



HAL
open science

Agriculture et Environnement

Luc Bodiguel, Isabelle Doussan

► **To cite this version:**

Luc Bodiguel, Isabelle Doussan. Agriculture et Environnement. Droit de l'environnement [La revue jaune], 2015, 240, pp.438-444. hal-01368783

HAL Id: hal-01368783

<https://hal.science/hal-01368783>

Submitted on 24 Jan 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Agriculture et environnement

Novembre 2014-décembre 2015

L'actualité agroenvironnementale a été encore riche cette année, si riche qu'elle ne permet pas de tout visionner en une seule fois. La présente chronique sera centrée sur le processus de nationalisation de la législation sur les OGM et sur la mise en œuvre du verdissement des politiques agricoles de l'Union européenne (PAC) et française (GIEE et bail), la pollution des eaux par les nitrates, le droit des élevages, la méthanisation et les produits phytopharmaceutiques.

I. OGM : NATIONALISATION DU DROIT

Dans le domaine de la culture de plantes génétiquement modifiées (GM), les États membres ont désormais une partie des cartes en main. L'extension de cette nouvelle approche aux autres utilisations est à l'ordre du jour, mais n'est pas encore validée.

1. Culture d'OGM

Les tenants du « *OGM free* » ont été entendus. Les États membres peuvent désormais opter pour restreindre ou interdire la culture d'organismes génétiquement modifiés (OGM)¹ sur leur territoire. La Directive 2015/412 les y autorise²; elle modifie à cette fin la Directive 2001/18 en y insérant un article 26 ter. Cette réforme devra faire l'objet d'une évaluation au plus tard le 3 avril 2019 (art. 2, Dir. 2015/42).

L'instauration de cet *opt out* est justifiée par les oppositions nationales conséquentes et successives aux autorisations européennes de mise en culture fondées notamment sur des préoccupations « *qui*

1. Sous cette réserve : art. 26 ter-8. : « Les mesures adoptées en application du présent article n'affectent pas la libre circulation des OGM autorisés, en tant que produits ou éléments de produits ».

2. Directive (UE) 2015/412 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2015 modifiant la Directive 2001/18/CE en ce qui concerne la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire la culture d'organismes génétiquement modifiés (OGM) sur leur territoire.



Luc Bodiguel

Chargé de recherche HDR, CNRS-UMR 6297 « droit et Changement social »
Chargé d'enseignements – Faculté de droit de Nantes



Isabelle Doussan

Directrice de recherche Inra, Gredeg-Credeco UMR CNRS 7321, Université de Nice-Sophia Antipolis

ne concernent pas uniquement des questions liées à la sécurité des OGM pour la santé ou l'environnement »³. Elle s'appuie aussi sur le fait que la culture d'OGM « comporte une forte dimension nationale, régionale et locale »⁴. En d'autres termes, en instaurant cette souplesse⁵, la Commission ne fait rien d'autre que jeter l'éponge et renvoyer les États à leurs responsabilités.

Procédure

Selon l'article 26 ter 1 et 2, l'État membre peut faire sa demande d'*opt out* auprès de la Commission européenne lors d'une procédure d'autorisation ou de renouvellement, dans les 45 jours suivant le rapport d'évaluation (Dir. 2001/18) ou de l'avis de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (Rég. 1829/2003)⁶. La demande porte précisément sur « la modification de la portée géographique de l'autorisation (...), de manière que tout ou partie du territoire dudit État membre doive être exclu de la culture. » L'entreprise demandant l'autorisation ou le renouvellement (le pétitionnaire), les autres États membres et le public sont informés. Le pétitionnaire a alors 30 jours pour modifier sa demande initiale. S'il le fait, la Commission en prendra acte dans sa décision d'autorisation ou de renouvellement dans les conditions et délais de droit commun (Dir. 2001/18 ou 1829/2003 selon la procédure engagée). La réintégration dans le champ de l'autorisation est possible (art. 26 ter-5 et 6).

