



N° 1492

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 décembre 2018

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR
LE PROJET DE LOI ORGANIQUE

*modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010
relative à l'**application du cinquième alinéa**
de l'**article 13 de la Constitution** (n°1401),*

PAR M. JEAN-PIERRE PONT

Député

Voir les numéros :

Assemblée nationale : **1401** et **1483**.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	5
EXAMEN DES ARTICLES	9
<i>Article 1^{er}</i> (tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution) : Avis public des commissions parlementaires sur la nomination de la direction générale de l'AFB-ONCFS	9
<i>Article 2</i> : Entrée en vigueur de la procédure de nomination de la direction générale de l'Office français de la biodiversité	17
COMPTE RENDU DES DEBATS	19
ANNEXE : LISTE ANNEXEE A LA LOI ORGANIQUE N° 2010-837 DU 23 JUILLET 2010	25

MESDAMES, MESSIEURS,

La création de l'Agence française de la biodiversité (AFB) par la loi du 8 août 2016 de reconquête de la biodiversité ⁽¹⁾ constitue une étape importante dans la mise en œuvre d'une politique publique de protection des ressources naturelles adaptée aux besoins de nos territoires.

En rassemblant plusieurs organismes au sein d'une même entité ⁽²⁾, dotée de moyens d'intervention accrus et mieux identifiée par les acteurs publics ou privés dont les activités ont un effet sur l'environnement, cette réforme a permis de premières avancées, notamment en matière de protection des espaces protégés et des fonds marins – en particulier en outre-mer – et de contrôle du respect de la réglementation environnementale.

Toutefois, dès son examen par la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, le périmètre de l'AFB avait fait l'objet de débats ⁽³⁾, notamment sur l'opportunité d'un rapprochement avec l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) dont les missions en matière de recherche sur la faune, de gestion des écosystèmes et de police étaient proches de celles de l'Agence ⁽⁴⁾.

(1) Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

(2) L'AFB regroupe l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), l'établissement « Parcs nationaux de France » (PNF), le groupement d'intérêt public « Atelier technique des espaces naturels » (ATEN) et l'Agence des aires marines protégées. Par ailleurs, le service du patrimoine naturel du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) est devenu une unité mixte de l'AFB et du Muséum, dénommée Patrimoine, associant le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et les six agences de l'eau.

(3) Une disposition avait été introduite, en première lecture, à l'Assemblée nationale de manière à prévoir la remise au Parlement, par le Gouvernement, d'un rapport sur l'opportunité d'élargir ce périmètre à d'autres établissements publics nationaux. Elle avait toutefois été supprimée par le Sénat qui avait considéré que le Parlement pouvait évaluer la pertinence du périmètre de l'Agence dans le cadre de ses activités de contrôle. L'un des rapprochements envisagés portait sur l'Office national des forêts, dont les difficultés de fonctionnement ont conduit à l'annonce par le Gouvernement, le 3 décembre 2018, d'une mission, confiée aux inspections des ministères concernés, sur son rôle et ses missions. Ses conclusions devaient être présentées à la fin du mois de mars 2019.

(4) L'article L. 421-1 du code de l'environnement prévoit, en effet, que cet office « a pour mission de réaliser des études, des recherches et des expérimentations concernant la conservation, la restauration et la gestion de la faune sauvage et ses habitats et la mise en valeur de celle-ci par le développement durable de la chasse ainsi que la mise au point et la diffusion de systèmes et pratiques de gestion appropriée des territoires ruraux. Dans ces domaines, il délivre des formations. Il 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 agents chargés de missions de police en département apportent leur concours au préfet en matière d'ordre public et de police administrative, dans leur domaine de compétence. »

Ce débat a été relancé à la suite de la présentation d'un rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) en avril 2018 sur l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité. Ce dernier soulignait, à ce titre, que « l'AFB, telle que créée par la loi de 2016, est un choix par défaut, en laissant subsister parallèlement l'ONCFS. Alors que plusieurs rapports établis entre 2012 et 2016 justifiaient le rapprochement de ces deux structures complémentaires ou, au moins, celui de leurs services de terrain, l'action d'influence des milieux cynégétiques a conduit au maintien de l'ONCFS en tant que tel. La seule esquisse de rapprochement retenue par le gouvernement a été la constitution d'" unités de travail communes " entre ces établissements ; prévues dans six départements à titre expérimental, ces équipes n'ont jamais vu le jour en fait. » ⁽¹⁾

Parmi les propositions d'évolution organisationnelle présentées pour répondre à ce constat, le Gouvernement a opté pour la fusion de ces deux entités au sein d'un nouvel organisme qui bénéficiera ainsi de davantage de moyens pour mener à bien ses missions, notamment en matière de prévention et de contrôle.

