	Directeur général	Le 16/07/18
MICHELET	Paul	AFB	Adjoint au directeur général	Le 16/07/18
ZAMMITE	Jean-Michel	AFB	Directeur du contrôle des usages	Le 16/07/18
DENEUVY	Jean-Philippe	MTES/Secrétariat Gal	Chef du SPES	Le 17/07/18
CHASSANDE	Christophe	Collège des DREAL	Correspondant DEB du collège	Le 18/07/18
GIBAUX	Catherine	DREAL Centre-Val-de-Loire	Chef de service environnement	Le 18/07/18
BLUHM	Hervé	AFB/DR	Directeur régional d'Occitanie	Le 19/07/18
SCHENFEIGEL	Yves	Groupement des DDT		Le 20/07/18
BEDU	Fabien	Groupement des DDT		Le 24/07/18
LHEUREUX	Philippe	Parc national de la Vanoise	Directeur-adjoint	Le 24/08/18
DELDUC	Paul	MTES/DGALN	Directeur général	Le 28/08/18
CRAUZAZ	Robert	Fédération nationale des gardes particuliers	Président	La 13/09/18
GAMBA	Francis	Fédération nationale des gardes particuliers	Trésorier national	Le 13/09/18
LEFEVRE	Didier	Union Nationale des Associations de Piégeurs Agréés de France	Président	Le 13/09/18
PAPOUIN	Matthieu	MTES/DGALN/DEB/ET	sous-directeur	Le /09/18
MAILLET	Pierre	MTES/DGALN/DEB/ATAP	Adjoint au chef de bureau	Le 20/09/18
BLANCHARD	Baptiste	MTES/DGALN/DEB/ET	Adjoint au sous-directeur	Le 27/09/18

<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>Organisme</b>	<b>Fonction</b>	<b>Date de rencontre</b>
GOURDIN	Eric	UNSA		Le 20/09/18
JAOUEN	Yannick	UNSA		Le 20/09/18
WANHEM	Pascal	SNE-FSU		Le 26/09/18
ARSENTO	Rémy	SNE-FSU		Le 26/09/18
GIRARD	Jean-Luc	SNE-FSU		Le 26/09/18
LE LOCK	Laurent	SNE-FSU		Le 26/09/18
SIMON	Xavier	FO		Le 26/09/18
VACHER	Philippe	FO		Le 26/09/18
NIZARALY	Zainil	FO		Le 26/09/18
MILLEY	Olivier	CGT		Le 3/10/18
VAUCLIN	Vincent	CGT		Le 3/10/18
BOSSARD	Philippe	CGT		Le 3/10/18
LEROYER	Olivier	CGT		Le 3/10/18
RULIN	Guillaume	EFA-CGC		Le 4/10/18
CORNET	Philippe	EFA-CGC		Le 4/10/18

### 3. La police de l'eau et de la nature

De manière générale, la police comporte deux volets :

- la police administrative à but préventif. Elle a pour objet une mission générale de protection de l'ordre public (tranquillité, sécurité et salubrité publique) en cherchant à empêcher les désordres de se produire. Elle est définie par l'autorité administrative responsable et par ses interventions destinées à prévenir les désordres potentiels.

- la police judiciaire à un but répressif. Elle a pour objet de rechercher les auteurs des infractions pénales à la réglementation générale ou individuelle et de les déférer aux tribunaux en vue de leur sanction. Les personnels en charge de la recherche et de la constatation des infractions doivent être commissionnés et assermentés.

En matière de police spéciale de l'eau et de la nature, l'objectif poursuivi est la gestion équilibrée et durable de la ressource et des milieux<sup>60</sup> en vue d'atteindre les objectifs fixés dans le cadre de la mise en œuvre des directives communautaires et notamment du bon état des eaux et du bon état de conservation de la biodiversité.

#### 3.1. Quels sont les différents modes d'action de la police de l'eau et de la nature ?

##### 3.1.1. Une police administrative préventive et remédiatrice

Les obligations des directives européennes dans le domaine de l'eau et de la biodiversité, l'exigence d'une demande sociétale environnementale de plus en plus forte ainsi que la prise en compte de la complexité du matériau vivant ou du fonctionnement de certains ouvrages auquel ces contraintes s'appliquent, ont imposé une complexification de la réglementation et ont rendu la police préventive de l'eau et de la nature souvent très technique.

Les modes d'intervention préventive de la police administrative de l'eau et de la nature relèvent de différents types :

- la réglementation générale par exemple celles des loisirs de la chasse ou de la pêche ...
- la réglementation territoriale, par exemple dans les zones d'alerte où l'usage de l'eau est réglementée en période de sécheresse, dans les zones de répartition des eaux, dans les parcs nationaux, dans les réserves naturelles, de chasse ou de pêche, dans les aires d'alimentation des captages, dans les zones vulnérables pour lutter contre la pollution par les nitrates d'origine agricole ou encore dans les zones de biotopes remarquables ...

---

<sup>60</sup> S'agissant de la police de l'eau, elle vise à assurer la prévention contre les inondations (en complément de la police des risques naturels), la préservation des écosystèmes aquatiques et des zones humides, à satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population, ainsi qu'à satisfaire et concilier lors des différents usages les exigences de la vie biologique de la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations.

S'agissant de la police de la nature, elle vise à assurer la préservation des espaces naturels et des espèces de la flore et de la faune sauvage.

- la soumission de certaines activités, installations, ouvrages, travaux ou aménagements à un régime de formalités préalables : agrément, déclaration ou demande d'autorisation donnant lieu à un acte individuel fixant le plus souvent des prescriptions à respecter par le pétitionnaire pour préserver les milieux.

Mais la police administrative ne se limite pas à l'édition de réglementations générale, territoriale ou individuelle préventives. Par essence, elle comporte un volet de contrôle de son application et dispose, en cas de contrôle non conforme, d'un panel d'outils qu'il est convenu d'appeler les "sanctions administratives".

Les anciennes sanctions telles que la mise en demeure de respecter les prescriptions de la réglementation ou de l'acte individuel de police, la suspension administrative du fonctionnement ou la fermeture administrative de l'installation, la consignation de fonds en vue de la réalisation de travaux ou encore l'exécution d'office de travaux pour respecter les prescriptions édictées ont pour objet de faire cesser le trouble au milieu, et, à ce titre, peuvent être qualifiées de mesures restitutives.

L'ordonnance du 13 janvier 2012 a homogénéisé et rationalisé des polices jusque-là juxtaposées en créant des règles uniformes de procédure et de fond. En particulier, elle a créé un véritable régime juridique des contrôles administratifs<sup>61</sup> et a uniformisé le régime des sanctions administratives dans tous les compartiments de la police de l'eau et de la nature. Elle en a créé de nouvelles<sup>62</sup> : l'amende administrative et l'astreinte administrative. Si l'astreinte administrative qui encourage le retour à la légalité et au respect des prescriptions, peut aussi être qualifiée de mode d'action repressif, en revanche, l'amende administrative est purement répressive.

Ces pouvoirs de police administrative s'exercent, le plus souvent, sous l'autorité du préfet (de région ou) de département compétent pour prendre les arrêtés fixant la réglementation générale ou territoriale (arrêté fixant le programme régional d'actions nitrates, arrêté d'ouverture de la chasse ou de la pêche ...) ou les arrêtés individuels (récépissé de déclaration, décision d'opposition à déclaration, arrêté d'autorisation, arrêté de prescription complémentaire, arrêté de mise en demeure, arrêté fixant des mesures conservatoires ...). Toutefois, dans les parcs nationaux c'est le directeur du parc qui est compétent pour délivrer les dérogations ou les autorisations nécessaires à l'exercice de certaines activités dans le cœur du parc.

Au niveau territorial, ce sont les services de l'État (DDT(M), DD(CS)PP ou DREAL) qui exercent ces missions pour le compte du préfet : conduite de la procédure et préparation des arrêtés de réglementation générale (eau, chasse, pêche), ou conduite de la procédure et préparation des arrêtés de réglementation territoriale (arrêté de biotope, arrêté relatif au programme régional d'actions nitrates, arrêté de réserve naturelle régionale...), instruction des déclarations, des demandes d'autorisation individuelle ou des demandes de dérogation et préparation des actes individuels qui s'ensuivent. Il en va de même des actes individuels liés aux sanctions administratives. Le plus souvent, le préfet donne délégation au directeur de la DDT(M) ou de la DREAL à l'effet de signer tout ou partie de ces actes réglementaires généraux ou individuels.

---

<sup>61</sup> Les contrôles administratifs relevant une non-conformité doivent donner lieu à rapport en manquement administratif qui fait l'objet d'une procédure contradictoire avec la personne mise en cause.

<sup>62</sup> Elles n'existaient que très ponctuellement dans le code de l'environnement dans des domaines exclus du champ de la mission (ICPE/ Déchets s'agissant du non maintien des garanties financières ; publicité/enseignes et pré enseignes).



### 3.1.2. Une police judiciaire répressive

L'idéal d'une bonne justice garant de la défense des valeurs fondamentales de notre société confère à la sanction pénale une connotation morale de protection d'une valeur collective et une force destinée à éviter que ne se développe un sentiment d'impunité chez les auteurs d'infractions à la loi pénale.

Ainsi, la directive européenne n°2008/99/CE du 19 novembre 2008 impose aux États membres une protection de l'environnement par le droit pénal : c'est particulièrement vrai dans le domaine de l'eau et de la nature couvert par de nombreuses directives et règlements européens<sup>63</sup>.

En outre, la judiciarisation de la société se traduisant par le recours de plus en plus systématique aux instances juridictionnelles pour le traitement de questions qui, autrefois, échappaient au procès, a conduit à l'engorgement des tribunaux et a induit la création dans le droit pénal de multiples outils plus rapides dans leur réponse que les poursuites judiciaires mises en œuvre par les tribunaux.

Les différents modes d'intervention de la police judiciaire dépendent en effet, dans le domaine de l'eau et de la nature, de la qualité des sanctions pénales encourues et de leur effectivité.

#### 3.1.2.1. La constatation des infractions pénales

Si la sanction encourue est une contravention de classe 1 à 4, l'infraction est constatée<sup>64</sup> par timbre amende qui relève d'une certaine automaticité procédurale : une amende forfaitaire est encourue mais le contrevenant peut contester le constat d'infraction qui lui est remis auprès de l'officier du ministère public et en être libéré ou au contraire être condamné à une amende majorée<sup>65</sup>.

Au-delà de la contravention de 4<sup>e</sup> classe, la constatation de l'infraction est faite par procès verbal ; elle obéit à des règles strictes (accessibilité, temporalité, transmission ou saisie de documents, prélèvements pour analyse...) ; il peut être procédé à l'audition de toute personne jugée utile à la constatation des faits. Le procès verbal constatant l'infraction et les PV annexes (audition...) signés par le mis en cause sont transmis au procureur de la République dans les 5 jours.

#### 3.1.2.2. Les suites judiciaires

Il appartient au procureur de décider ou proposer des suites judiciaires qu'il entend donner au constat d'infraction.

Avant d'envisager les poursuites judiciaires devant un tribunal, le procureur dispose d'une batterie d'outils appelée "mesures alternatives aux poursuites judiciaires" qu'il utilise fréquemment : le rappel à la loi ou l'avertissement judiciaire, le classement sans suite conditionné, la médiation pénale, la composition pénale. Il peut aussi décider de classer le PV sans suite.

Si des poursuites judiciaires devant une juridiction sont envisagées, l'arsenal se compose de<sup>66</sup> :

---

<sup>63</sup> Voir note de bas de page n°2, page 7.

<sup>64</sup> Ou, en cas d'infractions contraventionnelles multiples, les infractions sont constatées.

<sup>65</sup> De même, s'il ne règle pas son amende forfaitaire dans le délai prescrit, il encourt une amende majorée.

<sup>66</sup> l'ensemble des procédés répressifs est présenté sous forme de tableau synthétique issu de la démarche de progrès police de l'AFB en annexe 3.

- poursuites judiciaires simplifiées comme l’ordonnance pénale ou la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité,
- poursuites judiciaires proprement dites avec l’information judiciaire, la comparution immédiate ou la citation à comparaître,
- procédures complémentaires telles que ajournement – injonction<sup>67</sup> ou le référé pénal qui permet de saisir le juge des libertés pour qu’il ordonne toute mesure utile y compris suspension, interdiction des opérations<sup>68</sup>.
- L’évolution des objectifs de la police judiciaire

Aux termes de l’article L.173-5 du code de l’environnement, toute condamnation pénale pour une infraction environnementale peut être complétée par le tribunal qui peut décider l’arrêt ou la suspension des travaux, activité, de l’utilisation d’ouvrage ou d’installation ou encore ordonner des mesures de remise en état des lieux ou de réparation des dommages causés à l’environnement.

Dans l’ajournement – injonction, le tribunal peut, après une déclaration de culpabilité, ajourner le prononcé de la peine, enjoindre au coupable une mesure de “réhabilitation” dans un délai et sous astreinte éventuelle et statuer ultérieurement sur la peine. En matière de police de l’eau et de la nature, les mesures de réhabilitation consistent, le plus souvent, en une restauration de l’état du milieu.

De même, le conditionnement du classement du PV porte souvent sur la remise en état des lieux ou la régularisation de l’opération.

Ainsi, au-delà de la sanction pénale punitive, ces “nouveaux” pouvoirs confiés à l’autorité judiciaire ou au juge modifient l’objectif initial de la police judiciaire : de répressive elle devient aussi remédiatrice.

### **3.1.3. L’indépendance des polices administrative et judiciaire reste un principe intangible mais, s’agissant de la distinction entre leurs objectifs, une certaine confusion naît**

Les polices administrative et judiciaire sont régies par le principe de séparation des pouvoirs. Malgré tout, en matière de police de l’eau et de la nature, qui constitue une police technique, celui qui réalise le contrôle préalable et celui qui est chargé de l’exercice du pouvoir de police (judiciaire) sont souvent confondus dans la même personne. Il n’en est pas toujours ainsi ; par exemple, le contrôle automobile est confié à des garages privés agréés alors qu’il revient aux forces de l’ordre de relever les infractions des contrevenants qui ne s’y sont pas soumis ou qui n’ont pas fait réparer les points relevés lors du contrôle comme posant problème.

L’ordonnance de janvier 2012 sur les polices de l’environnement qui en unifie les régimes est cependant à l’origine d’une certaine confusion : en effet, en complétant le panel des outils de la police administrative par l’amende forfaitaire, elle fait de la police administrative autrefois purement préventive et restitutive une police aussi punitive.

Cette “confusion des genres” avait déjà été entamée lorsque le droit pénal a confié au juge le pouvoir de définir des mesures d’arrêt ou de suspension de travaux ou de

<sup>67</sup> Code env. L. 173-9.

<sup>68</sup> Code env. L. 216-13 ; cette disposition du code de l’environnement vient de connaître une première application dans une affaire de rejets illicites par une station d’épuration (ordonnance du 5 septembre 2018 du juge des libertés et de la détention du TGI de Lyon).

l'activité de certaines installations ou des mesures réparatrices des dommages causés au milieu et d'enjoindre au coupable de les mettre en place (cf § 1.1.2.3). Par essence répressif/punitif, le droit pénal amorçait une dérive restitutive.

La multiplication d'outils à buts distincts à la disposition de chacune des deux polices a pu faire naître une certaine inquiétude sur l'impuissance constatée dans la mise en œuvre d'un arsenal surdimensionné.

À ce titre, il convient d'évoquer un autre outil non mentionné jusque-là. "La transaction pénale"<sup>69</sup>, avatar de la répression pénale, est un outil spécifique : le préfet a l'initiative de son utilisation (dès lors qu'un procès verbal de constatation d'infraction pénale a été dressé et qu'aucune plainte n'a été déposée), mais elle doit être homologuée par le procureur de la République. Pour autant peut-on dire que la transaction pénale fait tanguer le principe de l'indépendance des deux polices ?

N'est-elle pas au contraire, le témoin que, tout en gardant leur indépendance, ces deux pouvoirs peuvent travailler ensemble/de concert afin que certaines infractions environnementales jugées de faible gravité car n'entraînant pas de dommages très importants au milieu ou à des victimes et n'étant pas commises de manière manifestement délibérée ou réitérée, trouvent une suite et ne restent pas "impunies".

Certains considèrent la transaction pénale comme un palliatif à la complexité et à la multiplicité des textes qui constituent un frein aux poursuites et à la répression par les autorités judiciaires ; sa finalité leur apparaît davantage comme un soutien d'une police administrative qui aura échoué en amont que comme la sanction d'un acte nuisible pour la société. Ils regrettent que ce mécanisme soit inspiré de concepts de répression utile et moins « moralisatrice » que la sanction pénale dont la finalité est la protection de valeurs essentielles.

Toutefois, n'est-ce pas davantage dans l'application du dispositif de sanction que dans le dispositif lui-même que l'on mesure s'il s'agit d'une atteinte à une valeur collective que la société défend ou s'il agit seulement d'une atteinte à la discipline de la vie en société. Si le dispositif de sanctions pénales institué par le droit aboutit assez rarement en matière de police de l'eau et de la nature, alors que faut-il en déduire sur le concept de répression moralisatrice protectrice de l'environnement ?

Certes, il ne faut pas confondre les principes et leur application concrète. Toutefois, on peut convenir que l'institution judiciaire ne fait pas face<sup>70</sup>. S'il faut une masse critique de contentieux de l'environnement pour que l'institution soit performante, la spécialisation des magistrats est aussi nécessaire dans cette matière très complexe et très technique<sup>71</sup>. D'autre part, comme l'indique Dominique Guihal dans l'article précité *"le développement de l'appareil répressif administratif rend nécessaire une véritable doctrine de recours respectif à la sanction administrative et à la sanction pénale pour éviter les écueils de la double poursuite comme de la double abstention"*.

---

<sup>69</sup> La procédure transactionnelle est exposée en annexe 4.

<sup>70</sup> Dominique Guihal, Revue juridique de l'environnement, 2014 Vol. 39 p 95-97.

<sup>71</sup> La désignation de magistrats référents dans les parquets et les parquets généraux a été demandée par la circulaire du ministère de la justice du 21 avril 2015 relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement.