Toutefois, si le pétitionnaire refuse (s'il confirme sa demande initiale) ou même en dehors de toute demande inscrite dans la procédure ordinaire, un État membre peut indiquer à la Commission qu'il souhaite « adopter des mesures restreignant ou interdisant, sur tout ou partie de son territoire, la culture d'un OGM ou d'un groupe d'OGM » autorisé ou en cours d'autorisation (art. 26 ter-3). Passé un délai de 75 jours, ces mesures pourront être mises en œuvre unilatéralement, après d'éventuelles

3. Voir Considérant 7, Directive 2015/412.

4. Voir considérant 6, Directive 2015/412.

5. Voir considérant 8, Directive 2015/412.

6. Mais possibilité de demande ultérieure, voir art. 26 ter 2 al. 4

Sommaire

P. [www I. OGM : nationalisation du droit](#)

P. [www II. Politiques agricoles : mise en œuvre du verdissement](#)

P. [www III. pollution des eaux par les nitrates](#)

P. [www IV. Simplification du droit des élevages](#)

P. [www V. Méthanisation](#)

P. [www VI. Produits phytopharmaceutiques](#)

modifications à la suite des observations de la Commission. Les autres États membres et les opérateurs devront être informés (art. 26ter-4). La révocation de ces mesures est toujours possible (art. 26ter-7). Cette décision nationale est soumise au respect de deux principes généraux, de proportionnalité et de non-discrimination, et devra être justifiée par un ou plusieurs motifs spécifiques, listés dans la directive : des objectifs de politique environnementale ; l'aménagement du territoire ; l'affectation des sols ; les incidences socio-économiques ; la volonté d'éviter la présence d'OGM dans d'autres produits, sans préjudice de l'article 26 bis ; des objectifs de politique agricole ; l'ordre public. Ce dernier motif ne pourra être invoqué isolément et l'ensemble des motifs ne peuvent remettre en cause l'évaluation préalable des risques environnementaux.

Pour les OGM déjà autorisés à la culture ou en cours d'autorisation, des mesures transitoires ont été prévues permettant aux États membres de « *requérir la modification de la portée géographique* » du 2 avril 2015 au 3 octobre 2015. Le système se veut rapide et fonctionne par défaut : si le pétitionnaire ne confirme pas la portée géographique de sa demande ou de son autorisation dans les 30 jours, la Commission la modifie conformément à la requête de l'État membre (art. 26 quater).

Réactions nationales

À l'issue de la période permettant de profiter de la procédure transitoire de la Directive 2015/42, vingt-deux pays ou régions compétentes de l'Union européenne ont demandé à être exclus du champ géographique d'OGM autorisés ou en cours d'autorisation à des fins de culture, requêtes accordées selon la Commission européenne, soit sur la base d'une réponse explicite de l'entreprise, soit en l'absence de réponse dans les 30 jours⁷.

La Directive 2015/42 vient de faire l'objet d'une transcription en droit français avec la loi du 2 décembre 2015⁸. La procédure est reprise quasiment à l'identique dans les articles L. 533-5-2 (procédure ordinaire de réduction du champ géographique), L. 533-7-1 (demande de restriction motivée sur les critères précités) et L. 533-8-2 C. env. (réintégration dans le champ géographique). L'information du public par voie électronique est requise suivant l'article L. 533-8-2. Soulignons que la violation d'une mesure de restriction sera systématiquement suspendue (art. L. 535-6 C. env.) et qu'elle est punie de deux ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende (art. L. 536-5 C. env.). L'accent est aussi mis sur les risques de contamination transfrontalière devant être combattus par l'instauration des mesures de coexistence (art. L. 663-2 C. rur.) et devant faire l'objet d'une évaluation dans le cadre d'un rapport plus global sur la coexistence (art. 23, loi 2015/1567).

7. Voir http://ec.europa.eu/food/plant/gmo/authorisation/cultivation/geographical_scope_en.htm. Voir aussi <http://www.infogm.org/-Moratoires-sur-les-OGM-en-France-et-en-Europe-> (consulté le 15 déc. 2015).

8. Articles 21 à 23, Loi n° 2015-1567 du 2 décembre 2015 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des risques, *JORF* n° 0280 du 3 décembre 2015 p. 22299. Cette même loi propose aussi une réforme des dispositions relatives à la participation du public dans le domaine des OGM (art. L. 533-9 C. env.), ainsi que de légères modifications concernant le Haut Conseil des biotechnologies (art. L. 531-4 C. env.) et les autorisations de mise sur le marché (art. L. 531-4-1 C. env.).