Cette réforme participe, par ailleurs, à la mise en œuvre du « Plan Biodiversité », annoncé le 4 juillet 2018, dont l'un des grands axes vise à renforcer l'efficacité de l'action publique en matière de préservation de la biodiversité ⁽²⁾.

Dans ce contexte, le projet de loi ordinaire n° 1402 portant création de l'AFB-ONCFS, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 14 octobre dernier et renvoyé au fond à la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire ⁽³⁾, prévoit :

– la création de ce nouvel établissement au 1^{er} janvier 2020, renommé Office national de la biodiversité (OFB) ⁽⁴⁾ ;

– la définition de cinq grandes missions reprenant les principales missions confiées à l'AFB et à l'ONCFS ;

– la composition de son conseil d'administration et l'élection de son président, ainsi que le mode de direction retenu ;

– la modernisation de l'organisation de la chasse par une gestion adaptative des prélèvements autorisés ;

(1) *L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), avril 2018* <http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/document.xsp?id=Cgpc-CGEOUV00248796>

(2) *Plan Biodiversité, Comité interministériel biodiversité, juillet 2018* https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/18xxx_Plan-biodiversite-04072018_28pages_FromPdf_date_web_PaP.pdf

(3) *Projet de loi n° 1402 portant création de l'AFB-ONCFS modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement.*

(4) *Amendement n° CD175 du Gouvernement adopté par la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire.*

– le renforcement des missions de police administrative et de police judiciaire en matière de protection de l’environnement ;

– l’adaptation des missions des fédérations de chasseurs ;

– la transmission des biens, obligations et personnels de l’AFB et de l’ONCFS au nouvel établissement ainsi que l’organisation de la période transitoire.

Par ailleurs, le Gouvernement sollicite une habilitation pour procéder, par ordonnance, aux ajustements qui s’avèreraient nécessaires en matière de police administrative.

Par coordination avec ces dispositions, le présent projet de loi organique, n° 1401, déposé concomitamment au projet de loi précité, a pour objet de modifier la loi organique du 23 juillet 2010⁽¹⁾ afin de permettre aux commissions parlementaires compétentes de se prononcer sur la nomination par le Président de la République du futur directeur général de l’OFB.

Pour mémoire, cette procédure de nomination, prévue par le cinquième alinéa de l’article 13 de la Constitution, s’applique actuellement au président du conseil d’administration de l’AFB, le directeur général de l’ONCFS étant, quant à lui, désigné par décret en conseil des ministres.

Conformément à l’article 36 du Règlement de l’Assemblée nationale, ce projet de loi organique a été renvoyé au fond à la commission des Lois, la commission du Développement durable et de l’aménagement du territoire s’en étant saisie pour avis.

Votre rapporteur considère, en l’espèce, que l’application de cette procédure de nomination est légitime au regard de l’importance des missions confiées à l’OFB et du rôle opérationnel qu’assurera la direction générale de cet établissement dans la mise en œuvre de politiques publiques plus efficaces en matière de protection de la biodiversité.

*

* *

(1) *Loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l’application du cinquième alinéa de l’article 13 de la Constitution.*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution)

Avis public des commissions parlementaires sur la nomination de la direction générale de l'AFB-ONCFS

Adopté par la Commission avec modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article soumet la nomination de la direction générale de l'AFB-ONCFS à l'avis des commissions parlementaires compétentes, en application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Il modifie en ce sens le tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 qui fixe la liste des nominations soumises à cette procédure.

Pour mémoire, la nomination du président du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité figure actuellement dans cette liste en application de la loi organique du 8 août 2016. ⁽¹⁾

➤ **Dernière modification législative intervenue**

La dernière nomination soumise à cette procédure particulière est celle du médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques en application de la loi organique du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. ⁽²⁾

➤ **Modification proposée par la commission des Lois**

Sur proposition du Gouvernement, la commission des Lois a renommé le futur établissement public « Office national de la biodiversité ».

(1) *Loi organique n° 2016-1086 du 8 août 2016 relative à la nomination à la présidence du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité.*

(2) *Loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. La commission des lois a ainsi été sollicitée pour rendre un avis, le 31 juillet 2018, sur la nomination à la fonction de Médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques de M. Jean-Raphaël Alventosa : <http://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/secretariat/avis-sur-nominations/nominations-pr-article-13>*

I. L'ENCADREMENT DU POUVOIR DE NOMINATION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE À CERTAINS EMPLOIS PUBLICS PAR LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES

Dans un souci de transparence, le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, plus communément appelé « comité Balladur », avait souligné que « *l'encadrement des nominations par une procédure d'audition parlementaire, qui se développe dans nombre de régimes démocratiques et au sein des organes de l'Union européenne, présenterait de solides avantages. Il permettrait au Président de la République, qui conserverait son entier pouvoir de nomination, de soumettre à l'appréciation des parlementaires une candidature, afin de leur permettre de vérifier les compétences de l'intéressé et d'exprimer clairement leur avis à l'issue de séances publiques d'audition.* »⁽¹⁾

Suivant cette préconisation, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008⁽²⁾ a introduit une disposition visant à encadrer le pouvoir discrétionnaire de nomination du Président de la République à certains emplois publics.