## 3.2. Les raisons qui fondent la police de l'eau et de la nature

### 3.2.1. L'objet de la réglementation et des contrôles

Aux termes de l'article L.110-1 du code de l'environnement *“Les espaces, ressources et milieux naturels, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation. (...) Leur connaissance, leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état, leur gestion, la préservation de leur capacité à évoluer et la sauvegarde des services qu'ils fournissent sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.”* L'importance de ces enjeux est renforcée dans le contexte de changement climatique à l'origine d'une plus grande intensité ou d'une plus grande fréquence de phénomènes naturels entraînant par exemple, des étiages sévères ou des inondations.

La “police de l'eau et de la nature” est un des trois outils (aux côtés de la connaissance et la planification ainsi que des incitations financières) mobilisés pour veiller au respect de ces principes : **elle réglemente les installations, ouvrages, travaux ou activités qui peuvent exercer des pressions sur ces milieux, espèces, espaces naturels et sur la biodiversité.**

Il n'y a pas de bonne politique publique sans évaluation de ses résultats. Cette nécessité est clairement admise par les structures publiques européennes ou nationales et l'évaluation est désormais totalement intégrée à toute politique publique structurée.

A titre d'exemple, dans le cadre de la politique de l'eau très structurée, la directive européenne dite “directive cadre sur l'eau” qui fixe comme objectif de résultat l'atteinte du bon état des eaux et son échéancier, met en place au même titre que le plan de gestion de bassin hydrographique (SDAGE) et le programme de mesures qui y est adossé, une évaluation des résultats par les programmes de surveillance des eaux ainsi qu'un suivi approfondi de la mise en œuvre du programme de mesures : elle organise aussi le rapportage pour évaluer au niveau européen si la politique mise en œuvre par les États membres porte bien ses fruits et, le cas échéant, s'il y a lieu de lui apporter des corrections ou modifications en mettant en place des obligations supplémentaires.

Mais juger à travers l'évaluation de ses résultats de la qualité d'une politique publique et de la nécessité éventuelle d'ajustements ou de corrections, n'a de sens que si l'on vérifie l'application effective des outils utilisés<sup>72</sup>. Le contrôle de l'application des réglementations mises en place et, en l'occurrence, le contrôle de l'application des réglementations dans le domaine de l'eau et de la nature fait désormais partie intégrante du levier réglementaire de cette politique<sup>73</sup>. Ainsi, en matière de politique de l'eau, les contrôles constituent des mesures de base du programme de mesures.

Comme le signalait le rapport IGF – CGEDD précité, au-delà de la transposition des directives européennes, en cas de non application desdites directives par les États membres, les institutions européennes n'hésitent plus à mettre en œuvre à leur égard

---

<sup>72</sup> On rappelle que pour atteindre leurs objectifs politiques, les structures publiques mettent en œuvre en synergie trois types d'outils : la connaissance et la planification, la réglementation ainsi que les incitations financières.

<sup>73</sup> Ainsi, en matière de politique de l'eau, les contrôles sont des mesures de base du programme de mesures adossé au SDAGE.

les procédures contentieuses qui aboutissent à condamner l'État membre fautif à de lourdes amendes et des astreintes très importantes<sup>74</sup>.

La police de l'eau et de la nature a donc une double justification et revêt donc une double importance. L'atteinte des nouveaux objectifs de la politique de l'eau et de la biodiversité fixés par la puissance publique et le développement du contentieux européen impliquent que le système de contrôle connaisse un développement parallèle sinon dans son volume du moins dans son efficacité et son effectivité.

### 3.2.2. Les différentes dimensions du contrôle

Outre la nécessité de savoir si et comment la loi s'applique dans une optique d'évaluation, le contrôle revêt à la fois une dimension économique importante afin que le principe de libre concurrence entre les acteurs économiques ne soit pas faussé par une application différenciée des contraintes posées pour assurer la préservation des milieux et des ressources naturelles et une dimension de justice sociale s'agissant des particuliers ou des collectivités territoriales. À ce double titre, la temporalité est un facteur important dans la mise en œuvre de nouvelles règles et de leur contrôle.

Mais les contrôles ont une dimension pédagogique. La mise à niveau à l'égard de nouvelles règles résulte d'abord de la mise en place notamment par les organisations professionnelles des acteurs économiques ou les associations et fédérations liées aux collectivités territoriales d'action de sensibilisation, d'information et de formation techniques des acteurs qu'ils représentent pour qu'ils adaptent et améliorent leurs pratiques professionnelles.

Cette dimension dépend aussi, s'agissant des particuliers, de l'attitude pédagogique des contrôleurs : les pouvoirs de police ont un effet didactique dès lors que les contrôleurs s'attachent aussi à la recherche de solutions notamment en contrôle administratif plus qu'à la systématisme de la constatation de l'infraction pénale par procès verbal. Il doit ici être rappelé que la constatation de l'infraction pénale peut aussi faire partie de la recherche de solutions.

En outre, les contrôles de terrain permettent de vérifier l'applicabilité des prescriptions édictées et la pertinence de leurs exigences au regard des objectifs fixés. Ce "feed-back" de la part des contrôleurs et de leurs services est une dimension importante du contrôle qui pourrait conduire, par exemple en matière de police de l'eau, à proposer une mise à jour des prescriptions réglementaires individuelles fixées dans un arrêté préfectoral ancien qui ne répondent plus aux objectifs de bon état des eaux poursuivis<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> Depuis la publication du rapport IGF – CGEDD précité signalant entre autres une récente condamnation de l'Italie pour avoir tardé à mettre en œuvre la directive sur la collecte et le traitement des eaux résiduaires urbaines (CJUE, 31 mai 2018, Aff. C251/17), l'Espagne a été condamnée par la Cour de Justice européenne pour les mêmes raisons (non application de la directive ERU) à une amende forfaitaire de 12 millions d'euros et à une astreinte d'environ 11 millions d'euros par semestre de retard (CJUE, 25 juillet 2018, Aff. C205/17).

<sup>75</sup> Il faut aussi souligner, qu'en cas de réglementation édictée sans préparation et anticipation suffisantes et sans concertation avec les organisations professionnelles ou syndicales, ce feed-back des contrôleurs pourrait aussi rejoindre celui des organisations professionnelles et conduire à des adaptations de la règle voire à la poursuite de programme de recherche-développement et de l'accompagnement des transformations techniques et comportementales attendues. Cela sous-tend l'importance du lobbying de ces organisations professionnelles au niveau européen puisque bon de textes nationaux en matière de police de l'eau et de la nature sont issus de la transposition de directives européennes.

Les pouvoirs de police relèvent donc d'une philosophie complexe dans laquelle la répression n'est qu'un levier de l'action publique<sup>76</sup>. L'exercice de l'activité de contrôle et de la police judiciaire est autant un moyen de coercition qu'un témoin de l'amélioration des pratiques notamment professionnelles.

---

<sup>76</sup> Ils sont en particulier indissociables d'autres moyens d'action préventive notamment les actions entreprises par les organisations professionnelles ou syndicales. Au-delà de la défense traditionnelle de leurs mandants ou adhérents, ces organisations doivent jouer un rôle de régulation. L'environnement professionnel est un puissant complément à l'action publique et il ne doit pas se défaire sur les seuls contrôles de la puissance publique pour assurer le respect des normes.

## **4. Contribution des acteurs principaux aux différentes étapes de la police de l'eau et de la nature**

### **4.1.1. Des données disparates qui ne permettent pas une décomposition fine selon les étapes de la chaîne de la police de l'eau et de la nature**

Pour évaluer la contribution des principaux acteurs à la police de l'eau et de la nature, la mission a exploité des données déclaratives issues des logiciels détenus par ces acteurs et du rapport d'activités annuel des services déconcentrés de l'État. Le caractère déclaratif par les agents des différentes structures des données exploitées par la mission doit être souligné.

- S'agissant du temps passé à la police de l'eau et de la nature :

Le logiciel SALSA de comptabilité analytique de l'activité des services de l'État dispose d'une nomenclature qui ne permet pas d'individualiser ce qui relève des missions régaliennes par rapport aux missions de planification et de gestion de politiques. Il en va de même s'agissant de la nomenclature d'activités du logiciel tempo2 de l'AFB qui ne permet pas de différencier ce qui relève de l'appui technique à la police de l'eau et de la nature au sein de l'appui aux politiques territoriales de l'environnement. La mission a donc été tenue, dans certains cas, de faire des estimations en lien avec la DEB et l'AFB.

En revanche, la nomenclature d'activité de l'ONCFS est très fine<sup>77</sup> (250 rubriques). Cela a permis à la mission d'obtenir par agrégat les données souhaitées.

S'agissant des temps passés à l'activité aval de la police de l'eau et de la nature (contrôles de bureau et contrôles de terrain, d'une part, suites données d'autre part), les données issues du progiciel Licorne mis en service en 2017 ont pu être exploitées. Si ce logiciel est destiné à être partagé avec les établissements publics, les données de ces établissements ne sont pas jugées encore fiables par la DEB.

- S'agissant des actes réalisés pendant l'activité de police

S'agissant de la phase amont de la police administrative (réglementation et instruction de dossiers), les données issues du logiciel Cascade relatif à l'instruction des dossiers de police de l'eau et celles issues du rapport d'activités annuel des services de l'État ont été exploitées.

S'agissant de la phase aval de la police à savoir les contrôles du respect de la loi et de la réglementation et les suites qui y sont données, malgré la mise en service du progiciel LICORNE, les systèmes d'information sur les activités de police restent disjoints.

La mission a, de ce fait, rencontré d'importantes difficultés pour obtenir des données cohérentes entre services de l'État qui commencent à utiliser LICORNE, et opérateurs (AFB, ONCFS et parcs) qui ont, chacun, leurs modalités de remontée et d'agrégation des données sans véritable cohérence entre eux.

---

<sup>77</sup> ce qui n'est pas, en matière déclarative, la garantie d'une meilleure fiabilité

### 4.1.2. Contribution globale décomposée selon les étapes de la chaîne

La contribution globale des principaux acteurs à la police de l'eau et de la nature est retracée dans le tableau ci-dessous qui en outre décompose leur contribution aux différentes étapes de la chaîne de la police de l'eau et de la nature

Contribution en ETPT	DDT(M)	DREAL	AFB	ONCFS	Parcs nationaux*
Pilotage animation coordination	101	57	44	36	3
Réglementation et instruction eau et nature	1574	371	0	0	
eau	1200	156			
nature	374	215			
Appui technique	89**	227**	129	66	
Contrôles eau et nature et surveillance du territoire	152	26	255	562	18
total	1916	681	428	664	21
global	3710				

\* les données issues des parcs nationaux n'étant pas exploitables car incohérentes d'un parc à l'autre la mission s'est résolue à intégrer les données de Licorne qui sont partielles

\*\* L'importance de ces chiffres est liée à l'option prise par la mission d'y intégrer la préparation des avis de l'autorité environnementale (12ETPT en DDT(M) et 94 en DREAL).

### 4.1.3. Pilotage, animation et coordination

Ces rôles classiquement dévolus à l'autorité hiérarchique sont, en matière de police de l'eau et de la nature, dispersés du fait de la complexité de la séparation des pouvoirs, de l'organisation administrative et des chaînes hiérarchiques distinctes entre services de l'État et opérateurs.

Toutefois, suivant les orientations de politique pénale nationale en matière d'atteintes à l'environnement<sup>78</sup>, des protocoles d'accord quadripartites départementaux entre préfet, procureur, AFB et ONCFS existent dans 88 % des départements (situation en fin 2017),

Dans ce cadre :

- Les DREAL, services déconcentrés en région sont, y compris leurs unités départementales, des services ministériels placés sous l'autorité fonctionnelle

<sup>78</sup> Circulaire du 21 avril 2015 relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement.



des préfets de région ; elles sont chargées du pilotage régional de la politique de contrôle. Leur contribution au pilotage et à l'animation de la police de l'eau et de la nature est marquée puisqu'elle représente 8,4 % de leur activité dans ce domaine.

- Les DDT(M) sont des services déconcentrés interministériels placés sous l'autorité hiérarchique du préfet de département ; elles sont chargées de l'élaboration en lien avec les opérateurs d'une stratégie pluriannuelle identifiant les enjeux prioritaires et un plan de contrôle inter-services annuel qui doivent être validés en mission inter-service de l'eau et de la nature (MISEN) en présence des Procureurs ou de leurs représentants. Leur contribution au pilotage et à l'animation de la police de l'eau et de la nature représente 5,2 % de leur activité dans ce domaine.
- Les services départementaux des opérateurs sont, dans le domaine de l'eau et de la nature, sous l'autorité hiérarchique des directeurs régionaux de leur établissement qui les pilotent et les animent et, par conséquent, hors de l'autorité des préfets : les modalités de coopération de l'AFB et de l'ONCFS et de leurs échelons territoriaux avec les services de l'État dans le département, notamment en matière de police de l'eau et de la nature, sont définies par une convention conforme à une convention-type nationale (Env. R.421-14<sup>79</sup>).

Leur contribution à l'animation et au pilotage de l'activité de police (participation aux différents groupes de travail thématiques, aux missions inter-services de police de l'environnement (MIPE), missions inter-services de l'environnement (MISEN) mais aussi à leurs groupes de travail internes en la matière et notamment en matière de politique et plan de contrôle, est assez importante puisqu'elle représente plus de 5 % pour l'ONCFS et plus de 10 % pour l'AFB de leur activité globale de police. Le chiffre élevé pour l'AFB s'explique par l'intégration dans cette rubrique de l'animation de la démarche de progrès de la police au sein de l'établissement.

Ce dispositif de pilotage, d'animation et de coordination devrait donc, s'il était mis en œuvre partout avec diligence, réduire les recouvrements de mission que nous venons de montrer dans les paragraphes qui précèdent et, ce faisant, améliorer l'efficacité voire l'efficience de ces services et établissements dans l'exercice de la police de l'eau et de la nature.

#### **4.1.4. Réglementation générale, territoriale et individuelle**

La réglementation et l'instruction des dossiers qui y sont soumis, représentent l'activité essentielle des services de l'État dans le domaine de la police de l'eau et de la nature<sup>80</sup>. Pour les DDT(M) et les DREAL, elles en représentent respectivement près de 83 % et de 55 %.

##### ***4.1.4.1. En matière de police de l'eau (hors pêche)***

Ce domaine est structuré par la directive cadre sur l'eau, les schémas (SDAGE), programmes (programme de mesures), plans d'action (Plan d'action opérationnel territorialisé) et les plans de contrôle qui en découlent pour satisfaire aux besoins de

<sup>79</sup> Le code de l'environnement (art. R. 213-12-14) prévoyait aussi une convention type pour l'ONEMA, disposition qui n'a pas été reprise pour l'AFB lors de sa création.

<sup>80</sup> Qui comporte le pilotage et l'animation, la réglementation et l'instruction, les contrôles et la surveillance ainsi que l'appui technique.

rapportage communautaire. Avec la création de l'AFB, le domaine de l'eau et des milieux aquatiques ne dispose plus, en matière de police, d'un établissement dédié comme il l'avait avec l'ONEMA, la police de la biodiversité étant partagée entre l'AFB, l'ONCFS, les parcs nationaux, les réserves naturelles.

Les services de l'État DDT(M) et DREAL consacrent 1356 ETPT aux tâches liées à la réglementation et à l'instruction en matière de police de l'eau au sens large<sup>81</sup> et hors contrôles. Leur organisation est complexe puisque la police de l'eau est assurée :

- principalement par les DDT(M) pour 88 % ;
- mais aussi, pour ce qui concerne trois axes fluviaux (Rhin, Rhône et Seine), pour des raisons historiques liées à la navigation, par des DREAL<sup>82</sup> (pour 12 %).

Il ne faut pas oublier la police des rejets des installations classées pour la protection de l'environnement assurée par les UD DREAL ou, pour les industries agro-alimentaires, les DDPP. Cette police, exclue du champ de la présente mission, doit prendre en compte les objectifs de résultats fixés par la directive cadre sur l'eau et les schémas qui la déclinent.

Rien ne prouve que cette dispersion des missions de police de l'eau entre tous ces services soit l'organisation la plus efficace, ni, a fortiori, la plus efficiente.

La mission suggère à la DEB d'évaluer l'efficacité et l'efficience du maintien des 189 ETPT de la police d'axe en comparaison avec son regroupement avec la police de l'eau au sein des DDT(M).

Le temps consacré à l'instruction des déclarations et autorisations de la police de l'eau *sensu stricto* (application de la nomenclature eau article L214-1 du code de l'environnement) est de 782 ETPT et concerne, en moyenne annuelle :

- 9 250 dossiers à formalités simplifiées (déclarations, autorisation temporaire, prescriptions complémentaires, renouvellement, et autres autorisation sans enquête) soit en moyenne 92 actes par département,
- 371 dossiers d'autorisation avec enquête publique soit en moyenne 3,7 autorisations délivrées par département<sup>83</sup>.

Sont ainsi produits, en moyenne par an, par département et par ETPT consacré à l'instruction police de l'eau *sensu stricto*, 12 actes individuels de police (dont une autorisation avec enquête publique tous les 2 ans)<sup>84</sup>.

Ces moyennes cachent bien sûr des disparités entre départements, certains d'entre eux instruisant dix fois plus d'autorisation que d'autres. Les dossiers peuvent aussi être plus ou moins complexes. En outre, la réforme de l'autorisation unique a entraîné

---

<sup>81</sup> En intégrant la réglementation territoriale et l'instruction des autorisations temporaires d'occupation du domaine public maritime ou relatives aux zones de mouillage ou concession de plage de ce domaine public ainsi que les autorisations liées au domaine public fluvial.

<sup>82</sup> La DRIEE sur l'axe Seine, la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes sur l'axe Rhône et la DREAL Grand-Est sur l'axe Rhin, sont en effet encore dotées de "services de police d'axe" pour un investissement humain de 189 ETPT, ce qui paraît assez élevé en comparaison des effectifs en DDT(M).

<sup>83</sup> Ces statistiques résultent d'une moyenne sur les années 2015 2016 et 2017 et sont issus du logiciel Cascade relatif à l'instruction des déclarations et demandes d'autorisation de police de l'eau.