Interrogations

D'une part, d'après le texte voté, le « *fait de donner cette possibilité aux États membres devrait améliorer le processus d'autorisation des OGM et, parallèlement, garantir la liberté de choix des consommateurs, des agriculteurs et des opérateurs, tandis que les parties intéressées disposeront d'informations plus claires quant à la culture des OGM dans l'Union. La présente directive devrait donc contribuer au bon fonctionnement du marché intérieur.* » Or, l'*opt out* d'un État membre n'a aucune incidence sur l'autorisation ou sur le processus d'évaluation. De même, le choix du consommateur, des agriculteurs ou des opérateurs n'est en rien garanti puisqu'ils n'en ont plus. Enfin, le marché intérieur est en grande partie atteint puisque les produits GM pour la culture ne circuleront plus librement dans les pays ayant restreint ou interdit les cultures GM. Tout au plus pourront-ils y transiter.

D'autre part, comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire, l'évaluation des motifs invoqués sera plus que délicate et conduira plus sûrement à des décisions politiques allant sans doute dans le sens d'approbation systématique des requêtes sans recherche approfondie⁹.

En revanche, à l'inverse de ce que nous pensions¹⁰, l'idée que la possibilité de restreindre le champ géographique des OGM autorisés à la culture puisse être la source de négociations locales propres à inventer une nouvelle forme de gouvernance locale, est contredite par l'approche globale et automatique portée par le gouvernement français, et par d'autres États membres, à ce jour puisqu'il s'agit de restreindre partout et pour tout.

Enfin, la Directive 2015/42 ne résout pas les interrogations sur l'efficacité des mesures de coexistence. Tout au plus les circonscrit-elle aux zones frontalières (art. 26 bis 1 bis). En d'autres termes, elle laisse toute latitude aux États et à leur coopération, ce qui n'a pas été très convaincant jusqu'à aujourd'hui.

2. Autres utilisations d'OGM

La proposition de règlement COM(2015) 177 final¹¹ a été conçue comme la sœur cadette de la Directive (UE) 2015/412. Elle s'appuie bien sur la même idée : les États membres ont fait obstacle à la mise en œuvre du règlement 1189/2003 en invoquant des motifs qui ne ressortent pas de justifications scientifiques¹². Elle prévoit l'insertion d'un article 34 bis dans le règlement précité, selon lequel « *les États membres peuvent adopter des mesures restreignant ou interdisant l'utilisation* » des OGM destinés à l'alimentation humaine ou animale¹³, dès lors qu'ils ont été préalablement et licitement autorisés.

9. Voir précédente synthèse : Bodiguel (Luc) et Doussan (Isabelle), « Agriculture et Environnement », revue *Droit de l'environnement*, n° 229, déc. 2014, 449-456.

10. Bodiguel (Luc), GMO, « *Conventional and Organic Crops : from Coexistence to Local Governance* », in *Food for Sustainability and not just food*, Florence SWIF 2015, Elsevier Procedia, à paraître 2016.

11. Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n°1829/2003 du 22 avril 2015 en ce qui concerne la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire sur leur territoire l'utilisation de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux génétiquement modifiés, COM(2015) 177 final.

12. Voir p. 4, préambule de la proposition.

13. Actuels art. 3 et 15 du règlement 1829/2003.

Cette proposition est sur la sellette. Le Parlement européen l'a rejetée le 28 octobre 2015. Cependant, le projet n'est pas abandonné puisque la Commission n'a pas retiré sa proposition ; elle devrait donc être à l'ordre du jour d'un prochain Conseil des ministres.

La notion « d'utilisation » est assez large et ambiguë. Elle renvoie à la commercialisation et à l'importation d'OGM, mais elle pourrait a priori couvrir aussi la mise en culture, puisque le règlement 1829/2003 permet de procéder à une autorisation unique pour tous les usages des denrées alimentaires et aliments pour animaux génétiquement modifiés. Toutefois, sur ce dernier point, la proposition est restrictive : « Les paragraphes 1 à 4 du présent article ne s'appliquent pas aux OGM destinés à la culture. »

La procédure est proche de celle de la Directive 2015/412 : à réception de la demande motivée de restriction d'un État membre déposée avant ou après la clôture de la procédure d'autorisation, la Commission européenne en informe les autres États membres. Pendant les trois mois à compter de la date de transmission à la Commission du projet de mesure, ces derniers peuvent communiquer au pétitionnaire toutes observations. Le texte est muet sur la suite de la procédure. On ne peut que supposer que, puisque pendant ce délai de trois mois, « l'État membre concerné s'abstient d'adopter et d'appliquer ces mesures », au-delà, il pourra les mettre en œuvre sauf décision contraire de la Commission.