Le dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution dispose, désormais, que : « *Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés* ».

Ces dispositions sont mises en œuvre par deux principaux textes.

• D'une part, la **loi organique du 23 juillet 2010 fixe la liste des emplois ou fonctions concernés** – actuellement une cinquantaine (voir le tableau en annexe) – et prohibe les délégations de vote lors des scrutins en cause⁽³⁾.

Cette liste a été modifiée à plusieurs reprises au cours des dernières années.

(1) « *Une V^e République plus démocratique* », Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, octobre 2007.

(2) Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

(3) L'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote est ainsi complété de manière à prévoir qu'« il ne peut y avoir de délégation lors d'un scrutin destiné à recueillir l'avis de la commission permanente compétente de chaque assemblée sur une proposition de nomination selon la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution. »

Dernières modifications de la loi organique du 23 juillet 2010

La liste des nominations devant être soumises à l'avis des commissions parlementaires a été ajustée à plusieurs reprises pour tirer les conséquences de la création ou de l'évolution de certaines entités :

– en décembre 2012, y a été ajouté le directeur général de la société anonyme BPI-Groupe, structure *holding* de la nouvelle banque publique d'investissement, créée la même année ⁽¹⁾. Le contrôle parlementaire de cette nomination remplace celui qui s'exerçait auparavant sur celle du président du conseil d'administration de l'établissement public OSEO, auquel la BPI a succédé ;

– en octobre 2013, la loi organique sur la transparence de la vie publique a ajouté, à la liste des nominations concernées, le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ⁽²⁾ ;

– la loi organique n° 2013-1026 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public a supprimé les nominations des présidents de France Télévisions, de Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France. Ces trois présidents sont désormais nommés par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ⁽³⁾ ;

– tirant les conséquences de la réforme ferroviaire ⁽⁴⁾, la loi organique n° 2014-871 du 4 août 2014 relative à la nomination des dirigeants de la SNCF a ajouté les fonctions de président du conseil de surveillance de la SNCF, de président du directoire de la SNCF et de président délégué du directoire de la SNCF ;

– la loi organique n° 2015-911 du 24 juillet 2015 a complété cette liste par la nomination du président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ;

– la loi organique n° 2016-1086 du 8 août 2016 a fait de même pour la présidence du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité ;

– la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 a étendu le champ des autorités administratives indépendantes (AAI) et des autorités publiques indépendantes (API) dont la nomination du président par le chef de l'État est soumise à cette procédure à six entités supplémentaires, à savoir l'Autorité de régulation des jeux en ligne, la Commission du secret de la défense nationale, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, la Commission nationale de l'informatique et des libertés, le Haut conseil du commissariat aux comptes et le Collège du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur ⁽⁵⁾ ;

– enfin, la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a soumis à cette procédure la nomination du médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques.

(1) *Loi organique n° 2012-1557 du 31 décembre 2012 relative à la nomination du directeur général de la société anonyme BPI-Groupe.*

(2) *Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.*

(3) *Cette loi organique complète la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public.*

(4) *Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.*

(5) *Loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes.*

Le Conseil constitutionnel, auquel les lois organiques sont soumises conformément au premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, contrôle la qualification des fonctions ajoutées à cette liste. Conformément à l'esprit de la révision de juillet 2008, ces dernières doivent être suffisamment importantes pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation.

Ce contrôle l'a ainsi amené à censurer, pour la première fois, l'ajout du président de l'Institut national de l'audiovisuel (INA), au motif que « *cette fonction n'entre pas dans le champ d'application du dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution* »⁽¹⁾.

• D'autre part, la **loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010** relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution désigne **les commissions permanentes compétentes pour procéder aux auditions**.