<sup>84</sup> Il convient de souligner qu'au-delà de la police de l'eau *stricto sensu*, d'autres actes sont produits en matière de gestion du domaine public maritime naturel (en moyenne annuelle sur 2015,2016 et 2017, ont été instruits 5763 autorisations individuelles d'occupation temporaire du DPMn, 383 titres collectifs – concessions, concessions de plage ou de zone de mouillage et d'équipements légers...) ou encore en matière de gestion du domaine public fluvial.

un important travail de mise en place et d'information des partenaires sans compter, s'agissant de l'instruction, le temps consacré à "la phase amont".

Pour l'instruction des dossiers, il convient d'ajouter le temps passé par l'AFB à l'appui technique aux services de l'État à l'instruction des déclarations et autorisations *stricto sensu* de police de l'eau, appui qui représente 103 ETPT pour 6 907 avis soit 67 avis techniques / ETPT dédié aux avis techniques. L'appui technique apporté au chantier de définition et cartographie des cours d'eau, qui n'est pas intégré dans l'estimation précédente, a consommé en 2016 près de 26 ETPT à l'AFB soit près de 20 % de l'appui technique global de l'agence aux services déconcentrés de l'État.

Même si ces chiffres doivent être pris avec la plus grande précaution<sup>85</sup>, la productivité en matière d'actes de police de l'eau semble assez basse. Cela peut s'expliquer par un mauvais renseignement de Salsa et de Licorne d'une part, mais aussi par un transfert, sur ces missions, de personnels issus de reclassement suite à des fermetures de sites ou/et des abandons de missions qui n'ont pu être formés. Tel est l'exemple du redéploiement, au sein des DDT(M), des agents qui travaillaient à l'application du droit des sols. Or, s'agissant à la fois d'une mission régaliennne et d'une mission très technique, la mission de police de l'eau supposerait non seulement une formation continue adaptée des agents en poste sur ces missions, mais une formation renforcée et appropriée d'agents redéployés avec une évaluation de leurs acquis.

#### 4.1.4.2. En matière de police de la nature y compris la pêche

Ce domaine est moins structuré par les différentes directives (Habitats Faune Flore et Oiseaux) que celui de l'eau. Il n'existe pas de directive cadre, il n'y a pas de rapportage prévu (cf. rapport IGF/CGEDD).

Les établissements spécialisés dédiés à la gestion et de protection de ces espaces naturels (parcs nationaux, ONF pour les forêts publiques, conservatoire du Littoral) sont aussi chargés de la police de ces espaces.

Les contrôles y sont aussi plus "binaires" lorsqu'ils portent sur la destruction d'une espèce ou d'un milieu protégés, même si l'état de conservation est de plus en plus souvent pris en compte ce qui doit permettre une gestion mieux adaptée des espèces. Ils peuvent aussi porter sur les mesures compensatoires auquel cas ils se rapprochent des contrôles de la police de l'eau.

La police administrative de l'activité de pêche en eau douce n'a jamais été développée. Le contrôle de cette activité a été transféré de l'ONEMA aux fédérations départementales des associations de pêche et pisciculture. Les services de l'État intéressés DDT(M) et DREAL consacrent 589 ETPT aux tâches liées à la réglementation et à l'instruction en matière de police de la nature au sens large et hors contrôles. La part respective de ces services de l'État dans cette tâche est d'environ 65 % pour les DDT(M) et 35 % pour les DREAL.

La réglementation de la chasse, de la pêche des nuisibles représente 58 % de l'activité de police de la nature des DDT(M) tandis que les 4 autres thèmes (créations d'aires protégées, espèces protégées ou envahissantes, Natura 2000/évaluation des incidences et désignation de Natura 2000 en mer) se partagent à parts à peu près égales les 42 % résiduels.

Pour les DREAL ce sont les réglementations sur les espèces protégées et menacées et CITES qui représentent 58 % de leur activité de police de la nature.

---

<sup>85</sup> Les moyennes cachant de grandes disparités, et chaque dossier ayant ses propres particularités,

En moyenne annuelle sur les années 2015, 2016 et 2017 ont été produits ou traités :

- 462 dossiers d'évaluation d'incidences Natura 2000 en régime propre et 10 378 dans le cadre de régimes administratifs préexistants notamment la police de l'eau comptabilisés par ailleurs ;
- environ 1 000 dérogations "espèces protégées" instruites dont 950 accordées dont une cinquantaine avec des mesures compensatoires<sup>86</sup> ;
- 9 851 arrêtés de chasse particulières et battues administrative ;
- 130 000 permis CITES<sup>87</sup> délivrés dont près 30 000 sont relatifs à une procédure complète (plus de 78 % des dossiers sont relatifs à la petite maroquinerie et relèvent d'une procédure industrialisée et simplifiée)<sup>88</sup>.

La mission a eu plus de difficultés pour approcher une forme de productivité des services de l'État en matière d'actes réglementaires ou individuels de police de la nature à l'exception de la réglementation CITES : en la matière, 38 actes sont produits par département et par ETPT consacré à l'instruction régionale de ces permis étant précisé que 78 % des dossiers à enjeux moindres font l'objet d'une procédure industrialisée et simplifiée<sup>89</sup>.

L'importance du taux des dérogations accordées et la faiblesse du taux des dérogations avec mesures compensatoires interrogent même si cette activité spécifique ne peut être isolée d'une rubrique "espèces" plus vaste de la nomenclature d'activité consommatrice de 81 ETP en DREAL.

#### 4.1.4.3. Un focus sur l'activité de police de la chasse

Il n'y a pas, dans ce sous-domaine, de programme de contrôle formalisé pour des besoins communautaires, mais une forte interaction entre la directive "Oiseaux" et l'exercice de la chasse de certaines espèces de l'avifaune.

L'autre particularité de ce sous-domaine est d'avoir un établissement, l'ONCFS, dont le plan d'action porte sur la surveillance des territoires et le contrôle de l'usage chasse (chasse sur autrui, permis, plans de chasse).

---

<sup>86</sup> Pour les dérogations espèces protégées la mission n'a pas obtenu la moyenne des 3 dernières années, le chiffre retenu est celui de 2017 arrondi.

<sup>87</sup> Le commerce international licite réglementé par la CITES représente plusieurs milliards de dollars par an. Les permis qui l'encadrent sont contrôlés en frontières et certifient au cas par cas le caractère légal, durable et traçable du commerce des spécimens concernés. Il existe parallèlement un commerce illicite estimé à plus de 14 milliards de dollars, chiffre n'incluant pas les transactions illicites portant sur des espèces de poissons et d'arbres productrices de bois précieux ou de bois d'œuvre.

<sup>88</sup> D'autres actes sont produits en matière de faune sauvage captive avec en 2017 416 autorisations d'ouverture d'établissements délivrées, 3 774 autorisations de détention délivrées, 801 certificats de capacité délivrés. Ces dossiers sont le plus souvent instruits par la DDCSPP qui n'ont pas fait l'objet d'une mesure d'activité individualisée : c'est la raison pour laquelle cette activité spécifique n'est pas intégrée dans les ratios proposés. À noter, l'appui technique apporté par l'ONCFS à l'instruction et aux contrôles de ces dossiers.

<sup>89</sup> À partir d'évaluation sur les données Salsa, la productivité relative aux actes de permis CITES, de dérogations espèces protégées, de dossiers d'évaluation d'incidences Natura 2000 et d'arrêtés de chasse particulières et battues administrative serait, elle, de l'ordre de 4 actes par département et par ETPT consacré à ces thèmes (en police de la nature d'autres actes sont produits en matière de faune sauvage captive, ces dossiers étant le plus souvent instruits par les DDCSPP qui n'ont pas fait l'objet d'une mesure d'activité individualisée : aussi, cette activité spécifique n'a pas été intégrée dans l'évaluation précédente).

Le rapport IGF-CGEDD préconise le transfert aux fédérations départementales des chasseurs (FDC) d'une partie des activités actuellement exercées par l'ONCFS en matière d'études, de connaissance et de police de la chasse :

*« l'ONCFS transférerait ses activités d'études et de connaissance en matière d'espèces chassables et une partie des responsabilités en matière de police de la chasse aux fédérations départementales de chasseurs, en contrepartie d'une baisse des redevances cynégétiques que la mission évalue à une vingtaine de millions d'euros tout au plus. Il s'agirait notamment, dans ce cadre, de permettre aux agents de développement des fédérations de chasseurs d'assurer le contrôle général de la police de la chasse, y compris en l'absence de convention entre la fédération et le propriétaire ».*

La lettre de commande de la présente mission, quant à elle, s'appuyant sur la proposition faite par les DDT(M) pour la démarche Action publique 2022, élargit cette préconisation aux « *activités actuellement exercées par les services déconcentrés ou les opérateurs (ONCFS) en matière d'exercice de la chasse qui pourraient être transférées aux structures fédérales dans des conditions à préciser.* »

En matière de chasse *sensu lato* les missions des services déconcentrés (DDT(M) car les DREAL n'exercent pas de missions de police dans ce domaine) se décomposent en :

- préparation des arrêtés annuels généraux et particuliers d'ouverture et de clôture,
- secrétariat et animation de la commission départementale chasse faune sauvage (CDCFS),
- attribution des plans de chasse et plans de gestion (définition des volumes par territoire, présentation en CDCFS, préparation des arrêtés, prévention et traitement des contentieux y implication dans travaux d'élaboration des schémas départementaux de gestion cynégétique – SDGC),
- agrément des piégeurs, collecte des données de piégeage,
- gestion des associations communales de chasse agréées (ACCA) (contentieux, conseil aux communes...),
- encadrement des louvetiers : zones non chassables ou non, management, renouvellement,
- définition du plan de contrôle de police de la chasse,
- divers (autorisations diverses : fauconnerie, vénerie sous terre, attestation de meute, crise grand froid, parcs de chasse, etc),
- nuisibles (Autorisations individuelles de tirs, préparation des arrêtés triennaux),
- définition des barèmes d'indemnisation, des listes d'estimateurs... Secrétariat de la formation dégâts de la CDCFS.

Ces missions d'importances diverses emploient 231 ETP (Source : Salsa 2017 qui y intègre la police de la pêche) dont, d'après une estimation de la DEB, 85 sur le plan de chasse, 32 pour la gestion des ACCA et 8 sur l'agrément des piégeurs. Au vu du temps consacré à la lutte contre le braconnage (infraction de chasse sur autrui), à la vérification des permis de chasser et à l'élaboration et à la vérification du respect des

plans de chasse, il est clair qu'en matière de police de la chasse, de la pêche et des nuisibles qui représentent 56 % de l'activité des services des DDT(M) en police de la nature et 12 % de leur activité globale de police de l'eau et de la nature, il faut recentrer leur participation sur les enjeux et actions qui relèvent de l'intérêt général, ce qui permettrait de réduire le temps consacré à cette thématique et d'augmenter l'efficacité de la sphère publique dans le domaine de la police de la nature.

#### 4.1.5. Contrôles et suites

Contrairement à une idée reçue, le *contrôle* ne relève pas seulement de la police administrative. Le contrôle est l'action précédant tout constat d'une infraction que ce constat soit administratif ou au contraire un constat judiciaire. Si ce constat révèle une irrégularité administrative il donne lieu à un rapport en manquement administratif, s'il révèle une infraction pénale il donne lieu à procès verbal. Il peut donner lieu aux deux, car les irrégularités administratives constituent souvent des infractions pénales. Le contrôle peut d'ailleurs ne déboucher sur aucun constat d'anomalie s'il révèle un comportement, une installation ou une activité conforme à la réglementation ou s'il ne révèle pas de comportement fautif ; on parle alors de contrôle conforme.

Une fois le constat d'anomalie posé après un contrôle, c'est :

- à l'autorité administrative de donner une suite en police administrative et/ou de proposer une transaction pénale,
- et au procureur de décider s'il donne ou non une suite pénale,

ceci, éventuellement, avec l'appui technique des opérateurs.

Plusieurs de ses interlocuteurs ont laissé entendre à la mission que la mise en œuvre des polices de l'eau et de la nature, tant administrative que judiciaire, était rarement la priorité des préfets ou des procureurs.

Ce pouvoir, discrétionnaire, de ne pas donner de suite après le constat d'une anomalie<sup>90</sup> mérite réflexion, d'autant, d'une part, que la répétition de telles « non-décisions » n'est pas une incitation pour les corps de contrôle à mener leur activité avec zèle, ni pour les délinquants à changer de comportement, et, d'autre part, que tout pouvoir discrétionnaire est toujours de nature à introduire des in-équités dans l'application de la loi.

Peut-on se satisfaire qu'il faille parfois, respectivement, un enjeu d'ordre public ou une constitution de partie civile devant le juge d'instruction, pour décider un préfet<sup>91</sup> ou un procureur à faire respecter la loi et exécuter les règlements ?

##### 4.1.5.1. Quelques observations sur les différentes catégories ou modalités de contrôle

Au-delà de leur régime administratif ou judiciaire, les contrôles relèvent de différentes catégories ; ils peuvent être :

---

<sup>90</sup> Il s'agit bien ici de constat d'anomalie en bonne et due forme et non de déplorer que certains constats ou PV, inutilisables et qui auraient dû être mis au rebut, ne connaissent pas de suite.

<sup>91</sup> Rappelons l'article 1<sup>er</sup> du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets : « Le préfet de région dans la région, le préfet de département dans le département, est dépositaire de l'autorité de l'État. Ils ont la charge des intérêts nationaux et du respect des lois. Ils représentent le Premier ministre et chacun des ministres. Ils veillent à l'exécution des règlements et des décisions gouvernementales. »

- *réalisés au bureau* à partir de l'examen de pièces documentaires.

C'est le cas, par exemple, de l'examen par les services de l'État des résultats de l'autosurveillance en matière de traitement des rejets d'eaux résiduaires urbaines que les collectivités sont censées adresser aux services via l'application SANDRE<sup>92</sup> ;

- *réalisés sur le terrain*, car ils nécessitent un examen sur place soit sur le terrain proprement dit, soit chez le pétitionnaire, pour examiner des documents qui sont tenus à jour dans le cadre de l'exercice de leur activité.

Tel est le cas de l'examen des plans de fumure qui sont obligatoires et doivent être tenus à jour et répondre à certaines contraintes dans le cadre de la réglementation nitrates.

On notera que la préparation des contrôles sur le terrain qui, parfois, fait l'objet de travaux préalables en chambre ne relève pas des contrôles de bureau mais fait bien partie intégrante des contrôles de terrain subséquents. La comptabilisation efficace des contrôles supposerait un partage de définitions précises et leur appropriation par les services et établissements, ce qui ne semble pas être encore le cas.

En outre, il convient de souligner une modalité d'exercice de l'activité de contrôle spécifique "*la surveillance du territoire*" qui consiste, le plus souvent sur un territoire choisi par les agents chargés du contrôle, à contrôler l'ensemble des activités soumises à la police de l'eau et de la nature ou susceptibles d'y porter atteinte (dépôt sauvage de déchets...). Par essence aléatoire car ni ciblée ni priorisée, son efficacité et son efficience restent limitées.

Les deux tableaux qui suivent mettent en évidence qu'en matière de contrôle :

- les services de l'État mènent l'essentiel de leur action sur les contrôles de bureau,
- tandis qu'à l'inverse les opérateurs sont, en dehors de l'appui technique qui n'apparaît pas dans ces tableaux, surtout présents sur le terrain.

La logique de cette répartition des rôles qui semble cohérente pourrait être poussée jusqu'à confier aux personnels en tenue de l'opérateur unique, l'ensemble des contrôles de terrain qu'ils soient de police administrative ou de police judiciaire.

---

<sup>92</sup> Même pour les collectivités qui déclarent les résultats de leur auto-surveillance dans SANDRE, les DDT(M) sont obligées de ressaisir les données dans ROSEAU, faute d'un module de transfert de données.

## Contribution des services aux contrôles bureau

		Services de l'État en département	Services de l'État en région	AFB	ONCFS
Qualité de l'eau	Eau potable	X			
	Lutte contre la pollution par les pesticides	x			
	Lutte contre les pollutions par les nitrates	<b>X</b>			
	Lutter contre les pollutions urbaines	X	x		
	Pollutions accidentelles	X			
	Rejets d'eaux pluviales	<b>X</b>			
Gestion quantitative	Prélèvement d'eau	<b>X</b>			
Sécurité publique et prévention des inondations	Sécurité des ouvrages hydrauliques	x	x		
Préservation des milieux aquatiques	Continuité écologique	X			
	Exploitation des ressources minérales				
	Plans d'eau vidanges piscicultures	<b>X</b>			
	Travaux en cours d'eau	x			
	Travaux en zones humides	x			
Police de la pêche	Police de l'exercice de la pêche	x			
Surveillance des territoires	Contrôle multi-thématique des masses d'eau en bon ou très bon état	-	-	-	-
	Surveillance générale du territoire	-	-	-	-
Lutte contre le braconnage	Lutte contre le braconnage de la faune sauvage	x			
Police de la chasse	Contrôle des prélèvements et de l'exercice de la chasse et des territoires	x			
Nuisible	Contrôles de la régulation des espèces classées nuisibles	<b>X</b>			
Espèces Protégées	Contrôle détention et commercialisation de la faune sauvage captive	X			
	Espèces protégées – flore	x			
	Espèces protégées – faune	x			
	Evaluation des incidences au titre de Natura 2000	X			
	Introduction et prélèvement d'espèces dans le milieu naturel - faune et flore	X			
	Travaux ou activités ayant un impact sur les espèces protégées - faune et flore	X	x		
Protection du patrimoine naturel	Circulation des engins motorisés dans les espaces naturels	x			
	Défense de la forêt contre les incendies	-	-	-	-
	Défense des espaces protégés et sensibles	<b>X</b>			
	Espaces dits ordinaires	<b>X</b>			



## Contribution des services aux contrôles terrain

		Services de l'État en département	Services de l'État en région	AFB	ONCFS
Qualité de l'eau	Eau potable	x		x	
	Lutte contre la pollution par les pesticides	x		<b>X</b>	
	Lutte contre les pollutions par les nitrates	<b>X</b>			
	Lutter contre les pollutions urbaines	<b>X</b>		X	
	Pollutions accidentelles	X		<b>X</b>	
	Rejets d'eaux pluviales	<b>X</b>		x	
Gestion quantitative de la ressource	Prélèvement d'eau	<b>X</b>		<b>X</b>	
Sécurité publique et prévention des inondations	Sécurité des ouvrages hydrauliques	X	X		
Préservation des milieux aquatiques	Continuité écologique	X		<b>X</b>	
	Exploitation des ressources minérales	x	<b>X</b>	x	
	Plans d'eau vidanges piscicultures	<b>X</b>		<b>X</b>	
	Travaux en cours d'eau	X		<b>X</b>	
	Travaux en zones humides	X		<b>X</b>	
Police de la pêche	Police de l'exercice de la pêche			X	<b>X</b>
Surveillance des territoires	Contrôle des masses d'eau en bon ou très bon état	x		X	
	Surveillance générale du territoire	x	x		X
Lutte contre le braconnage	Lutte contre le braconnage de la faune sauvage			<b>X</b>	<b>X</b>
Police de la chasse	Contrôle des prélèvements et de l'exercice de la chasse et des territoires				<b>X</b>
Nuisible	Contrôles de la régulation des espèces classées nuisibles				<b>X</b>
Espèces Protégées	Contrôle détention et commercialisation de la faune sauvage captive	X			X
	Espèces protégées – flore	x		X	X
	Espèces protégées – faune	x			X
	Evaluation des incidences au titre de Natura 2000	X		x	x
	Introduction et prélèvement d'espèces dans le milieu naturel - faune et flore			x	x
	Travaux ou activités ayant un impact sur les espèces protégées - faune et flore	x	x	X	x
Protection des habitats et patrimoine naturel	Circulation des engins motorisés dans les espaces naturels	x		x	<b>X</b>
	Défense de la forêt contre les incendies	x			X
	Défense des espaces protégés et sensibles	X	x		X
	Espaces dits ordinaires	<b>X</b>			X

#### 4.1.5.2. S'agissant de l'activité de contrôle et de la volumétrie des contrôles

S'agissant de l'activité de contrôle, la mission a exploité :

- d'une part, pour les services de l'État, les données issues du logiciel Salsa dont la nomenclature ne permet pas d'individualiser les différentes missions de police de l'eau et de la nature. La mission s'est limitée dans son exploitation statistique aux services essentiellement contributeurs à savoir les DDT(M)(M) et DREAL<sup>93</sup> ;
- d'autre part, pour les établissements publics concernés leurs propres logiciels lorsqu'ils existent, à savoir Tempo2 pour l'AFB et GAECO pour l'ONCFS<sup>94</sup>.

L'utilisation du logiciel Licorne relatif aux contrôles (volumétrie, conformité, suites données et temps passé aux suites) a débuté en 2016 : les services de l'État l'utilisent d'autant plus régulièrement que certains indicateurs issus des données recueillies servent dans le dialogue de gestion ; en revanche, l'utilisation de ce logiciel par les établissements publics n'est pas encore jugée très fiable par la DEB<sup>95</sup>. Cela a donc conduit la mission à exploiter pour les établissements publics les données issues du logiciel OPALE pour l'AFB ou logiciel CRPV pour l'ONCFS et à défaut les données Licorne<sup>96</sup>.

Dans ces conditions, les contrôles réalisés par des équipes mixtes (DDT(M) – AFB ou DDT(M) – ONCFS ou encore, plus rarement, AFB – ONCFS) sont probablement comptabilisés plusieurs fois<sup>97</sup>.

Il y a à un certain nombre de biais dans l'évaluation de la volumétrie des contrôles qui constitue pourtant la base pour évaluer l'efficacité de cette activité. La mission est consciente des limites de son analyse et souligne la nécessité pour la sphère publique d'améliorer sa comptabilité analytique de l'activité de police de l'eau et de la nature et de ses actes avec sinon un outil unique pour l'ensemble des acteurs concourant à cette police de l'eau et de la nature du moins des définitions et nomenclatures d'activités partagées et une interopérabilité réelle d'outils différents.

L'activité de contrôle globale en matière de la police de l'eau et de la nature et de surveillance du territoire des différents services et opérateurs les plus concernés est retracée dans le tableau ci-dessous (pour plus de détails, le lecteur se reportera à l'annexe 11).

---

<sup>93</sup> d'autres services de l'État interviennent en police de l'eau et de la nature notamment les DDCSPP

<sup>94</sup> S'agissant des parcs nationaux, il est rappelé que les données transmises étaient inexploitable pour la mission car ne traitant pas de la même chose d'un parc à l'autre ; par défaut les données de Licorne ont été retenues malgré leur manque de fiabilité.

<sup>95</sup> s'agissant notamment du temps passé aux suites des contrôles non conformes.

<sup>96</sup> Pour les parcs nationaux la note de bas de page n°46 reste valable.

<sup>97</sup> Si tant est que Licorne permet de comptabiliser les contrôles réalisés en équipe mixtes issues de différentes structures).

ETPT dédié à l'activité de contrôle	DDT(M) (LICORNE)	DREAL (LICORNE)	AFB (TEMPO)	ONCFS (GAECO)
Contrôle bureau E&N	74	7	-	-
Contrôle terrain E&N	78	19	247	442
Surveillance du territoire (terrain)	0	0	8	120
Global terrain	78	19	255	562
Global terrain et bureau	152	26	255	562
% de l'activité de contrôle dans l'activité globale de police E&N	7 %	4 %	60 %	85 %

L'activité de contrôle des services de l'État ne constitue pas, loin s'en faut, leur activité essentielle dans le domaine global de la police de l'eau et de la nature<sup>98</sup>. Pour les DDT(M) elle représente plus de 7 % et pour les DREAL à peine de 4 %. À l'inverse, pour les établissements publics historiquement spécialisés en la matière, elle représente près de 60 % pour l'AFB et 84 % pour l'ONCFS.

Les services des DDT(M) consacrent 152 ETPT aux contrôles dont 48 % aux contrôles de bureau (74 % en nombre de contrôles) et 52 % sur le terrain, les DREAL 26 ETPT dont 26 % au bureau et 74 % sur le terrain. On notera cependant que les contrôles de police de l'eau représentent 76 % de l'activité de contrôle des DDT(M) et près de 84 % de celle des DREAL (relatifs à la sécurité des ouvrages hydrauliques).

L'AFB et l'ONCFS se consacrent aux seuls contrôles sur le terrain pour respectivement 255 ETPT et 562 ETPT. À l'AFB, l'activité de contrôle et de police est très majoritaire dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques : elle représente plus de 82 % de cette activité de police pure (eau nature et surveillance du territoire) alors que cette activité dans le domaine de la nature n'en représente que 14 %. À l'ONCFS c'est l'inverse, l'activité de contrôle et de police dans le domaine de la nature représente 77 % de l'activité de police pure (eau nature et surveillance du territoire) alors que celle dans le domaine de l'eau représente à peine plus de 1 %. Cette répartition traduit une spécialisation des établissements publics liées à leur histoire<sup>99</sup> et aux compétences spécifiques de leurs agents (notamment les différentes spécialités des agents techniques et techniciens de l'environnement).

<sup>98</sup> Qui comporte le pilotage et l'animation, la réglementation et l'instruction, les contrôles et la surveillance ainsi que l'appui technique.

<sup>99</sup> On notera à ce titre, qu'à la création de l'ONEMA des orientations et directives claires ont été données pour que la police de l'activité de pêche de loisir (la police de l'hameçon) soit considérablement réduite avec des objectifs quantitatifs fixés progressivement à un niveau faible dans la mesure où cette police n'apparaissait pas prioritaire ; le fait que l'ONCFS ait repris ces missions de police de la pêche jugées non prioritaires par un autre établissement public à la demande du monde de la pêche de loisir pose question en termes d'efficacité de la sphère publique. Cela constitue un des exemples de gains en termes d'efficacité que la fusion des deux établissements AFB ONCFS (l'ONEMA ayant été absorbé dans l'AFB) opérera.

La surveillance du territoire, qui est une activité résiduelle dans les services de l'État, est en revanche très importante à l'ONCFS puisqu'elle représente 21 % soit 120 ETPT de son activité de police pure, alors qu'à l'AFB elle est contenue à 3 %. Elle relève d'une culture et d'une pratique spécifique de l'activité de police inspirée de la billebaude. S'il faut reconnaître à ce type de contrôle qu'il permet une certaine équité devant le contrôle sur tout le territoire, il y a sûrement là un gisement pour rechercher davantage d'efficacité.

On notera également que l'objectif quantitatif de 20 % du temps des services de l'État chargés de la police de l'eau et de la nature à consacrer aux contrôles<sup>100</sup>, objectif maintenu par l'administration centrale dans sa note technique du 22 août 2017 est très loin d'être atteint. Il conviendrait sans doute de vérifier si la comptabilisation du temps passé est correctement effectuée et de rappeler aux services l'importance de ce reportage.

### La volumétrie des contrôles

Nombre de contrôles	DDT(M)	DREAL	AFB (OPALE)	ONCFS (Licorne)
Contrôles bureau E&N	41 196	1 718	15	
nb de contrôles de bureau par ETPT dédié au contrôle bureau	556	245		
Contrôles terrain E&N	14 047	3 113	20 241	23 460
nb de contrôles de terrain par ETPT dédié au contrôle terrain	180	163	80	42

La productivité de l'activité de contrôle sur le terrain en police de l'eau et de la nature donne des résultats à première vue surprenants puisque celle des services de l'État (180 contrôles /ETPT dédié au contrôle terrain en DDT(M) et 163 en DREAL) est très supérieure à celle des établissements publics pourtant spécialisés en la matière, leur productivité s'élevant à 80 contrôles pour l'AFB et 42 pour l'ONCFS.

Sans remettre en cause l'efficacité des services de l'État dans le domaine des contrôles, cette difficulté a sans doute plusieurs sources d'explication et notamment :

- le mauvais partage ou/et la mauvaise appropriation de la définition et de la comptabilisation des contrôles entre services de l'État et ses établissements spécialisés notamment entre contrôles de bureau et contrôles de terrain<sup>101</sup> ;

<sup>100</sup> Contrôles de bureau et de terrain qu'il s'agisse de la préparation, de la réalisation du contrôle lui-même ou de son suivi et de ses suites

- la mauvaise comptabilisation du temps passé par les services de l'État à cette activité (cf. § précédent sur l'objectif quantitatif fixé par la DEB pour le temps à passé aux contrôles) ;
- et, si on distingue dans la police de l'eau et de la nature une police des ouvrages et une police territoriale<sup>102</sup>, une pratique plus importante dans les services de l'État de la police des ouvrages alors que les établissements publics se consacrent davantage à la "police territoriale" par essence plus consommatrice de temps.

De plus, les établissements publics spécialisés, plus tournés vers la police judiciaire que les services de l'État, consacrent probablement plus de temps à la rédaction des procès verbaux d'infraction et, le cas échéant, aux auditions pénales<sup>103</sup> que les services de l'État. Ces derniers estiment en effet le temps passé aux suites contrôles non conformes à 6,1 ETP pour les DDT(M) et 0,8 ETP pour les DREAL soit de 3 à 4 % de l'activité de contrôle<sup>104</sup>.

À ce titre la différence de productivité, presque du simple au double, entre l'AFB et l'ONCFS peut trouver plusieurs types d'explication :

- dans les thématiques de contrôle que l'AFB pilote, elle traite moins de contrôles non conformes par le biais de la police judiciaire que l'ONCFS ne le fait, appliquant en cela les orientations du plan de contrôle,
- l'ONCFS fait peut être de la surqualité dans le cadre de certaines de ses procédures judiciaires en multipliant la rédaction d'actes judiciaires (PV d'enquête, PV d'audition pénale, PV de saisie, d'inventaire de scellés ... PV de synthèse) dont il conviendrait de s'assurer qu'ils sont bien nécessaires dans tous les cas et proportionnés aux enjeux de l'infraction. Cette explication semble corroborée par le fait que, à titre indicatif :
  - 87 % des procédures judiciaires de l'AFB traitent de délits (51 %) et de contraventions C5 (36 %) ;
  - les procédures judiciaires de l'ONCFS relèvent à titre principal des délits dans 33 % des cas (les contraventions C5 représentant environ 15 %, et les contraventions de C1 à C4 traitées le plus souvent par timbres amendes, 52 %) ;
- par le manque d'efficience de la surveillance du territoire davantage pratiquée par l'ONCFS.

---

<sup>101</sup> La préparation "en chambre" d'un contrôle de terrain ne constitue pas un contrôle de bureau, et le temps qui y est consacré doit être comptabilisé en contrôle de terrain.

<sup>102</sup> Il s'agit du contrôle des autorisations individuelles d'ouvrages (stations de traitement des eaux résiduaires urbaines, barrages, digues d'étangs, moulins...) alors que la police territoriale est le contrôle de l'application de la législation ou de la réglementation et des contraintes fixées à certaines activités sur un territoire donné par exemple dans les zones vulnérables, périmètres de protection, zones non traitées par les pesticides.

<sup>103</sup> Compétence confiée aux inspecteurs de l'environnement par l'ordonnance du 11 janvier 2012.

<sup>104</sup> Pour les établissements publics, cette donnée n'est pas connue, leur utilisation de Licorne n'étant pas jugée fiable par la DEB.

#### 4.1.5.3. S'agissant de la stratégie de contrôle et de la territorialisation des enjeux

La note technique du 22 août 2017 confirme l'exigence déjà ancienne de la part de l'administration centrale d'un ciblage des contrôles sur les enjeux prioritaires du territoire et rappelle l'importance "d'un pilotage régional de l'activité de contrôle des départements" par l'établissement d'un cadrage régional et la définition de priorités adaptées aux enjeux régionaux. En effet, la recherche d'efficacité et d'efficience doit conduire la sphère publique à consacrer l'essentiel de ses moyens de contrôle dans les zones où ils peuvent avoir un effet positif sur le milieu.

Si tous les départements sont dotés d'un plan de contrôle et la majorité des DREAL ont établi des orientations régionales de contrôle, les taux de non-conformité des contrôles réalisés sur le terrain de l'ordre de 20 % (cf. tableau ci-dessous) traduisent une activité de contrôle peu efficace parce que mal ciblée (et partant, peu efficiente) puisqu'un contrôle sur 5 seulement, en supposant qu'il soit suivi d'effet, permet par les corrections apportées grâce aux suites données d'améliorer la qualité du milieu ou d'enrayer l'atteinte portée qu'il s'agisse de lutter contre l'érosion de la biodiversité ou favoriser l'atteinte du bon état des eaux.

La conformité des contrôles peut cependant avoir un intérêt :

- soit dans la mise en œuvre d'une réglementation nouvelle (nouvelle rubrique de la nomenclature, nouvelle aire protégée...) puisqu'elle démontre l'applicabilité de ladite réglementation ce qui n'était pas le cas en 2017 ;
- soit dans la révision de prescriptions anciennes qui n'assurent plus la préservation des milieux. Dans ce cas, le contrôle conforme constatant néanmoins l'insuffisance des prescriptions aurait une suite positive en termes de reconquête du milieu. Si cette donnée n'a pu être fournie à la mission, la comparaison en police de l'eau entre le nombre d'arrêtés de prescriptions complémentaires (de l'ordre de 1600) et le nombre de contrôles conformes (près de 22 000) montre que l'intérêt d'un contrôle conforme reste faible pour reconquérir la qualité du milieu et faire cesser les atteintes qui y sont portées.

Aucun document ne fait état de l'évaluation dans chaque département de la qualité de la stratégie de contrôle et de la définition des ajustements nécessaires. Or, nombre des précédents rapports sur la police de l'environnement relevaient l'insuffisance de la stratégie de contrôle et notaient que le plan de contrôle constituait davantage une juxtaposition des plans de contrôle des différents structures que l'application d'une stratégie globale de contrôle, la méthodologie employée pour la répartition des moyens au service de cette stratégie étant rarement expliquée.

À la lumière des éclairages précédents, il semble donc que les stratégies de contrôles départementales qui devraient viser à territorialiser les enjeux et, dans les zones à enjeux ainsi définies et cartographiées, à cibler les priorités de contrôles, dans le but de rendre l'activité de contrôle efficace et efficiente, aient encore bien des progrès à faire.

Si la démarche qualité de la police de l'eau et de la nature pilotée par la DEB a proposé quelques fiches types d'exemples de territorialisation d'enjeux et priorisation d'actions, elles pourraient être affinées et complétées ; en outre, l'évaluation de la répartition des moyens humains en fonction desdits enjeux n'a jamais fait l'objet d'une proposition de méthode.

Nombre de contrôles	DDT(M)	DREAL	AFB	ONCFS	PARCS	global
Contrôles bureau E&N	41 196	1 718	15	37		42 966
Contrôles bureau non conformes	1 879	268	3	9		2 159
Taux non conformité contrôle bureau	4,5 %	15,6 %	20 %	24,30 %		5 %
Contrôle terrain E&N	14 047	3 113	20 241	23 460	578	61 179
Contrôles terrain non conformes	4 514	570	5 767	3 205	47	13 434
Taux non conformité contrôle terrain	32,1 %	18,3 %	28.50 %	<u>13,7 %*</u>	8, %	21,9 %
Taux de contrôles de vérification <sup>105</sup> non conformes	73,2 %		62,2 %			

\* ce taux est manifestement erroné et devrait être rectifié au moins à hauteur de 44,2 % puisque l'ONCFS a initié 10 368 procédures judiciaires ce qui suppose au moins autant de contrôles non conformes en 2017.

#### 4.1.5.4. Suites données aux contrôles et stratégie post contrôle

L'efficacité des contrôles tient d'abord à la formalisation donnée aux contrôles non conformes, mais aussi à l'existence des suites qui sont données aux contrôles non conformes dûment constatés.

- S'agissant de la formalisation des contrôles non conformes

Les contrôles non conformes ne sont pas formalisés dans près de 40 % des cas en DDT(M) et 60 % en DREAL. Les contrôles de vérification, dont la nature n'est pas précisée, ayant un taux de non-conformité de 73 %, il semble que la formalisation soit un élément important.

- S'agissant des suites données aux constats des contrôles non conformes

Les protocoles signés dans 88 % des départements entre le préfet, le procureur, l'AFB et l'ONCFS conformément à la circulaire du 21 avril 2015 du garde des sceaux et mis à jour des dispositions de l'ordonnance de 2012 sont un bon cadrage général de l'utilisation des différents types d'outils en vue de donner une suite aux contrôles non conforme.