Elle encadre également la procédure sur plusieurs points :

– sous réserve de la préservation du secret professionnel ou du secret de la défense nationale, l'audition est publique. Cela signifie que la réunion de la commission est ouverte à la presse et que ses travaux sont retransmis, en direct et en différé, sur le site internet de l'Assemblée nationale ;

– cette audition ne peut avoir lieu moins de huit jours après que le nom de la personne dont la nomination est envisagée a été rendu public ;

– à l'issue du vote en commission, le scrutin doit être dépouillé au même moment dans les deux assemblées.⁽²⁾

Ces conditions ont fait l'objet d'une précision importante de la part du Conseil d'État qui, saisi par le président du Sénat, a considéré que le refus de réunir la commission compétente a pour conséquence de mettre le Président de la République dans l'impossibilité de recueillir son avis dans les conditions prévues par la Constitution et que « *le moyen tiré du défaut de consultation de la commission [...] et le moyen tiré de l'absence de dépouillement simultané des scrutins par les deux assemblées ne peuvent qu'être écartés* », dans cette hypothèse, en cas de contestation de la nomination.⁽³⁾

• Signalons, par ailleurs, que l'**article 29-1 du Règlement de l'Assemblée nationale** permet, sans l'imposer, la désignation d'un rapporteur sur la proposition de nomination.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2013-677 DC du 14 novembre 2013, Loi organique relative à l'indépendance de l'audiovisuel public.

(2) L'article 6 de cette loi modifie en ce sens l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

(3) Décision n° 411788 du 13 décembre 2017 portant, en l'espèce, sur la nomination du président de la commission prévue au dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution.

Il est précisé, depuis la dernière modification du Règlement par la résolution du 28 novembre 2014, que ce rapporteur ne peut être issu que d'un groupe d'opposition ou d'un groupe minoritaire.

La commission des Lois de l'Assemblée nationale a toujours fait usage de cette faculté.

Les autres procédures de nomination soumises à l'avis des commissions parlementaires

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 précitée a soumis à l'avis des commissions parlementaires, selon des règles semblables à celles prévues par l'alinéa 5 de l'article 13 de la Constitution, les nominations par le Président de chaque assemblée, en parallèle de celles décidées par le Président de la République :

– d'un membre du Conseil constitutionnel lors du renouvellement triennal de ce dernier, en application de l'article 56 de la Constitution ;

– de deux des six personnalités qualifiées appelées à siéger au sein des formations du Conseil supérieur de la magistrature compétentes à l'égard des magistrats du siège et des magistrats du parquet, conformément à l'article 65 de la Constitution.

Les commissions compétentes, en l'espèce, sont la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale, et la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale du Sénat.

Cette procédure a, par ailleurs, été progressivement étendue à d'autres nominations émanant des présidents des assemblées, parmi lesquelles peuvent être mentionnées les personnalités qu'ils désignent au sein de la commission prévue à l'article 25 de la Constitution (avis de la commission permanente chargée des lois électorales)⁽¹⁾ ou du Conseil supérieur de l'audiovisuel (avis de la commission permanente chargée des affaires culturelles)⁽²⁾.

II. LA SOUMISSION A L'AVIS DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES DE LA NOMINATION DU DIRECTEUR GENERAL DE L'OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITE

Les missions confiées au nouvel Office français de la biodiversité en termes d'expertise, d'accompagnement des acteurs et de police justifient pleinement, selon votre rapporteur, l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution à la nomination de sa direction générale par le Président de la République. Pour rappel, la biodiversité est mentionnée dans la Charte de l'environnement, qui a valeur constitutionnelle et dont le préambule fait expressément référence à la « diversité biologique ».

(1) *En application de la loi n° 2009-39 du 13 janvier 2009 relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés. Pour mémoire, cette commission est chargée de donner un avis public sur les projets et propositions de texte délimitant les circonscriptions ou modifiant la répartition des sièges des députés ou des sénateurs.*

(2) *L'avis des commissions compétentes sur ces nominations a été introduit par la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public.*

A. LES MISSIONS DE L'OFFICE

Selon le Gouvernement, grâce à l'expertise complémentaire des deux établissements dont il sera issu, le nouvel établissement pourra exercer ses missions de préservation de la biodiversité dans de meilleures conditions. ⁽¹⁾

Il sera ainsi en capacité d'accompagner plus efficacement, tant techniquement qu'en matière d'ingénierie de projet, les initiatives locales des services déconcentrés, des collectivités ou du milieu associatif, tout en assurant une présentation plus lisible de son action auprès des citoyens.