Il est très difficile d'obtenir le taux de contrôle non conformes dûment constatés ayant fait l'objet de suites administratives ou judiciaires. En matière judiciaire le temps peut

<sup>105</sup> Un contrôle de vérification est un contrôle réalisé après un premier contrôle non conforme

être long : un PV dressé l'année N peut ne trouver de suite que l'année N+1 voire N+2. S'il n'en va pas théoriquement de même s'agissant de la mise en demeure administrative, en revanche s'agissant notamment de la consignation des fonds, de l'aboutissement d'une transaction pénale ou d'autres sanctions, la problématique est la même. Au mieux, dispose-t-on des suites administratives élaborées dans l'année.

En outre, les suites judiciaires données à un PV d'infraction sont rarement connues des services. Les personnels des greffes des tribunaux n'ont pas le temps nécessaire à consacrer aux demandes faites par les inspecteurs de l'environnement et leurs référents parquets ; cette recherche devrait être automatisée par le biais de la chaîne Cassiopée<sup>106</sup> et versée dans les outils ou l'outil au service des agents dressant les PV de police de l'environnement.

Le rapport entre le nombre de suites administratives ou judiciaires renseigné dans Licorne en 2017 et le nombre de rapports en manquement administratif ou de PV dressés en 2017 qui est de 37 % en DDT(M) ou 10 % DREAL doit donc être pris avec précaution.

Sous les réserves précédentes, le résultat d'un gros tiers des contrôles non conformes constatés ayant une suite administrative ou judiciaire en DDT(M) (c'est-à-dire un gros cinquième des contrôles non conformes réalisés par leurs agents) met à mal non seulement la crédibilité des agents de l'administration en charge de ces missions de contrôle et, le cas échéant, leur motivation, mais aussi partant, l'activité de contrôle en elle-même.

Les services de l'État s'orientent plus volontiers vers la voie administrative : ainsi 83 % des contrôles non conformes constatés par les agents de DDT(M) le sont par la voie administrative. Un petit tiers seulement ont une suite administrative par le biais de la mise en demeure.

En revanche, la moitié des infractions constatées par la voie judiciaire ont une suite judiciaire notamment par la voie de la transaction pénale dont l'utilisation a été largement développée puisqu'elle représente 72 % des suites judiciaires.

---

<sup>106</sup> Chaîne Applicative Supportant le Système d'Information Oriente Procédure pénale Et Enfants (CASSIOPEE). Mis en œuvre dans les tribunaux de grande instance, Cassiopée permet l'enregistrement d'informations relatives aux plaintes et dénonciations reçues par les magistrats, dans le cadre de procédures judiciaires (gestion des audiences, élaboration des décisions des juridictions de jugement, gestion des voies de recours et des recours en grâce, gestion des requêtes, gestion des scellés et des objets en gardiennage, gestion de l'exécution des peines, gestion des agendas, archivage électronique), afin d'améliorer le délai de traitement des procédures, et d'assurer l'information des victimes.



Suites aux contrôles non conformes	DDT(M)	DREAL	AFB non transmis	ONCFS non transmis
Taux de contrôles terrain non conformes constatés (par RMA ou PV)	62 %	40 %		
Taux de contrôles terrain non conformes constatés et ayant une suite	37 %	10 %		
Taux de contrôles terrain non conformes constatés par RMA	52 %	39 %		
Taux de contrôles terrain non conformes constatés par RMA et ayant une suite administrative	35 %	9 %		
Taux de contrôles terrain non conformes constatés par la voie judiciaire	10 %	1,2 %		
Taux de contrôles terrain non conformes constatés par la voie judiciaire et ayant une suite judiciaire (dont transaction pénale)	51 % (37 %)	57 % (57 %)		

Il est donc essentiel que des bilans de la mise en œuvre des protocoles quadripartites soient réalisés aux fins d'évaluation desdits protocoles et de leurs ajustements. Or, l'administration centrale du MTES n'a pas été destinataire de telles évaluations.

## 5. Des évolutions réglementaires pour gagner en efficience

Ces évolutions visent :

- à identifier et à restreindre ou éliminer les tâches peu utiles à l'atteinte des objectifs de restauration de la qualité des milieux ou de l'état de conservation des espèces ;
- distinguer, quand ils ou elles existent, les territoires à fort enjeux et les activités à forts impacts,

afin de consacrer l'essentiel de la charge de travail aux tâches efficaces en termes de restauration de la qualité des milieux et dégager des marges de manœuvre pour absorber la baisse programmée d'effectifs et renforcer certaines des actions jugées insuffisantes.

Dans ce cadre, la DEB en charge du pilotage de la politique de l'eau et de la biodiversité a déjà mis en place des actions et lancé des réflexions sur l'allègement de certaines tâches d'instruction.

La mission propose aussi d'étudier d'autres pistes pour aller plus loin.

### 5.1.1. Alléger l'instruction des déclarations

#### 5.1.1.1. *Élaborer une stratégie d'opposition à déclaration sur les déclarations à enjeux*

Le régime déclaratif constitue une procédure simplifiée dans laquelle le pétitionnaire soumet au préfet le dossier de déclaration de son projet qui intègre une étude d'incidences et reçoit un récépissé de déclaration accompagné des prescriptions techniques générales applicables au projet. Ce régime vise généralement de petits projets, pour lesquels l'impact sur les milieux aquatiques est moindre que les installations ouvrages travaux activités ( IOTA) soumis au régime d'autorisation.

Certaines analyses juridiques qualifient d'avatar juridique ce régime déclaratif de police de l'eau dans la mesure où le préfet a la possibilité de s'opposer à une opération soumise à déclaration dans un délai maximum de deux mois. Son opposition, motivée, est notifiée au demandeur qui peut se faire entendre devant le comité départemental de l'environnement des risques sanitaires et technologiques (CODERST).

Afin d'optimiser le temps passé par les agents instructeurs de ces dossiers de déclaration, la DEB a produit une instruction et engagé une réflexion dans les services déconcentrés<sup>107</sup>. En effet, parmi l'ensemble des dossiers soumis à déclaration (évalué à 10 000 par la DEB<sup>108</sup>) seuls certains présentent des enjeux particuliers et requièrent une vigilance accrue. En conséquence, il a été demandé aux services instructeurs (DREAL, DDT(M)-M...) de hiérarchiser leurs interventions en fonction d'un cadrage-type. L'objectif est de concentrer la charge de travail sur les "projets présentant des

---

<sup>107</sup> [note technique](#) en date du 5 février 2018.

<sup>108</sup> S'agissant des déclarations, ce chiffre est sans doute un peu surévalué. Il vaut en effet pour l'ensemble des procédures simplifiées qui comprend aussi les autorisations temporaires, les arrêtés de prescriptions complémentaires, les renouvellements d'autorisation et les autres autorisations sans enquête publique.

risques environnementaux sur des milieux fragiles” compte tenu du contexte d’effectifs contraints d’une part, et de la mise en place de l’autorisation environnementale qui impose de renforcer la mobilisation des services instructeurs pour assurer une information amont du pétitionnaire, un respect des délais d’instruction et, le cas échéant, la coordination de l’instruction des dossiers présentant le plus d’enjeux environnementaux, d’autre part.

À partir de critères objectifs d’identification, la note technique fournit la marche à suivre pour éviter l’éparpillement des services. Cette grille d’analyse a “vocation à être adaptée au niveau régional et, le cas échéant, au niveau départemental”, notamment pour prendre en compte les spécificités locales<sup>109</sup>.

Au début de l’été, seules trois DREAL avaient signalé l’adoption de leur stratégie régionale d’instruction des dossiers de déclaration, alors que les autres indiquaient que le travail était en cours.

Il convient de rappeler ici, que l’avis technique de l’AFB, nécessitant souvent une visite sur place, est chronophage et ne doit être requis par les services déconcentrés que sur les dossiers soumis à autorisation et ceux de déclaration présentant un intérêt particulier défini dans le cadre de la stratégie d’instruction.

Il n’a pas été fourni à la mission d’estimation ex-ante de l’impact attendu de la mise en œuvre de cette note d’instruction en termes d’efficience et de redéploiement sur les missions de police de l’eau à renforcer.

Cette instruction n’étant pas la première à demander une stratégie d’opposition et la détermination des déclarations à enjeux, l’administration centrale a prévu, et il faut le souligner, que ces stratégies lui soient transmises en vue du partage des bonnes pratiques. Leur évaluation en termes d’efficience est, en effet, un point important.

La mission suggère :

- d’instituer un processus annuel d’évaluation de ces stratégies d’instruction ;
- de donner instruction aux services déconcentrés de réserver leurs demandes d’avis techniques à l’établissement public aux seuls dossiers à enjeux (déclarations à enjeux déterminés dans le cadre de la stratégie d’opposition ou demandes d’autorisations) et de rétablir dans le code de l’environnement, pour AFB et le nouvel établissement public, les dispositions qui existaient pour l’ONEMA (art. R.213-12-14) et prescrivait au ministre de l’écologie de définir la convention type à passer entre l’établissement et le préfet.

#### *5.1.1.2. Réflexions sur le régime déclaratif*

- Réflexions en cours à la direction de l’eau et de la biodiversité

La DEB a engagé une réforme de la nomenclature des IOTA. Elle vise, dans un contexte de réduction des moyens des services déconcentrés, à simplifier les démarches pour les porteurs de projets, raccourcir les délais, alléger le travail des services instructeurs et améliorer les conditions d’exercice de leurs missions.

Ce chantier de simplification s’inscrit dans le cadre des productions d’un séminaire des services déconcentrés sur la priorisation de leurs missions ; il envisage de modifier certains seuils qui génèrent, sans que les enjeux environnementaux ne le justifient, une charge administrative pour les porteurs de projet et les services instructeurs.

---

<sup>109</sup> Dans le même sens, elle encourage l’élaboration d’arrêtés-types locaux de prescriptions particulières ou d’opposition à déclaration afin d’alléger l’instruction des dossiers au cas par cas.

En matière de régime déclaratif, il vise à mettre en place :

- une réglementation générale nationale applicable à tous les IOTA sans les faire entrer dans un régime de formalités préalables qui, pour certains IOTA, remplacerait le régime de déclaration préalable auquel certains d'entre eux sont actuellement soumis ;
- un régime de déclaration simplifiée, sans opposition possible de la part de l'autorité administrative : il s'agit là d'un vrai régime de déclaration préalable avec la possibilité d'une réglementation *a posteriori* par édicition de prescriptions spécifiques individuelles s'il est avéré que l'IOTA porte atteinte à la protection des milieux aquatiques et plus globalement aux intérêts protégés par l'article L. 211-1 du code l'environnement.

Afin de vérifier l'efficacité de cette procédure simplifiée, la mission suggère à la DEB d'encourager au maintien, dans le cadre de la stratégie de contrôle, d'un minimum de contrôle sur ces déclarations.

- Réflexions à poursuivre sur le régime déclaratif

- *Dématérialiser les déclarations notamment les déclarations dites simplifiées*

La réception et le traitement des déclarations dites simplifiées sur lesquelles l'autorité administrative n'aura, le cas échéant, à intervenir en instruction qu'après une action de contrôle ayant démontré que l'insuffisance des prescriptions générales édictées pour protéger les milieux aquatiques, est une tâche sans véritable valeur ajoutée. Une meilleure utilisation des ressources humaines justifierait que cette tâche soit industrialisée par la dématérialisation des déclarations avec un adressage automatisé des prescriptions générales applicables.

Le formulaire des déclarations dématérialisées devra comprendre leur géolocalisation ; elles seront traitées dans une banque de données en interopérabilité avec le logiciel Cascade afin d'en faciliter le tri en vue d'éventuels contrôles.

- *Étudier la déconcentration de la délimitation de zones à enjeux où l'État peut s'opposer à la déclaration dans le cadre d'une stratégie*

Pour compléter la note technique du 4 août 2018 relative à la stratégie d'instruction des déclarations, une fois les stratégies d'opposition à déclaration connues et évaluées, la détermination des zones à enjeux et de(s) type(s) d'IOTA dans lesquelles et auxquels l'État pourrait s'opposer à la déclaration, pourrait être déconcentrée au niveau local.

Si la faisabilité juridique de cette proposition ne pose pas problème, son intérêt, qui tient dans la clarification du régime de déclaration pour les usagers, devrait cependant être étudié : en contre-partie de la transparence, elle créerait une certaine rigidité. En outre, se poserait la question du bon niveau de déconcentration : préfet de département, préfet de région ou préfet de bassin.

- *Étudier l'intérêt d'un contrôle systématique par un organisme agréé à l'issue de la réalisation des IOTA soumises à déclaration susceptible d'opposition*

Il s'agirait de revenir pour les IOTA soumis à déclaration susceptibles d'opposition à la pratique ancienne du recollement (abandonnée par la loi n° 92-3 du 3 janvier en 1992 sur l'eau) des installations, ouvrages, travaux et aménagements à l'issue de leur réalisation, en l'externalisant et la confiant à des organismes agréés pour permettre au pétitionnaire de s'assurer du respect des prescriptions.

## 5.1.2. Modifier la nomenclature IOTA

### 5.1.2.1. Alléger la nomenclature des IOTA

Dans le cadre de la réforme de la nomenclature des IOTA précitée et au-delà de la simplification du régime déclaratif évoquée au paragraphe précédent, la DEB prévoit aussi un "allègement" de la nomenclature par fusion de rubriques et par création de rubriques exclusives.

Certaines réflexions sont ainsi en cours relatives à :

- la fusion des rubriques assainissement et épandage en vue de permettre une meilleure articulation avec les ICPE ;
- la fusion des rubriques plan d'eau et vidange ;
- la fusion des rubriques relatives aux travaux en cours d'eau ;
- la création d'une rubrique relative à la renaturation des milieux, exclusive de toute autre, soumise à simple déclaration dans la mesure où ce type de travaux sont favorables à l'environnement.

Si ces réflexions ont pour objectif d'alléger la charge de travail des services instructeurs, elles ne sont pas encore assez avancées pour pouvoir évaluer cet allègement.

La mission estime qu'en la matière les risques de contentieux fondé sur le non-respect du principe de non régression de la protection de l'environnement doivent être analysés avec la plus grande précaution, l'écran que constitue la fusion de rubriques ou la rubrique exclusive de toute autre pouvant apparaître comme un procédé grossier.

En outre, la mission estime que tant le principe de non régression de la protection de l'environnement que la nécessité du respect des objectifs de bon état des eaux et de non dégradation posés par la directive cadre sur l'eau, imposent une réflexion sur l'institution dans le code de l'environnement de "zones sensibles" dans lesquelles la multiplication diffuse de certains IOTA – qui pris isolément sont à faible impact – ayant un impact important, les seuils d'autorisation ou déclaration pourraient être abaissés. Ces zones seraient à l'image des zones de répartition des eaux prévues à l'article L.211-2 dudit code qui sont sensibles à la multiplication diffuse de prélèvements sur la ressource.

### 5.1.2.2. Étudier la faisabilité d'un régime d'enregistrement adapté

L'objectif de la création d'un régime d'enregistrement en police de l'eau, par analogie avec la réforme faite en 2009 pour les ICPE, serait une meilleure mobilisation des moyens de l'action publique pour recentrer l'intervention de l'État, d'une part, sur les dossiers présentant un très fort enjeu au plan de la protection de l'environnement et, d'autre part, sur le contrôle des installations, ouvrages, travaux et activités et ce, dans la mesure où les dossiers relevant de ce régime ne seraient pas susceptibles de porter atteinte à l'environnement compte tenu des prescriptions générales fixées au niveau national.

L'objectif est également d'alléger les procédures administratives pour les petits IOTA dans les cas où il existe des risques significatifs justifiant un examen préalable du projet par le service de police de l'eau, mais qui peuvent être prévenus par le respect de prescriptions standardisées. Les IOTA qui seront soumis à enregistrement

pourraient bénéficier de délais d'instruction de quatre ou cinq mois, alors que ce délai est de plus d'un an aujourd'hui pour les IOTA soumis à autorisation, en raison d'une instruction complète du dossier conduisant à imposer dans tous les cas des prescriptions individualisées.

En effet, ce régime intermédiaire entre la déclaration et l'autorisation avec enquête publique est un régime d'autorisation simplifiée qui peut, néanmoins, pour des raisons environnementales, basculer dans le régime d'autorisation.

Les collectivités locales concernées ainsi que le public sont consultés sur les demandes d'enregistrement, sous une forme simplifiée et modernisée grâce à l'utilisation des technologies de l'information.

Au vu des éléments du dossier, le préfet a la possibilité d'enregistrer l'installation, de fixer au besoin les prescriptions complémentaires qui seraient nécessaires au niveau local, de demander l'organisation d'une enquête publique en cas de sensibilité environnementale particulière ou de refuser l'enregistrement.

La procédure d'autorisation simplifiée vise enfin à responsabiliser les pétitionnaires et à leur donner davantage de visibilité sur les conditions de réalisation de leur projet. Les prescriptions techniques applicables, définies au niveau national, seront connues des opérateurs avant le démarrage de la procédure administrative. Les pétitionnaires pourront intégrer ces exigences à un stade amont de la conception de leurs projets, ce qui permettra une meilleure prise en compte des préoccupations d'environnement. Il leur reviendra alors de démontrer dans le dossier de demande d'enregistrement qu'ils seront à même de respecter la réglementation.

Ce régime pourrait être adapté en police de l'eau et prévoir au-delà de l'autocontrôle, des contrôles périodiques par un organisme agréé (ce qui permettrait de réduire l'intervention de l'administration à un contrôle de deuxième niveau, en nombre réduit avec une meilleure acceptabilité).

Ces contrôles périodiques par un organisme agréé pourraient être rendus systématiques dans les prescriptions générales avec une périodicité fixée ce qui constituerait une forme d'externalisation. À noter que ce type de contrôle<sup>110</sup> est surtout intéressant pour les activités et les ouvrages utilisés lors de leur exercice, alors que la nomenclature IOTA concerne beaucoup de travaux.

L'instauration d'un tel régime devrait être étudié en parallèle avec le régime de déclaration simplifiée et sa dématérialisation et le régime d'autorisation, pour identifier les moyens humains utilisés à des tâches industrialisables et les redéployer sur l'analyse et le suivi des dossiers ou des enjeux prioritaires.

Dans le cadre d'une modification aussi globale du régime de formalités préalables des IOTA, les risques de contentieux pour non respect du principe de non régression de la protection de l'environnement paraissent plus faibles.