Par ailleurs, le rapprochement des équipes des deux établissements conduira à la mise en place d'une « *chaîne hiérarchique unifiée [qui] permettra, par essence, d'éviter une double représentation au sein des instances locales et missions inter-services de l'eau et de la nature, mais également, de mieux harmoniser au quotidien l'action des agents et gagner ainsi en cohérence pour la conduite de la mission de police de l'environnement, avec un même équilibre donné au sein de l'établissement entre prévention et contrôle.* » ⁽²⁾

Dans cette perspective, l'article L. 131-8 du code de l'environnement est modifié afin de distinguer sept grandes missions, reprenant la majeure partie des missions de l'AFB et de l'ONCFS, soit :

– l'exercice de la police administrative et judiciaire relative à l'eau, aux espaces naturels, aux espèces, à la chasse et à la pêche, ainsi que la police sanitaire en lien avec la faune sauvage ;

– la recherche et l'expertise sur les espèces, sur les milieux, leurs fonctionnalités et leurs usages, ainsi que sur les risques sanitaires en lien avec la faune sauvage ;

– l'expertise et l'assistance en matière de gestion adaptative des espèces ;

– l'appui à la mise en œuvre des politiques de l'eau ⁽³⁾ et de la biodiversité ;

– la gestion d'espaces naturels et l'appui à leur gestion ;

– l'accompagnement de la mobilisation de la société civile et des acteurs des secteurs économiques sur les enjeux de biodiversité.

(1) Pour une description plus détaillée de l'OFB, se reporter au rapport de Mme Barbara Pompili, au nom de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire, sur le projet de loi n° 1402 portant création de l'AFB-ONCFS (n° 1483, décembre 2018).

(2) Etude d'impact du projet de loi ordinaire et du projet de loi organique.

(3) Le projet de loi intègre dans les missions de l'OFB le suivi de la politique de l'eau, avec les autres acteurs concernés, dont en premier lieu les agences de l'eau, conformément aux recommandations des assises de l'eau présentées le 29 août 2018.

Par ailleurs, l'OFB sera chargé, pour le compte de l'État, de la délivrance du permis de chasser.

Votre rapporteur salue, à ce titre, les modifications introduites en commission par la rapporteure de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire, Mme Barbara Pompili, visant à compléter ces missions, en accord avec le Gouvernement, pour mieux couvrir celles actuellement exercées par l'AFB et l'ONCFS.

B. LA GOUVERNANCE DE L'OFFICE

L'OFB, qui conserve la même forme juridique que l'AFB, à savoir celle d'un établissement public administratif placé sous le contrôle de l'État, serait administré par un conseil d'administration constitué des cinq collèges suivants :

– un premier collège, représentant au moins la moitié de ses membres et composé par des représentants de l'État et des représentants d'établissements publics nationaux œuvrant dans le champ de ses compétences ;

– un deuxième collège comprenant des représentants des secteurs économiques concernés, d'associations agréées de protection de l'environnement ou de gestionnaires d'espaces naturels et des instances cynégétiques ;

– un troisième collège comprenant des représentants des comités de bassin et des collectivités territoriales et de leurs groupements ;

– un quatrième collège composé des représentants élus du personnel de l'Office ;

– un cinquième collège composé de personnalités qualifiées.

Le président du conseil d'administration serait élu parmi les membres de ce conseil, et non par le Président de la République conformément à la procédure prévue par le dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution comme c'est actuellement le cas pour le Président de l'AFB ⁽¹⁾.

Selon la rapporteure de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire « *il convient de relever que le nombre des administrateurs [qui siègeront au sein de ce conseil] n'est pas fixé dans la loi mais que l'objectif annoncé par le Gouvernement est de limiter ce nombre à 20. Cet objectif est ambitieux, au regard de la composition du conseil d'administration de*

(1) Alors que ce dernier devait être élu parmi ses pairs selon la version initiale du projet de loi de reconquête de la biodiversité, la rapporteure de la commission du Développement durable de l'époque, Mme Geneviève Gaillard, avait souhaité qu'il soit nommé par décret en conseil des ministres – donc par le Président de la République – parmi les membres du conseil d'administration et sur leur proposition. Cette nomination était soumise à la procédure d'audition et d'avis publics des commissions parlementaires prévue par le dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution.

l'AFB, qui comprend 43 membres, et de celui de l'ONCFS, qui comprend 26 membres. »⁽¹⁾

Cet objectif, en améliorant la prise de décision au sein du conseil d'administration, aura sans doute pour conséquence de renforcer son rôle dans la définition des grandes orientations et stratégies du nouvel établissement.

Toutefois, des précisions pourront utilement être apportées par le Gouvernement sur cet aspect de la réforme au cours de la discussion parlementaire, alors que la commission du Développement durable a complété, à raison, la composition de ce conseil d'administration notamment de manière à rétablir un conseil scientifique, la présence de parlementaires ainsi qu'une représentation des Outre-mer.