---

<sup>110</sup> Les principes généraux de ces contrôles seraient les suivants :

- Informer les exploitants de ces installations de la conformité de leurs installations avec les prescriptions réglementaires ;
- pour une non-conformité majeure, une saisine de l'administration serait prévue en cas d'absence d'envoi d'un échancier, de non réalisation d'un nouveau contrôle ou de maintien du constat après un nouveau contrôle ;
- le coût de la visite de contrôle serait à la charge de l'exploitant, premier bénéficiaire ;
- obligation de faire effectuer le contrôle par un organisme de son choix ayant fait l'objet d'un agrément ministériel ; cet organisme de contrôle technique n'a aucun pouvoir de police.

## 6. Brefs rappels historiques sur les polices des usages

Au XIX<sup>e</sup> siècle la police de la chasse n'a été assurée que par les préposés des Eaux & Forêts, les gardes champêtres et la gendarmerie nationale, ainsi que par des gardes particuliers, commissionnés par les propriétaires ou détenteurs de droits de chasse et agréés par l'Administration.

Au XX<sup>e</sup> siècle, c'est pour employer en commun des gardes particuliers que des propriétaires et détenteurs de droit de chasse se sont constitués en sociétés de chasse puis en association départementale de chasseurs. Cette organisation a ensuite connu, à partir de la Première Guerre mondiale, un fort développement du nombre de chasseurs au moment même où l'Administration des Eaux & Forêts était, par suite de la guerre, à un faible niveau d'effectifs. Le Gouvernement a alors choisi de confier la police de la chasse, sous le contrôle de cette Administration, aux gardes particuliers des associations de chasseurs, et de les doter de pouvoirs de plus en plus étendus, jusqu'à ce que ces gardes soient intégrés, progressivement, dans un établissement public (ONCFS).

Ce bref rappel historique explique pourquoi les personnels en tenue de l'ONCFS consacrent la majeure partie de leur activité à du contrôle d'usage dans l'exercice de la chasse, assurant de fait :

- un gardiennage de propriétés privées (lorsqu'ils constatent des infractions de chasse sur autrui) ;
- ou le contrôle de la bonne mise en application du schéma départemental cynégétique pour le compte de la fédération départementale des chasseurs (FDC) qui l'a rédigé et fait approuver par le préfet lorsqu'ils vérifient le respect du plan de chasse, des règles d'agraine ou de sécurité.

En matière de pêche en eau douce, une partie de l'histoire est similaire, mais à compter de la création de l'ONEMA, la police des usages a été transférée en 2007 aux fédérations départementales des associations de pêche et pisciculture. Ce transfert a été facilité par le fait que ces fédérations sont des fédérations d'associations alors que les FDC sont principalement des associations de chasseurs, personnes physiques.

## 7. Les agents de développement des fédérations de chasseurs ou de pêche

### 7.1. Étendre les pouvoirs des agents de développement ?

La recommandation, formulée par le rapport IGF-CGEDD, de « *permettre aux agents de développement des fédérations de chasseurs d'assurer le contrôle général de la police de la chasse, y compris en l'absence de convention entre la fédération et le propriétaire* » ramènerait le gardiennage des droits de chasse sur des terrains publics ou privés dans le champ du droit privé et allégerait la charge des fonctionnaires des services déconcentrés de l'État et, surtout, de l'ONCFS, dont ce n'est pas la vocation première<sup>111</sup>.

### 7.2. État du droit

En l'état actuel du droit pénal (Env. R,428-26), **les agents de développement des fédérations sont des gardes particuliers**. À ce titre, ils ont le pouvoir, comme ces derniers, de « *constater par procès-verbaux les infractions portant préjudice aux détenteurs de droits de chasse qui les emploient* » (Env. L. 428-21).

Malgré la rédaction, ambiguë, de l'article Env. L.421-5, **ils n'ont donc pas les pouvoirs de police judiciaire nécessaires** pour "*veiller au respect du schéma départemental de gestion cynégétique<sup>112</sup> sur tous les territoires où celui-ci est applicable*", mais seulement (article Env. L. 428-21) "**dans la limite des territoires dont ils assurent la garderie**", par "*convention passée entre le propriétaire ou le détenteur du droit de chasse et la fédération*" puisque ce sont les seuls territoires pour lesquels ils sont commissionnés et agréés.

D'ailleurs, peu de fédérations ont mis en place ce dispositif administrativement lourd (une convention par propriétaire ou détenteur de droit de chasse) et peu efficace. Une modification législative serait donc incontournable si le gardiennage des droits de chasse de tous les territoires devait être transféré aux fédérations de chasseurs.

Une première précaution serait, toutefois, de ne pas donner à ces personnels, sauf en ce qui concerne la chasse sur autrui, de pouvoir de constater des infractions commises par des non-chasseurs ; ne serait-ce que parce que le schéma départemental de gestion cynégétique n'a pas le caractère d'un règlement de police générale opposable à tous les citoyens mais seulement d'un règlement de l'activité chasse.

---

<sup>111</sup> Même si le code de l'environnement, dans son article L420-2 dispose que « Le Gouvernement exerce la surveillance et de la police de la chasse dans l'intérêt général. »

<sup>112</sup> Article Env. R. 428-17-1 - « *Est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 4e classe le fait de contrevenir aux prescriptions du schéma départemental de gestion cynégétique relatives :*

1° *A l'agrainage et à l'affouragement ;*

2° *A la chasse à tir du gibier d'eau à l'agrainée ;*

3° *Aux lâchers de gibiers ;*

4° *A la sécurité des chasseurs et des non-chasseurs. »*



Il faut aussi avoir en mémoire que :

- ce sont les chasseurs qui se sont, depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle, organisés en associations loi de 1901 pour lutter contre la chasse sur autrui en employant des gardes-chasse, associations que l'Administration a, par la loi du 28 juin 1941 (modifiée par la loi du 27 décembre 1941), organisées en FDC telles qu'elles existent aujourd'hui, mais en les plaçant, à l'époque, sous le contrôle du Conseil supérieur de la chasse et des conservateurs des Eaux & Forêts,
- c'est la même loi du 28 juin 1941 qui a instauré l'obligation pour chaque chasseur d'adhérer à une société départementale des chasseurs et de verser à celle-ci une cotisation, et prévu que **les ¾ du produit de la cotisation sont obligatoirement affectés à « l'entretien d'une ou plusieurs brigades chargées de la police de la chasse ».**

Depuis, diverses péripéties administratives ont amené à une forte structuration de la chasse par l'Administration et au passage de ces gardes-chasse d'un statut de salariés de droit privé des FDC à celui de fonctionnaires. Mais l'époque où les gardes « fédéraux » effectuaient une application sélective des textes en fonction des instructions discrétionnaires données par certains présidents de fédération de chasseurs est encore dans les mémoires.

Il ne paraît donc pas souhaitable de faire un complet retour en arrière en déléguant totalement aux gardes particuliers ou agents de développement, l'application des textes relatifs à la chasse ou à la pêche. Il serait au contraire souhaitable que le plan de contrôle de ces agents de développement soit défini par les pouvoirs publics (Procureur). De plus l'abandon de tout contrôle de police sur l'activité de chasse prêterait le flanc à la critique probable de privatisation de la police et de constitution de milices privées. Le monde de la chasse étant déjà sous le feu de critiques pas toujours infondées cela doit amener à une grande prudence quant à la lisibilité des décisions qui seront prises.

De plus, une partie des infractions à la police de la chasse relève du respect des règles de sécurité publique, des espaces ou des espèces menacées. Il ne convient pas que le contrôle du bon respect, par les chasseurs, de ces règles de police générale de la nature soit confié aux seuls gardes particuliers ou agents de développement.

Pour alléger la charge de contrôle qui incombe aux agents de la force publique, il conviendrait donc de poursuivre plusieurs voies :

- donner aux agents de développement des fédérations les pouvoirs de gardes particuliers de droits de chasse (ou de pêche) non sur la totalité de l'espace rural, mais sur les territoires (ou cours d'eau) adhérents de ces fédérations, sans qu'il soit nécessairement besoin qu'une convention soit établie ;
- réduire les interventions des agents de la force publique pour les infractions de chasse ou de pêche sur autrui – à l'exception de la répression du grand braconnage -, et pour les infractions aux règles d'adhésion aux fédérations (défaut de permis, défaut de timbre ou d'assurance...);
- réduire les interventions des agents de la force publique pour le contrôle du respect des maxima<sup>113</sup> pour les espèces ou catégories soumises à minimum ;
- simplifier la réglementation, voire la législation.

---

<sup>113</sup> Selon les espèces : plan de chasse ou prélèvement maximal autorisé.

### 7.3. Des évolutions qui suscitent des interrogations

Les pouvoirs des agents de développement doivent-ils être étendus à tous les territoires bénéficiaires d'un plan de chasse ou d'un plan de gestion (ceux dont les titulaires de droits de chasse doivent adhérer à la fédération – cf. art. 3 2° du statut type) voire à tous les territoires chassés ?

Dans ces deux cas, la fédération est-elle fondée à demander une participation financière spécifique à ces territoires (cf. art. 2 du statut type) ?

Sur le premier point, la loi du 1er mai 1924, par laquelle l'Administration déléguait, aux « *gardes particuliers appartenant aux brigades mobiles de répression du braconnage des associations cynégétiques ou des fédérations des sociétés de chasse* », des prérogatives normalement réservées aux agents publics, avait limité cette délégation en la permettant « *sauf opposition des propriétaires en ce qui concerne leurs terrains* »<sup>114</sup>.

Il serait prudent de reprendre la même réserve pour permettre aux propriétaires ou détenteurs de droit qui ne souhaitent pas être gardiennés sans leur accord de leur donner cette possibilité de s'opposer.

Sur le deuxième point, celui de la participation financière, il faut là aussi être prudent. Si la cour européenne des droits de l'Homme a jugé que l'adhésion obligatoire des chasseurs à la FDC n'était pas contraire aux conventions internationales, l'obligation d'adhérer pour bénéficier du service de gardiennage pourrait être cassée pour entrave à la liberté d'entreprendre et de commerce, cette prestation de gardiennage pouvant être assurée par des entreprises commerciales.

### 7.4. Modifications réglementaires ou législatives

Si le choix d'étendre les pouvoirs des agents de développement devait être fait, il faudrait modifier :

#### 7.4.1. le 10e alinéa de l'article L.421-5 :

*« Les fédérations peuvent recruter, pour l'exercice de leurs missions, des agents de développement mandatés à cet effet. Ceux-ci veillent notamment au respect du schéma départemental de gestion cynégétique sur tous les territoires où celui-ci est applicable. Dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, leurs constats font foi jusqu'à preuve contraire. »*

en

*« Les fédérations recrutent, pour l'exercice de leurs missions, des agents de développement mandatés à cet effet. »*

<sup>114</sup> Afin de bien souligner les limites de cette ouverture, le directeur général des Eaux & Forêts de l'époque (J. CARRIER) précise dans sa « circulaire du 5 août 1924 à MM. les conservateurs [des Eaux & Forêts] concernant la mise à exécution des modifications à la loi sur la police de la chasse » : « *Les attributions des gardes particuliers des brigades mobiles des associations cynégétiques ou des fédérations des sociétés de chasse, commissionnés comme gardes des Eaux & Forêts, se trouvent limitées par les mots inscrits dans la loi « sauf opposition du propriétaire ». Il en résulte que ces gardes ne pourront constater les délits de chasse sur autrui, sans la permission du détenteur du droit de chasse, qu'autant qu'ils auront été autorisés par ces derniers à réprimer les délits de cette nature.* »

#### **7.4.2. le 4e alinéa de l'article L.428-21 :**

*« À la demande des propriétaires et détenteurs de droit de chasse, une convention peut être passée entre eux et la fédération départementale des chasseurs dont ils sont membres pour que la garderie particulière de leurs terrains soit assurée par des agents de développement de cette fédération. Les agents ainsi nommés dans cette fonction par la fédération sont agréés par le représentant de l'Etat dans le département ; ils bénéficient des dispositions des trois premiers alinéas du présent article dans les limites des territoires dont ils assurent la garderie. »*

en

*« Les agents de développement des fédérations départementales des chasseurs peuvent être agréés comme gardes-chasse particuliers et assermentés pour veiller au respect du schéma départemental de gestion cynégétique et assurer la garderie particulière, sur tous les territoires adhérents de la fédération, sauf opposition des propriétaires en ce qui concerne leurs terrains. »*

#### **7.4.3. le 5e alinéa de l'article L.437-13 :**

*« Sur les eaux n'appartenant pas au domaine public fluvial, à la demande des propriétaires et des détenteurs de droits de pêche, une convention peut être passée entre eux et la fédération départementale ou interdépartementale des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique pour que la garderie particulière de leurs droits de pêche soit assurée par des agents de développement de cette fédération. Les agents ainsi nommés dans cette fonction par la fédération sont agréés par le représentant de l'État dans le département ; ils interviennent conformément aux dispositions des trois premiers alinéas du présent article dans la limite des territoires dont ils assurent la garderie. »*

en

*« Les agents de développement des fédérations départementale ou interdépartementale des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique peuvent être agréés comme gardes-pêche particuliers et assermentés pour assurer la garderie particulière des propriétaires et détenteurs de droit de pêche. »*

#### **7.4.4. les articles R.428-26 et 27**

*Pour y supprimer les références aux conventions passées entre propriétaires ou détenteurs de droit de chasse et la fédération de chasseurs. Et introduire des articles homologues pour la pêche.*

## **8. Vers une évolution du plan de chasse et de l'indemnisation des dégâts de gibier ?**

### **8.1. Le plan de chasse est d'histoire récente**

Mis en place par la loi n° 63-754 du 30 juillet 1963, le plan de chasse est un outil de limitation des tirs des grands animaux qui y sont soumis, par l'obligation de marquage (Env. R. 425.10) sous peine d'une contravention de la 5<sup>e</sup> classe d'un montant de 1 500 €. Il consiste à attribuer, pour un territoire donné, un quota maximal (et parfois aussi minimal) de spécimens d'une espèce à prélever pour une ou plusieurs saisons de chasse. Des critères qualitatifs, tels que le sexe, l'âge ou le poids peuvent aussi être mis en place. Le plan de chasse est obligatoire pour le cerf, le chevreuil, le mouflon, le daim, le chamois et l'isard. Il est actuellement régi par les articles Env. L.425-6 à L.425-13 et R.425-1 à R.425-13.

#### **Le plan de chasse est « victime de son succès »**

Dès 2012, le réseau Ongulés de l'office national de la Chasse et de la Faune sauvage a fait le constat que la mise en œuvre du plan de chasse, de façon progressive à partir de 1963, puis sa généralisation en 1979, ont permis une progression rapide et importante des populations d'ongulés sauvages. Cette évolution engendre des difficultés agricoles et forestières de plus en plus fréquentes.

### **8.2. Le plan de chasse ne garantit pas l'équilibre agro-sylvo-cynégétique**

Il est un fait que, même si son caractère obligatoire et sa généralisation à tout le territoire national visaient à « assurer un équilibre agricole, sylvicole et cynégétique », le plan de chasse, qui n'a pas été fait pour limiter les populations, ne parvient pas, dans un nombre croissant de départements, à maintenir les populations à des effectifs compatibles avec les capacités d'accueil des milieux naturels et agricoles.

De fait, outil de limitation des tirs, le plan de chasse n'est, en revanche, pas un bon outil d'incitation à respecter un minimum, car la vérification de cette obligation nécessite un dispositif, lourd et coûteux en temps de personnel, de présentation des animaux.

Le plan de chasse n'est pas, dans son fonctionnement actuel, en mesure de maintenir ou de restaurer l'équilibre qu'il prétend viser.

### **8.3. Le plan de chasse est un dispositif qui coûte cher**

Fruit d'un long travail de concertation entre acteurs du monde rural, puis en commission, puis d'information du public, l'arrêté annuel de plan de chasse et les arrêtés individuels constituent une charge administrative lourde pour les services déconcentrés de l'État.

Pour autant, en raison des surpopulations déjà décrites, il ne règle pas la question des dégâts et, là encore, les services déconcentrés de l'État sont sollicités pour assurer la régulation des surpopulations, en utilisant des lieutenants de louveterie pour des

battues administratives. Ils doivent également réguler les conflits entre exploitants agricoles et fédérations des chasseurs sur l'indemnisation des dégâts.

#### **8.4. Le plan de chasse est un outil qui a atteint ses limites**

Inutile pour le chevreuil, espèce territoriale et monogame, contre-productif pour le sanglier, espèce ubiquiste et prolifique à laquelle il n'aurait pas dû être appliqué, il pourrait garder son utilité, pour son volet qualitatif, pour le cerf.

#### **8.5. Quelles conséquences en cas de suppression du plan de chasse ?**

L'interdiction du plan de chasse pour le sanglier est une mesure de mise en cohérence : cette espèce prolifique n'a pas besoin de plan de chasse pour coloniser de nouveaux territoires mais, au contraire, d'une forte pression supplémentaire de chasse en de nombreux endroits où elle surabonde. De plus, la recette que constitue la vente des dispositifs de marquage (bracelets ou boutons) de sanglier est une contre-incitation au tir qu'il convient de lever partout où l'on veut réduire les dégâts.

La suppression du plan de chasse chevreuil constituerait un allègement administratif majeur car cette espèce est celle qui nécessite le plus grand nombre de délivrances d'arrêtés individuels. Comme l'espèce est monogame, les équipes de chasse savent qu'il est contre-productif de ne tirer que les mâles pour leur trophée ; comme elle est territoriale, chaque équipe gère sa population au risque de ne plus en avoir en cas de prélèvement excessif. La suppression du plan de chasse chevreuil constituera un manque à gagner pour les FDC, cette espèce qui fait peu de dégâts (2 % du total national<sup>115</sup>) étant soumise, comme les autres, à la contribution au fonds d'indemnisation dégâts.

La question la plus complexe est celle du cerf. Le tir de cette espèce est actuellement insuffisant sur les catégories « sans trophée » : biche et jeune cerf. En revanche, le trophée d'un grand cerf est le rêve de nombreux chasseurs, et la suppression du plan de chasse amènerait des excès de tirs qui déséquilibreraient encore plus les populations alors que le déséquilibre de sex-ratio de cette espèce est un facteur connu de dégâts surtout en forêt où cette espèce, biologiquement inféodée aux grandes plaines à graminées, a été cantonnée. Il faudrait donc envisager de restreindre le plan de chasse sur cette espèce au seul aspect qualitatif pour les cerfs mâles coiffés. Là encore se posera la question de la contribution au fonds d'indemnisation des dégâts.

#### **8.6. Le paradoxe du plan de chasse**

Le paradoxe est en effet que, outil de limitation des tirs, le plan de chasse est aussi, par la vente des bracelets, l'un des outils de financement de l'indemnisation des dégâts dus au grand gibier. On ne peut donc envisager la suppression du plan de chasse qu'en imaginant de développer d'autres ressources pour permettre aux fédérations de financer l'indemnisation des dégâts ou en renvoyant aux territoires de chasse la responsabilité financière des dégâts, ce qui, soit dit en passant, serait une puissante incitation à mieux réguler les populations.

---

<sup>115</sup> Source : Fédération nationale des chasseurs - Analyse du bilan national et départemental des dégâts de gibier - Situation établie à la date du 31 mars 2017

## 8.7. Quelle évolution du dispositif d'indemnisation des dégâts ?

L'évolution la plus « responsabilisante » serait en effet celle, mise en place en Alsace Moselle en 1881, qui donne à chaque équipe de chasse la responsabilité d'indemnisation des dégâts causés par le grand gibier sur son territoire. Cette solution intelligente n'a pas été étendue au reste du territoire français en raison d'une faible structuration des territoires de chasse en grandes unités (une ou plusieurs par commune), et, même là où existent des associations communales de chasse agréées (ACCA), le législateur français a négligé de rendre l'ACCA responsable en cas de pression de chasse insuffisante.

À défaut d'une responsabilisation par territoire, il paraît indispensable que l'indemnisation soit assise sur des contributions les moins mutualisées possibles de façon à responsabiliser chaque territoire. Cette évolution devrait être progressive, car elle constitue un changement majeur pour certaines équipes de chasse qui ont laissé « filer » les populations, notamment de sangliers, à des niveaux d'autant plus élevés qu'elles n'avaient pas à en payer les conséquences.

## 8.8. Au bilan

La suppression du plan de chasse, et l'évolution du dispositif d'indemnisation des dégâts avec une responsabilisation croissante des territoires permettraient aux services de l'État de rendre aux FDC l'essentiel de la gestion de la faune sauvage chassable, et de limiter l'intervention administrative aux situations critiques pour l'ordre public.

La police administrative de la faune sauvage s'en trouverait réduite à l'instruction des demandes, devenues exceptionnelles, d'intervention de l'Administration en régulation de ces situations critiques entre chasseurs, agriculteurs et forestiers, compte-tenu du fait que les conflits sur indemnisation se trouveraient renvoyés au juge civil.

Cette évolution amènerait une économie en personnel des services extérieurs de l'État : l'attribution des plans de chasse et plans de gestion (définition des volumes par territoire, présentation en CDCFS, préparation des arrêtés, prévention et traitement des contentieux y compris implication dans travaux SDGC) représentant actuellement 85 etp en DDT(M).

La police judiciaire de la chasse et de la faune sauvage pourrait, elle, être redéployée sur les enjeux de sécurité publique, la préservation de la faune sauvage non chassable et celle de milieux naturels et ruraux.

Cette évolution amènerait aussi une économie en personnel de l'ONCFS, le contrôle des prélèvements et de l'exercice de la chasse (qui ne distingue pas entre contrôle du respect du plan de chasse et contrôle des autres règles) représentant actuellement 213 etp.

## 9. Faire du piégeage un mode de chasse ?

### 9.1. Le piégeage est un mode de chasse

Techniquement, comme historiquement, le piégeage est une technique de chasse parmi d'autres. Dans notre pays, il a perdu de l'importance avec le développement de la chasse à tir avec armes à feu que nous connaissons comme principal mode de chasse.

De fait ce n'est qu'avec la loi de police de la chasse du 3 mai 1844, qui n'autorise que deux techniques de chasse : « *soit à tir, soit à courre, à cors et à cris* », que le piégeage a été réservé à la destruction des animaux nuisibles<sup>116</sup>.

### 9.2. État actuel du droit :

#### 9.2.1. Le piégeage est un des modes de destruction des nuisibles

Par sa place dans le code de l'environnement (titre « Chasse » mais chapitre « destruction ...»), comme la destruction à tir ou l'utilisation des oiseaux de chasse au vol), le piégeage constitue une modalité de destruction ouverte aux particuliers détenteurs du droit de destruction, mais n'est pas un mode de chasse autorisé. De ce fait :

- le piégeage ne nécessite pas de permis de chasser, mais un agrément préfectoral ;
- il est permis en tous temps (Env. L.427-8), même de nuit.

Pour le reste, le piégeage ne fait l'objet que de dispositions réglementaires. Il est donc plus facile d'en modifier les règles.

#### 9.2.2. L'agrément individuel des piégeurs est une procédure coûteuse et peu utile

Organisée par les articles 5 à 12 de l'arrêté du 29 janvier 2007 fixant les dispositions relatives au piégeage des animaux classés nuisibles, la procédure d'agrément individuel du piégeur n'est subordonnée qu'à une formation préalable. L'agrément prend la forme d'un arrêté préfectoral ; il est sans limite de durée. Le préfet délivre cet agrément sans autre possibilité d'opposition qu'en cas de défaut de formation.

Une fois agréé, le piégeur est supposé tenir un relevé quotidien de ses prises et envoyer chaque année au préfet et à la fédération des chasseurs un bilan annuel.

Du fait de l'absence de conditions de délivrance et de limite de durée, et malgré l'article 9 de l'arrêté qui dispose que l'agrément peut être suspendu (mais pas retiré) il est rarissime qu'un agrément de piégeur le soit. D'ailleurs, en cas de faute (piégeage

---

<sup>116</sup> L'auteur de la note est conscient que ce mot est tabou, mais pour ne pas alourdir la lecture, il préfère l'utiliser plutôt que le remplacer par « *susceptibles de causer des dégâts* » ce qui est sa définition dans les dictionnaires.

et destruction d'une espèce protégée) les tribunaux correctionnels sanctionnent le piégeur en lui retirant le permis de chasser... ce qui ne lui interdit pas de continuer à piéger ...

### **9.2.3. Bilan coûts avantages de cette procédure**

Hormis l'obligation de formation initiale, la procédure d'agrément n'apporte que peu de valeur ajoutée aux services de l'État. Les fédérations départementales de chasseurs (FDC), quant à elles, ont intérêt à la collecte et à la compilation des données de piégeage qui constituent l'une des rares sources d'information sur les populations d'animaux nuisibles. Cette source est cependant à prendre avec prudence car le caractère « perpétuel » de l'agrément, l'absence de gestion du fichier des piégeurs et le faible nombre de piégeurs qui respectent leur obligation de bilan annuel en limitent la portée.

Le plus souvent la gestion du dossier piégeage est à la charge des services environnement des DDT(M) pour un coût en personnel estimé, à l'échelle nationale, à 8 etp (agrément des piégeurs, collecte et saisie des données de piégeage).

## **9.3. Évolutions possibles**

### **9.3.1. Dématérialiser et confier le suivi du piégeage aux FDC**

Alors que la délivrance de l'autorisation de chasse à l'arc est « certifiée », la demande d'agrément du piégeur ne l'est même pas.

La dématérialisation de cette demande, de la délivrance de l'agrément, et de la déclaration annuelle du bilan des prises devrait être confiée aux FDC pour être mise en œuvre dès que possible.

### **9.3.2. Faire du piégeage un mode particulier de chasse...**

... et remplacer l'agrément des piégeurs par l'obligation de détention du permis de chasser avec un certificat de formation piégeage spécifique, comme il en existe un pour chasser à l'arc.

Cette évolution, facile à mettre en œuvre car ne nécessitant que des modifications réglementaires (décret et arrêté), permettrait de :

- faire l'économie de la procédure d'agrément préfectoral dont nous avons vu l'intérêt limité,
- et rendre plus efficace les sanctions en cas de non-respect des règles puisque le piégeur privé de son permis serait obligé de le repasser avant de pouvoir reprendre son activité.



### **9.3.3. Sinon ... réserver le piégeage aux gardes-chasse particuliers ?**

Les gardes-chasse particuliers<sup>117</sup> sont souvent agréés comme piégeurs. Obligatoirement titulaires du permis de chasser (Env. L.428-28), ils sont souvent mieux formés et meilleurs connaisseurs du territoire pour lequel ils sont commissionnés que le piégeur lambda.

Pour des nécessités d'ordre public – ils disposent de pouvoirs de police judiciaire - leur agrément, qui est à durée limitée de cinq ans renouvelables, est indispensable et a même été renforcé pour être mieux géré.

Dans ces conditions, réserver le piégeage aux gardes particuliers et procéder à une procédure unique de délivrance d'un agrément préfectoral pourrait être une autre solution. Cela aurait, incidemment, le mérite d'inciter les propriétaires à commissionner des gardes-chasse particuliers et à renforcer la surveillance territoriale.

---

<sup>117</sup> En 2007 le ministère de l'écologie en estimait le nombre à 27 000.

## 10. Avantages et inconvénients des 4 scénarios d'organisation de la police de l'eau et de la nature entre les services déconcentrés et le nouvel établissement public

### Scénario n° 1 : Maintien de deux équipes distinctes chargées de la police en répartissant différemment les thématiques de contrôle entre les services déconcentrés de l'État et l'établissement public

Les services déconcentrés de l'État traitent de la réglementation territoriale et de l'instruction des régimes de formalités préalables (autorisation, déclaration, permis, dérogation, certificat...) et assurent une partie des contrôles (la totalité des contrôles de bureau, une partie des contrôles de terrain qu'ils soient administratifs ou, parfois, judiciaires).

Les services territoriaux de l'établissement public assurent l'appui technique à la réglementation territoriale et à l'instruction ainsi que la majeure partie des contrôles de terrain essentiellement en contrôle judiciaire ou, parfois, administratifs.

Suggéré par la DEB, ce scénario consisterait, sans toucher aux structures, à ne modifier que les thématiques de contrôle de police de l'eau en les répartissant différemment entre les services de l'État et ceux du nouvel établissement public : les services de l'État se consacraient aux contrôles relatifs aux ouvrages, ceux du nouvel établissement public aux "contrôles de territoire" à savoir les contrôles d'activités dans des territoires délimités où une réglementation particulière leur est applicable telles que les zones vulnérables (nitrates), les zones d'alerte pour la sécheresse (prélèvements d'eau) ...

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Économie de la dépense publique en termes de fonctionnement et d'effectifs		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Malgré la clarification thématique, l'enchevêtrement des compétences en matière de contrôle est maintenu, ce qui suppose un travail de coordination et de pilotage renforcé des deux structures.</li> <li>■ Nécessité de créer un poste de management de catégorie A des services départementaux de l'établissement public pour assurer le pilotage du service et la coordination avec le préfet, le DDT et le(s) procureur(s).</li> </ul>

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Efficacité collective au regard de la conduite de la police de l'eau et de la nature	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Même si l'évolution reste marginale, il y a clarification de la répartition thématique des rôles en matière de contrôle.</li> <li>■ Réaffirmation de la séparation des pouvoirs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ La clarification des rôles sur le plan thématique se fait au détriment de la spécialisation en police administrative des services de l'État et en police judiciaire des personnels de l'établissement public.</li> <li>■ Le gain éventuel en termes d'efficacité collective ne sera pas tant lié directement à ce scénario qu'aux différents dispositifs d'accompagnement (amélioration de la stratégie de contrôle et du plan de contrôle, externalisation de certains contrôles techniques...).</li> <li>■ Confier aux agents de l'établissement public les contrôles dans les zones vulnérables, zones d'alerte sécheresse ... pose la question de la coordination desdits contrôles de police de l'eau et de la nature avec ceux liés à la mise en œuvre de la conditionnalité environnementale des aides PAC (qui relèvent de la compétence des services économie agricole des DDT).</li> </ul>
Acceptabilité politique	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Pas de démantèlement des missions.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■</li> </ul>
Acceptabilité sociale	<ul style="list-style-type: none"> <li>■</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Même si ce scénario apparaît comme un statu quo sur le plan des structures entre services de l'État et ceux de l'établissement public (ce qui, a priori, a la faveur des organisations syndicales), la perte d'identité liée à la perte de spécialisation des personnels de l'établissement public serait mal acceptée.</li> </ul>

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Facilité de mise en œuvre et conditions de réussite	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Facilité de la conduite du changement au sein des structures dans la mesure où il s'agirait d'un <i>quasi statu quo</i> ( étant précisé que le chantier de la mise en œuvre de l'établissement public fusionné sera à faire)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ L'ouverture par transformation d'emplois de postes de catégorie A (corps d'accueil IAE) au sein des services départementaux suppose l'organisation de concours avec une contrainte forte en termes de délai de mise en œuvre (1<sup>er</sup> janvier 2020)</li> <li>■ S'assurer de l'autorité fonctionnelle du directeur de la police de l'établissement sur les directeurs régionaux</li> <li>■ Nécessité d'un plan de formation approprié des agents de l'établissement public en police administrative et des agents des services de l'État en police judiciaire</li> <li>■ La clarification au niveau thématique des rôles entre les DDT et l'établissement public supposerait l'adaptation du progiciel Licorne du fait de la création de lignes supplémentaires au cadre du plan de contrôle.</li> </ul>

**Conclusion :** Dans le contexte de la trajectoire d'emplois 2022, cette hypothèse confirmerait la fragilité du système même si les services départementaux de l'établissement issu de la fusion AFB – ONCFS retrouveraient temporairement une taille supérieure à la taille critique.

**Scénario n° 2 : Confier à l'État l'ensemble de l'action régaliennne (police et contrôle) à l'échelon départemental en plaçant les agents de l'établissement public chargés du contrôle comme ceux de la DDT sous l'autorité directe des préfets.**

En pratique, les agents des services départementaux qui resteraient employés et rémunérés par l'établissement public, seraient mis à disposition et affectés en DDT sous l'autorité hiérarchique des préfets sans préjudice des attributions de l'autorité judiciaire pour leurs missions judiciaires.

Les préfets mettraient en œuvre les orientations nationales de police de l'eau et de la nature arrêtées par le ministre en charge du domaine de l'eau et de la nature sans interférence de la direction générale de l'établissement public qui ne disposerait plus de direction de la police.

La coordination des services départementaux dans la région serait assurée par la DREAL sous l'autorité du préfet de région.

Une convention serait signée entre le préfet et le directeur général de l'établissement public afin de fixer les modalités de la mise à disposition et les conditions dans lesquelles l'établissement public continuerait à faire appel à ses agents pour ses besoins propres (recueil de données notamment).

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Économie de la dépense publique en termes de fonctionnement et d'effectifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Économie de postes de coordination de l'action de police dans les directions régionales de l'établissement public mais nécessaire renforcement côté DREAL (économie estimée à 13 ETP = un par région).</li> <li>■ Les services de l'État fourniraient un appui mutualisé pour les fonctions supports (hors ressources humaines et paie, véhicules et équipements).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Charges budgétaires nouvelles pour l'État si les personnels sont placés en mise à disposition remboursée (de l'ordre de 70 à 75 M€) ou, si les personnels devaient être mis à disposition sans remboursement, risque de contentieux, car cette situation constituerait une quasi gestion de fait.</li> <li>■ Nécessité de renforcement de la capacité de pilotage des DREAL et de la DEB pour apporter l'appui technique et juridique nécessaire.</li> </ul>

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Efficacité collective au regard de la conduite de la police de l'eau et de la nature	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Unicité de la chaîne de commandement de la police de l'eau et de la nature (sous réserve des prérogatives de l'autorité judiciaire).</li> <li>■ Séparation de la police et du conseil territorial de l'établissement public</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Non-respect du principe de séparation des pouvoirs, un préfet ne devant normalement pas avoir autorité sur l'ensemble des agents chargés de fonctions de police judiciaire.</li> <li>■ Séparation de la police et de la connaissance technique.</li> <li>■ Rapprochement de la police et du conseil territorial à la DDT.</li> <li>■ L'adaptation de la stratégie de contrôle et du plan de contrôle pour renforcer la pression de contrôle sur les enjeux environnementaux liés aux pressions anthropiques serait tributaire de l'intérêt qu'y porterait le préfet (le taux de suites administratives aux contrôles administratifs non conformes témoignant plutôt d'une forme de désintérêt).</li> </ul>
Acceptabilité politique		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Forte opposition prévisible des comités de bassin qui dénonceraient un nouveau prélèvement déguisé au profit du budget de l'État.</li> <li>■ La débudgétisation totale d'une activité régaliennne placée sous l'autorité du préfet ne serait pas acceptable par l'instance de gouvernance de l'opérateur qui s'opposerait à une mesure de démantèlement des missions sans réduction des charges à supporter</li> </ul>
Acceptabilité sociale		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Les organisations syndicales sont hostiles à cette mesure.</li> </ul>
Synergie avec les partenaires et les autres politiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ La mise en synergie du fait du regroupement en une seule unité pourrait, le cas échéant, être rendue plus aisée avec le Procureur; s'agissant des autres politiques, ce serait le statu quo (rôle du DDT inchangé).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Disponibilité moindre des agents de l'établissement public pour ses missions hors police et risque de conflit sur l'arbitrage des priorités de travail entre le préfet et l'établissement public.</li> </ul>
Facilité de mise en œuvre et conditions de réussite	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ L'importance d'une construction d'une stratégie de contrôle et d'un plan de contrôle centrés sur les enjeux environnementaux serait mieux valorisée.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Nécessité de prévoir explicitement dans la convention de mise à disposition les modalités selon lesquelles l'établissement public pourra continuer à avoir recours à ses agents.</li> </ul>

**Conclusion** : La variante re-budgétisation (remboursement des mises à disposition, de l'ordre de 70 à 75 M€) de cette hypothèse n'apparaît guère concevable dans le contexte budgétaire actuel.

La variante de la mise à disposition des agents de l'établissement public en charge du contrôle sans remboursement pourrait être assimilée à une quasi-gestion de fait. Elle sera combattue par l'instance de gouvernance de l'établissement public et les comités de bassin. Elle ne serait pas acceptée socialement d'autant qu'elle s'inscrit dans le cadre de la fusion de l'AFB et de l'ONCFS. Elle remet en cause l'adossement de la police de

l'eau et de la nature à une capacité d'expertise technique. L'instauration d'une ligne hiérarchique unique pour l'exercice de la police de l'eau et de la nature d'une part, contrevient à la séparation des pouvoirs, dans la mesure où le préfet aurait sous son autorité hiérarchique l'ensemble des inspecteurs de l'environnement chargés de police judiciaire, et, d'autre part, porte atteinte au principe d'autonomie des établissements publics.