Par ailleurs, l'OFB serait dirigé par un directeur général nommé par décret. Comme l'indique l'étude d'impact associée au présent projet de loi, « *le nouvel établissement [...] aura une place importante dans la mise en œuvre de politiques de préservation et de reconquête de la biodiversité, avec des missions de contribution à l'exercice de la police administrative et judiciaire de l'environnement. Il apparaît donc opportun que la personne qui sera en charge de son pilotage, puisse être nommée selon la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution. La personne qui aura ce rôle exécutif est le directeur général ou la directrice générale.* »

En application de l'article 8 du projet de loi portant création du nouvel établissement précité, les commissions parlementaires concernées seraient les mêmes que celles actuellement saisies de la nomination du président de l'AFB, soit celles compétentes en matière d'environnement : la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale ; la commission de l'Aménagement du territoire et du développement durable du Sénat.

Lors de son examen par la Commission, cet article a été modifié de manière à renommer le nouvel établissement « Office national de la biodiversité », conformément aux résultats de la concertation engagée auprès des parties prenantes à la réforme.

(1) Rapport sur le projet de loi n° 1402 portant création de l'AFB-ONCFS précité.

Article 2

**Entrée en vigueur de la procédure de nomination de la direction générale de
l'Office français de la biodiversité**

Introduit par la Commission

Introduit par la Commission à l'initiative de votre rapporteur, cet article prévoit que la procédure de nomination à la direction générale de l'Office français de la biodiversité, prévue par le présent projet de loi organique, entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2020, soit à la date de création de cet établissement.

*

* *

COMPTE RENDU DES DEBATS

Lors de sa réunion du mercredi 12 décembre 2018, la Commission examine le projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (n° 1401) (M. Jean-Pierre Pont, rapporteur).

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Nous sommes réunis aujourd'hui pour nous prononcer sur une question devenue classique, en quelque sorte, pour notre commission des Lois depuis la révision constitutionnelle de 2008 qui soumet la nomination à certains emplois publics par le Président de la République à l'avis des commissions parlementaires compétentes.

La liste de ces emplois est annexée à la loi organique du 23 juillet 2010 et, par conséquent, toute modification nous amène à nous prononcer sur le bien-fondé du recours à cette procédure au regard de l'importance de la fonction exercée. Si l'avis du Parlement est réservé à certains emplois, une cinquantaine environ, ceux-ci partagent la caractéristique commune de présenter, selon la lettre de l'article 13 de la Constitution, une « *importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation.* » Sont ainsi comprises dans cette liste aussi bien la présidence de l'Autorité de la concurrence que celle de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), la direction générale de l'Agence française du développement (AFD) que celle de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

À ce jour, le contrôle que le Conseil constitutionnel opère sur le recours à cette procédure de nomination n'a conduit qu'à une censure, soit celle de la présidence de l'Institut national de l'audiovisuel (INA), prévue par la loi relative à l'indépendance de l'audiovisuel de 2013, dont il a estimé qu'elle n'entrait pas dans le champ défini par la Constitution.

Qu'en sera-t-il pour la direction générale du futur établissement fusionnant l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et l'Observatoire national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), l'AFB-ONCFS, que la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire et le Gouvernement nous proposent de renommer Office français de la biodiversité (OFB) ?

En tant que rapporteur de ce texte, je considère qu'alors que le président de l'AFB est d'ores et déjà nommé en application de l'article 13 – à la suite d'une initiative parlementaire en ce sens d'ailleurs –, la gouvernance du nouvel office, dont les missions comprennent celles de l'ONCFS, ne peut que l'être à son tour. Je soutiens donc sans réserve la modification qui nous est proposée pour tenir compte de la fusion de ces deux entités.

Le Gouvernement propose aussi que la commission du Développement durable, qui est la commission compétente en l'occurrence, se prononce sur la nomination du directeur général de l'établissement et non plus sur le choix du président de son conseil d'administration comme cela était le cas pour l'AFB. Selon les informations qui m'ont été transmises et comme le souligne l'étude d'impact, c'est en effet le directeur général qui sera en charge de piloter l'office et dont les compétences devront être appréciées par le Parlement. La présidente de la commission du Développement durable, notre collègue Barbara Pompili, rapporteure pour avis de ce projet de loi organique, soutient cette position. Je me range à son avis et à celui du Gouvernement sur ce point.

Nous aurons l'occasion d'aborder dans le détail le fonctionnement et les missions du futur établissement qui sera créé au 1^{er} janvier 2020. Près de 300 amendements ont en effet été déposés pour l'examen au fond du projet de loi ordinaire par la commission du Développement durable, que nous reverrons sans doute en séance.

Le champ du projet de loi organique qui nous occupe aujourd'hui est bien plus resserré, comme le montrent les cinq amendements soumis à notre examen. Trois amendements portent sur le nom de l'établissement et deux autres sur l'entrée en vigueur de cette procédure particulière de nomination.