Elle permet néanmoins d'envisager une économie en effectifs estimée à un maximum de 13 ETP, ce qui ne contribue guère au respect des schémas d'emplois 2022.

### Scénario n° 3 – Confier l'ensemble des contrôles de police administrative aux services de l'État et ceux de police judiciaire à l'établissement public

Suivant la stratégie et le plan de contrôle établis annuellement en MISEN sous la double présidence du préfet et du procureur de la République, les personnels en tenue de l'établissement public assureraient tous les contrôles de police judiciaire, tandis que les personnels des services déconcentrés de l'État assureraient tous ceux de police administrative. Il ne s'agirait que d'un changement de répartition du travail, sans effet significatif sur la charge respective des différents services.

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Économie de la dépense publique en termes de fonctionnement et d'effectifs		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Maintien de deux équipes de contrôle distinctes, certes sur deux objets différents, mais absence d'économie d'échelle</li> <li>■ Pas de gain de fonctionnement</li> <li>■ Pas de gain global d'effectifs.</li> </ul>
Efficacité collective au regard de la conduite de la police de l'eau et de la nature	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Réaffirmation de la séparation des pouvoirs.</li> <li>■ Toute la police administrative (réglementation, instruction, contrôle administratif et suites administratives) resterait de la responsabilité d'un même service.</li> <li>■ Clarification des rôles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Des contrôles menés par des services différents sont plus difficiles à coordonner. Il en va de même des suites à contrôle d'autant que la transaction pénale appartient à l'autorité administrative qui a la responsabilité légale de la proposer au procureur.</li> <li>■ Veiller à donner au directeur de la police de l'EP autorité fonctionnelle sur les directeurs régionaux de l'EP.</li> </ul>
Acceptabilité sociale	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Maintien de la spécialisation en police judiciaire des personnels de l'EP, et de l'autonomie du service départemental de l'EP vis-à-vis du préfet ce qui répond à une attente de plusieurs des Organisations syndicales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Deux contrôles administratifs et judiciaire risqueraient d'être menés séparément sur le même écart avec un risque d'agacement de la personne, physique ou morale, contrôlée</li> </ul>



Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Facilité de mise en œuvre et conditions de réussite	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Une fois définis la stratégie et le plan de contrôle, pas d'interférence du préfet dans l'établissement des constats d'écart (rapport en manquement administratif ou procès-verbal d'infraction).</li> </ul>

**Conclusion** : ce scénario séparerait les deux polices et conforterait la séparation des pouvoirs. En revanche, il ne garantirait pas la meilleure efficacité, ni a fortiori l'efficience puisqu'il ne dégage pas de perspectives d'économies d'effectifs.

## Scénario n° 4 – Une seule équipe de contrôle pour les deux polices (police administrative et police judiciaire) au sein de l'établissement public

Suivant la stratégie et le plan de contrôle établi annuellement en MISEN sous la double présidence du préfet et du procureur de la République, le service départemental de l'EP assurerait tous les contrôles de police administrative et judiciaire de l'eau et de la nature et, en cas d'écart, la transmission du constat en police administrative (rapport en manquement administratif) et/ou judiciaire (timbre amende ou procès-verbal d'infraction).

Les services de l'État (DREAL et DDT) continueraient s'assurer les contrôles relatifs aux ICPE, aux sites et à la publicité (hors champ de la police de l'eau et de la nature). La DDT continuerait d'assurer le pilotage global de la stratégie de contrôle et du plan de contrôle inter-services qui dépassent la police de l'eau et de la nature puisqu'ils intègrent non seulement les contrôles de police de l'environnement précités mais aussi des contrôles qui relèvent d'autres polices du code rural (phytosanitaire avec les DRAAF et leur SRAL) ou de la santé publique (périmètre de protection des captages d'eau avec l'ARS) ... En outre, elle assurerait la coordination des différents types de contrôles dans les exploitations agricoles notamment avec ceux relatifs au respect de l'éco-conditionnalité des aides financières de la politique agricole commune.

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Économie de la dépense publique en termes de fonctionnement et d'effectifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Réunion des contrôleurs de terrain en une seule équipe d'où économie d'échelle :</li> <li>■ Le chef du service départemental de l'EP proposerait au préfet et au procureur, pour examen en MISEN, dans le respect de la stratégie de police, une stratégie de contrôle et un plan annuel de contrôle où il garantirait la répartition des moyens (qui sont les siens). D'où une meilleure fluidité en fonctionnement.</li> <li>■ Pas de gain notable d'effectifs dans un premier temps, mais le rassemblement en un seul service pourrait, à missions égales mais mieux hiérarchisées, faciliter l'absorption des futures réductions d'effectifs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Transfert d'ETPT (100 à 150) des services déconcentrés de l'État (préfectures, DREAL et DDI) vers le service départemental de l'EP. Veiller à utiliser ces emplois en priorité pour doter le service départemental de l'EP d'un agent de catégorie A, commissionné et assermenté, par département (au minimum minimumorum un pour deux départements).</li> </ul>

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Efficacité collective au regard de la conduite de la police de l'eau et de la nature	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Réaffirmation de la séparation des pouvoirs.</li> <li>■ Ce scénario pourrait aller jusqu'à déléguer aux services de l'EP, en charge des contrôles, les propositions de suite à donner (mise en demeure, transaction ou autres suites pénales), pour les deux polices. Les suites à donner demeurerait, ensuite, selon la nature du constat initial, de la responsabilité : <ul style="list-style-type: none"> <li>– du service déconcentré de l'État pour les suites administratives et/ou une éventuelle transaction pénale ;</li> <li>– du procureur pour les autres suites judiciaires à donner.</li> </ul> </li> <li>■ Donner au contrôleur la capacité de proposer aux autorités décisionnaires des suites à son contrôle favoriserait la mise en œuvre de la stratégie de police et devrait améliorer le taux de constats non-conformes avec suites.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ La séparation de la police administrative amont (réglementation et l'instruction) et aval (contrôle) supposera de veiller à ce que les instructeurs sortent de temps en temps avec les équipes de contrôle pour que leur travail ne devienne pas une instruction "hors sol".</li> <li>■ Veiller à donner au directeur de la police de l'EP autorité fonctionnelle sur les directeurs régionaux de l'EP.</li> </ul>

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Acceptabilité sociale	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Transfert d'ETPT ne signifie pas transfert systématique de personnels d'où une meilleure acceptabilité par les personnels des services déconcentrés de l'État sans appétence pour le contrôle.</li> <li>■ Maintien de l'autonomie de l'EP vis-à-vis du préfet ce qui répond à une attente de plusieurs des OS.</li> <li>■ L'unification des contrôles administratif et judiciaire améliorerait le rapport à la personne (physique ou morale) contrôlée.</li> <li>■ L'atténuation de la spécialisation en police judiciaire des personnels de l'EP mise en avant par certaines organisations syndicales pourrait être compensée par le fait qu'ils assureraient l'ensemble des contrôles quelle que soit la thématique en eau et nature.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Veiller à l'accompagnement et à la formation des personnels en tenue pour faciliter leur acceptation d'un élargissement de leur métier au constat de police administrative (établissement du rapport en manquement administratif).</li> <li>■ Certaines OS ont estimé que l'émission des propositions de suites par le service départemental de l'EP, pourrait constituer une situation de « juge et partie ». Ce rôle pourrait être dévolu au chef de service.</li> <li>■ Du point de vue des personnels des services de l'État, ce scénario serait mal accepté dans un contexte de remise en cause envisagée pour de nombreuses missions de la DDT (circulaire du 24 juillet 2018 du Premier ministre).</li> </ul>
Facilité de mise en œuvre et conditions de réussite	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ L'importance de l'élaboration d'une stratégie de police et d'un plan de contrôle serait mieux valorisée.</li> <li>■ Le pilotage des orientations nationales de police serait facilité par la chaîne hiérarchique interne entre les trois échelons (DG, DR et SD) de l'EP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Une fois définis la stratégie et le plan de contrôle, pas d'interférence du préfet dans l'établissement des constats d'écart (RMA ou PV).</li> <li>■ Un plan de formation approprié des agents de l'EP dans la mise en œuvre des contrôles de police administrative (RMA et procédure contradictoire) et des chefs de service en management</li> <li>■ Ce scénario serait plus facile à mettre en œuvre si les propositions, faites par la mission, de s'appuyer sur les autres acteurs étaient engagées en préalable.</li> </ul>

**Conclusion** : ce scénario rejoint l'hypothèse n° 3 retenue par la mission IGF – CGEDD, l'établissement issu de la fusion AFB-ONCFS assurant à la fois les "missions de contrôle des usages" et les missions de connaissance, de recherche, d'expertise et d'appui territorial, ce qui unifierait

l'acte de contrôle des deux polices sans porter atteinte à la séparation des pouvoirs. Il permet de renforcer l'établissement public en lui transférant, dans un premier temps des ETPT consacrés par les DDT et DREAL aux contrôles de terrain et de bureau. Dans un deuxième temps, une fois stabilisées les méthodes de travail du nouvel établissement et de ses services départementaux, il n'est pas interdit d'espérer pouvoir profiter des nouvelles synergies construites pour améliorer l'efficacité. Ce scénario permet à la fois de s'adapter aux contraintes du schéma d'emplois tout en conservant une efficacité suffisante du contrôle.

# 11. Tableau d'analyse des contributions des services déconcentrés et des établissements publics de l'État à la police de l'eau et de la nature

Temps passé à la chaîne police de l'eau et de la nature			services de l'Etat (2017)						Etablissement publics															
étape	libellé de l'activité (SALSA)	commentaires (SALSA)	Global par catégorie des services Etat précités				Global par services Etat précités		autres services Etat	AFB (année 2016 DR, US et SD) hors Parcs Marins				ONCFS (SD, DR BMI 2017)				PNx						
			A	B	C	Total	DDT	DREAL		A	B	C	Total	A	B	C	Total	A	B	C	Total			
pilote animation et coordination de la police de l'eau et de la nature	Animation et démarche qualité	Coordination interdépartementales (INTER-MISEN, club police) ou inter-régionales, coordination intra-départementales (MISEN, plan de contrôle)	57	21	11	88	54	34																
	Natura 2000 - sites 50%	gestion des sites Natura 2000	30	28	12	70	47	23																
	Domaine public maritime partiel 15%	Animation de la gestion intégrée du littoral Sentier du Littoral Programmation budgétaire et financière des crédits du littoral (AFITF)	4	18	9	32	28	4																
	dont temps passé au pilotage, démarche qualité, la coordination MISEN ... plan de contrôle... et à l'animation de la police de l'eau et de la nature issu de Tempo2 ou GAECO pour les Etablissements publics										8	25	10	44				36					3	
<b>sous-total</b>			<b>87</b>	<b>48</b>	<b>22</b>	<b>158</b>	<b>101</b>	<b>57</b>		<b>10</b>	<b>35</b>	<b>33</b>	<b>44</b>				<b>36</b>					<b>3</b>		
Réglementation territoriale et individuelle dans le domaine de l'eau et contrôles	Domaine public maritime partiel 85%	Instruction des dossiers d'autorisation d'occupation temporaire du territoire, des zones de mouillages et d'équipements légers et de concessions de plages Délimitation, contrôle des concessions et utilisations du DPM, mouillages.	25	101	54	179	159	20																
	Procédures d'instruction et de contrôle Loi sur l'eau	Instruction des dossiers "autorisation unique" IOTA par les DDT-M et les services d'axe des DREAL, y compris la coordination de l'instruction dans le cas de l'autorisation unique IOTA intégrant d'autres régimes administratifs - Contrôles documentaires et contrôle sur site (préparation, réalisation du contrôle et suites aux contrôles)	162	568	190	920	845	75																
		dont contrôles bureau police de l'eau (issu de Licorne)**					54	15																
		dont contrôles terrain police de l'eau (issu de Licorne)**					62	7															0	
		dont tous contrôles eau confondus					115	22																
		Réglementation territoriale des usages de l'eau	Réglementations territoriales sur les pollutions ponctuelles (assainissements), les pollutions diffuses (nitrates, captages), la gestion quantitative (gestion collective des bassins en déficit structurel, gestion de crise sécheresse), les milieux aquatiques (Zones humides, continuité), les risques naturels (digues et barrages), classement des ouvrages hydrauliques	101	124	41	266	215	51															
		Domaine public fluvial	Gestion du DPF, transfert et déclassement du DPF	14	48	67	128	96	32															
	temps passé aux contrôles de police de l'eau issu de Tempo2 ou GAECO pour les Etablissements Publics									0	41	168	211				8							
<b>sous sous-total</b>			<b>301</b>	<b>840</b>	<b>352</b>	<b>1493</b>	<b>1315</b>	<b>178</b>		<b>0</b>	<b>41</b>	<b>168</b>	<b>211</b>				<b>8</b>					<b>0</b>		
<b>sous total réglementation hors contrôle</b>							<b>1200</b>	<b>156</b>					0				0							

\* Source mission à partir des données de Salsa, Gaeco, tTm2 et Licorne

Temps passé à la chaîne police de l'eau et de la nature			services de l'Etat (2017)							Etablissement publics																
étape	libellé de l'activité (SALSA)	commentaires (SALSA)	Global par catégorie des services Etat précités				Global par services Etat précités		autres services Etat	AFB (année 2016 DR, US et SD) hors Parcs Marins				ONCFS (SD, DR BMI 2017)				PNx								
			A	B	C	Total	DDT	DREAL		A	B	C	Total	A	B	C	Total	A	B	C	Total					
Réglementation territoriale et individuelle dans le domaine de la nature et contrôles	Espaces naturels	création des aires protégées terrestres et marines (en particulier RNN, APB), TVB, PNR, animation REDOM / BEST (dont instruction contrôles et suites), SAR, gestion et animation des espaces protégés, CREN, appui au montage des projets LIFE +	64	22	16	102	32	70																		
	Natura 2000 - incidences	Evaluation d'incidence (dont contrôles et suites)	17	35	6	58	53	5																		
	Espèces	PNA espèces menacées y compris marines, lutte contre les espèces exotiques envahissantes, instruction des dossiers espèces (dont contrôles et suites), réglementation faune sauvage captive, application du règlement bois de l'union européenne (RBUE)	64	48	17	129	48	81																		
	CITES (commercialisation d'espèces)	Instruction des dossiers CITES y compris espèces marines	7	14	13	34	0	34																		
	Réglementation chasse, pêche et nuisibles	Réglementation chasse, pêche, nuisibles (dont contrôles et suites)	49	102	85	236	231	5																		
	Natura 2000 - sites 50%	désignation des sites y compris en mer	31	28	12	70	47	23																		
		dont contrôles bureau police nature (issu de Licome)**					20	0																		
		dont contrôles terrain de police nature					16	4																		
		<b>dont tous contrôles nature confondus</b>					<b>36</b>	<b>4</b>																		<b>16</b>
	temps passé aux contrôles de police de la nature issu de Tempo2 ou GAECO pour les Etablissements Publics												<b>0</b>	<b>12</b>	<b>23</b>	<b>36</b>	<b>71</b>				<b>434</b>					
sous sous-total			232	249	149	630	410	219					<b>0</b>	<b>12</b>	<b>23</b>	<b>36</b>				<b>434</b>					<b>16</b>	
sous total réglementation nature hors contrôle							374	215																		
Global réglementation générale, individuelle et territoriale eau et nature et les contrôles y afférents	sous total		533	1089	502	2123	1725	397																		
	dont contrôles bureau (issu de Licome)**						74	7	12																	
	dont contrôles terrain (issu de Licome)**						78	19	54																17	
	global contrôles						152	26	66																	
	dont temps passé aux suites (issu de Licome)**						6	1																		
Surveillance du territoire	temps passé à la surveillance générale du territoire ou contrôle Multithématique des masses d'eau (issu de Tempo2 ou GAECO pour les EP) ou licorne pour les services Etat						1	1						0	54	191	246				442					
sous sous- total contrôle de la police de l'eau et de la nature (inclus surveillance du territoire)					178	152	26	66	0	55	199	254									562				18	
sous total réglementation eau et nature hors contrôles							1574	371																	0	
appui technique et administratif à la police de l'eau et de la nature	Mines	appui /instruction des titres, autorisation et contrôle code minier	0	0	0	0	0	0																		
	Avis environnementaux et intégration des enjeux de l'eau et la biodiversité dans les politiques sectorielles.	Avis pour l'autorité environnementale, avis pour une autre législation	50	48	13	111	77	33																		
	Autorité environnementale	Préparation de l'avis de l'autorité environnementale (fonction d'ensemblier et de synthèse).	136	43	26	205	12	194																		
	autres avis techniques ou administratifs	Temps passé à l'appui technique ou administratif des services de l'Etat pour la police de l'eau et de la nature (issu Tempo2 ou GAECO pour les EP)												15	49	66	129				66					
sous-total			187	91	39	317	89	227					15	49	66	129	0	0	0	66						
total police de l'eau et de la nature			806	1228	563	2597	1916	681	66	25	139	298	428								664	0	0	0	21	





## 12. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ACCA	Association communale de chasse agréée
AE	Agence de l'eau aise pour la biodiversité
AFB	Agence française pour la biodiversité
ARS	Agence régionale de santé
CDCFS	Commission départementale de la chasse et de la faune sauvage
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CODERST	Comité départemental de l'environnement des risques sanitaires et technologiques
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DDPP	Direction départementale de la protection des populations
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DRAAF	Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt
DREAL	Direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement
ETP	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FDC	Fédération départementale des chasseurs
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
IGF	Inspection générale des finances
IGJ	Inspection générale de la justice
IOTA	Installations, ouvrages, travaux et activités
MIPE	Mission inter-services de police de l'environnement
MISEN	Mission inter-services de l'environnement
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
PV	Procès verbal (d'infraction)
RMA	Rapport en manquement administratif
SDAGE	Schéma directeur de l'aménagement et de la gestion des eaux
SDGC	Schéma départemental de gestion cynégétique
SRAL	Service régional de l'alimentation (MAAF)

[Site internet du CGEDD : « Les derniers rapports »](#)

PUBLIÉ