Je vous invite donc, mes chers collègues, à adopter, sous réserve de ces modifications de coordination avec le travail de nos collègues de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire, ce projet de loi organique.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je vais donner la parole aux représentants des groupes, en commençant par Mme Émilie Guerel qui va s'exprimer au nom du groupe La République en Marche.

Mme Émilie Guerel. Mes chers collègues, la protection et la restauration de la ressource en eau et de la biodiversité sur l'ensemble des milieux sont un enjeu majeur pour le Gouvernement qui a d'ailleurs lancé un plan Biodiversité en juillet 2018.

En avril 2018, l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ont rendu un rapport sur l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité. Ce rapport insiste sur la forte complémentarité des missions de l'AFB et de l'ONCFS, en soulignant deux freins actuels : dans un contexte de maîtrise des moyens, la répartition des missions sur deux établissements constitue une fragilité ; l'ONCFS pâtit d'un manque de lisibilité de son positionnement dans le paysage des opérateurs œuvrant pour la biodiversité.

Dans ce contexte, le projet de loi propose de créer un nouvel établissement réunissant les compétences de l'AFB et de l'ONCFS, ayant pour ambition de

rapprocher les expertises complémentaires de ces deux établissements au service de la reconquête de la biodiversité et de renforcer l'exercice de la police de l'environnement, tout en articulant leurs missions de prévention et le contrôle. Cet établissement unique constituera un opérateur public puissant et ambitieux de la biodiversité et de la préservation de la nature. Il permettra de gagner en lisibilité quant au rôle des différents acteurs et mettra l'ensemble de ses forces au service d'orientations stratégiques convergentes.

Je tiens d'ailleurs à souligner l'accord historique qui a pu être trouvé après la concertation de l'AFB et de l'ONCFS sur le nom de ce futur organisme : l'Office français de la biodiversité (OFB). Il fera l'objet de deux amendements identiques du Gouvernement et de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire, qui vont vous être présentés.

Dans ce contexte, le projet de loi organique n° 1401 a pour objet de modifier la loi organique du 23 juillet 2010 pour permettre au Président de la République de nommer le futur directeur général de l'OFB, après avis des commissions parlementaires compétentes des deux assemblées. Ce projet de loi organique va permettre aux parlementaires d'être associés à la nomination de ce dirigeant qui aura à relever le défi essentiel de la mise en œuvre de politiques publiques plus efficaces en matière de protection de la biodiversité. Notre groupe s'en réjouit.

M. Jean-Louis Masson. Au nom du groupe Les Républicains, je tiens à féliciter notre collègue Émilie Guerel pour son intervention très complète sur laquelle nous n'avons aucune observation particulière à formuler.

M. Vincent Bru. À la suite du plan Biodiversité, il apparaît assez logique de faire converger l'action des politiques de l'eau et celles de la biodiversité. Un projet de loi va réunir deux entités en un seul établissement public administratif qui pourrait s'appeler l'OFB. Quant au projet de loi organique, il se limite à prévoir que la nomination du directeur général de ce futur établissement administratif fera l'objet d'un avis de la part des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, conformément à l'article 13, alinéa 5, de la Constitution. Il est important, en effet, que la représentation nationale puisse participer à la nomination de ce futur directeur. Le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés est tout à fait favorable à l'adoption de ce projet de loi organique.

Mme Cécile Untermaier. Ce texte ne pose pas de difficulté majeure. C'est une adaptation de la loi organique relative au contrôle parlementaire des nominations effectuées par le Président de la République, au titre de l'article 13 de la Constitution.

On ne peut que se réjouir de l'existence de cette AFB que nous avons appelée de nos vœux et créée en 2016. C'est un enjeu majeur, non pas pour le Gouvernement mais pour la planète, que de mettre en place un tel établissement.

La fusion de l'AFB et de l'ONCFS n'est pas une évidence pour tout le monde. Nous verrons à l'usage. Quoi qu'il en soit, le groupe Socialistes et apparentés votera pour le texte qui nous est proposé.

M. Paul Molac. J'interviens au nom du groupe Libertés et Territoires. Avec ce texte, il s'agit de faire entrer cet organisme dans le droit courant et de donner au Parlement un droit de regard sur des nominations afin d'éviter que celles-ci n'obéissent à des motifs tels que le copinage, le renvoi d'ascenseur ou le reclassement de personnalités. Il est d'ailleurs arrivé que le Parlement refuse une nomination. La commission des Lois a ainsi refusé en 2015 une nomination qui lui était proposée, et quatre autres nominations sont passées très près du couperet, ce qui montre que le Parlement peut parfois prendre ses responsabilités. Le présent texte ne soulève pas de difficulté. C'est peut-être la fusion qui pose problème, mais c'est un autre sujet.

M. Guillaume Larrivé. Je voudrais appeler l'attention des collègues de la commission des Lois sur une petite bizarrerie. Tout en nous soumettant ce projet de loi organique qui, comme chacun l'a dit, ne pose pas de difficulté, le Gouvernement modifie par décret le champ des nominations sur décision de l'exécutif, prises en dehors de l'article 13, alinéa 5, de la Constitution.

Je vous signale l'existence d'un décret pris en août dernier, qui permet au Président de la République de nommer un certain nombre de consuls généraux, par dérogation aux règles habituelles, sans concours ni consultation particulière. À la lecture de la presse, nous avons appris que ce décret a permis à M. Emmanuel Macron de nommer consul général aux États-Unis l'auteur d'un opuscule à sa gloire. Ce décret fait l'objet d'un recours devant la section du contentieux du Conseil d'État. Il sera intéressant de voir comment le Conseil d'État juge ce décret, au regard notamment du principe, inscrit dans la déclaration de 1789, d'égal accès aux charges publiques.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je vous propose d'en rester à l'ordre du jour de notre Commission.

La Commission en vient à l'examen de l'article unique du projet de loi organique.

Article unique (tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution) : Avis public des commissions parlementaires sur la nomination de la direction générale de l'AFB-ONCFS

La Commission examine l'amendement CLI du Gouvernement.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Cet amendement propose de remplacer « AFB-ONCFS » par « Office français de la biodiversité » à l'alinéa 2.

Après de longues discussions, un consensus s'est dégagé en faveur de ce nom. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article unique modifié.

Après l'article unique

La Commission examine l'amendement CL5 du rapporteur.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Le présent amendement de coordination prévoit que la procédure de nomination à la direction générale de l'Office français de la biodiversité, prévue par le présent projet de loi organique, entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2020, soit à la date de création de cet établissement.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'ensemble du projet de loi organique modifié.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

**ANNEXE : LISTE ANNEXEE A LA LOI ORGANIQUE N° 2010-837
DU 23 JUILLET 2010**

**NOMINATIONS CONCERNEES PAR LES AVIS PUBLICS DES COMMISSIONS
PARLEMENTAIRES EN APPLICATION DE L'ARTICLE 13 DE LA CONSTITUTION ET DE LA
LOI ORGANIQUE N° 2010-837 DU 23 JUILLET 2010**

Institution, organisme, établissement ou entreprise	Emploi ou fonction
Aéroports de Paris	Présidence-direction générale
Agence de financement des infrastructures de transport de France	Présidence du conseil d'administration
Agence française de développement	Direction générale
Agence française pour la biodiversité	Présidence du conseil d'administration
Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	Présidence du conseil d'administration
Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs	Direction générale
Agence nationale pour la rénovation urbaine	Direction générale
Autorité de la concurrence	Présidence
Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires	Présidence
Autorité des marchés financiers	Présidence
Autorité des normes comptables	Présidence
Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières	Présidence
Autorité de régulation des communications électroniques et des postes	Présidence
Autorité de régulation des jeux en ligne	Présidence
Autorité de sûreté nucléaire	Présidence
Banque de France	Gouvernorat
Caisse des dépôts et consignations	Direction générale
Centre national d'études spatiales	Présidence du conseil d'administration
Centre national de la recherche scientifique	Présidence
Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé	Présidence
Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives	Administration générale
Commission de régulation de l'énergie	Présidence du collège
Commission du secret de la défense nationale	Présidence
Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement	Présidence
Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	Présidence
Commission nationale de l'informatique et des libertés	Présidence

Institution, organisme, établissement ou entreprise	Emploi ou fonction
Commission nationale du débat public	Présidence
Commission prévue au dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution	Présidence
Compagnie nationale du Rhône	Présidence du directoire
Conseil supérieur de l'audiovisuel	Présidence
Contrôleur général des lieux de privation de liberté	Contrôle général
Électricité de France	Présidence-direction générale
La Française des jeux	Présidence-direction générale
Haut conseil des biotechnologies	Présidence
Haut Conseil du commissariat aux comptes	Présidence
Collège du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur	Présidence
Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	Présidence
Haute Autorité de santé	Présidence du collège
Institut national de la recherche agronomique	Présidence
Institut national de la santé et de la recherche médicale	Présidence
Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire	Direction générale
Institution nationale publique mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail (Pôle emploi)	Direction générale
Médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques	Médiateur
Météo-France	Présidence-direction générale
Office français de protection des réfugiés et apatrides	Direction générale

Source : annexe à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.