Comme pour la Directive 2015/412, des garde-fous de taille, s'ils sont effectivement mis en œuvre, sont instaurés : il ne s'agit pas de toucher à la procédure d'autorisation et aux modalités d'évaluation scientifique¹⁴ ; les restrictions doivent être « motivées et fondées sur des raisons impérieuses conformes au droit de l'Union, qui ne sont en aucun cas en contradiction avec l'évaluation des risques effectuée en vertu du présent règlement » ; elles doivent aussi être « proportionnelles et non discriminatoires ». Soulignons qu'ici, les motifs ne sont pas listés, ce qui posera la question de savoir à quoi ils peuvent correspondre. Méritent aussi d'être mentionnés deux aspects pragmatiques mais loin d'être sans conséquence : les stocks existants des produits en question devront pouvoir être écoulés ; et les denrées et aliments contenant du matériel génétiquement modifié ne pourront pas être concernés, dans la limite des seuils d'étiquetage.

II. POLITIQUES AGRICOLES : MISE EN ŒUVRE DU VERDISSEMENT

1. Politique agricole commune (PAC)

L'année 2015 fourmille de textes d'application de la réforme de la PAC de 2013. Nous ne pourrions pas tous les citer et les développer ici. Nous chercherons à mettre en exergue les axes principaux œuvrant pour la promotion du droit positif agro-environnemental.

14. Voir p. 4, préambule de la proposition.

Paiements écologiques

Avec le décret n° 2015-1477¹⁵, les paiements verts ou écologiques ou encore dits « pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement » sont désormais inscrits dans une partie 3 spécifique du Code rural (art. D 615-31 à 36). Conformément au texte communautaire, le décret fixe le principe suivant : « le montant du paiement pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement correspond à un pourcentage de la valeur totale des droits au paiement de base que l'agriculteur a activé au titre de la campagne considérée ». Il pose aussi une présomption selon laquelle les obligations liées à ce type de paiement « sont regardées comme satisfaites si elles sont exécutées dans le cadre d'un schéma de certification d'équivalence », comme par exemple les « schémas de certification maïs », faisant l'objet de développements dans l'arrêté du 12 novembre 2015¹⁶. Ce dernier texte apporte aussi des précisions sur les prairies permanentes sensibles, le maintien des prairies permanentes et sur les surfaces d'intérêt écologique.

Conditionnalité et Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE)

Les articles D. 615-45 à 61 ont été toilettés ou modifiés par deux décrets du 7 et du 26 avril 2015¹⁷. Le premier décret permet notamment au préfet « d'autoriser un agriculteur à procéder au brûlage (brûler des résidus de paille, des cultures d'oléagineux, de protéagineux et de céréales) à titre exceptionnel pour des raisons agronomiques ou phytosanitaires » (art. D. 615-47). Il impose le couvert hivernal des terres arables, en production ou gelées, mais autorise deux dérogations : en cas de maintien en jachère noire au titre de la lutte contre les organismes nuisibles des végétaux ; et surtout, en cas de survenance de conditions climatiques exceptionnelles, si le préfet le décide (art. D. 615-50). Il rappelle en outre l'obligation de maintien des particularités topographiques des surfaces agricoles des exploitations (art. D. 615-50-) et enjoint aux agriculteurs « de ne pas travailler les sols gorgés d'eau ou inondés » (art. D. 615-51). Ces différentes dispositions sont précisées dans l'arrêté du 24 avril 2015¹⁸, qui vise les bandes tampons (cours d'eau, couvert, entretien du couvert), fixe la liste des particularités topographiques, les modalités de destruction, de déplacement, de remplacement des haies, et interdit de tailler les haies et les arbres entre le 1^{er} avril et le 31 juillet.

15. Décret n° 2015-1477 du 12 novembre 2015 relatif au paiement pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement dit « paiement vert » prévu par la politique agricole commune.

16. Arrêté du 12 novembre 2015 fixant certaines dispositions relatives au paiement pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement dit « paiement vert » prévu par la politique agricole commune.

17. Décret n° 2015-398 du 7 avril 2015 relatif aux BCAE des terres, NOR : AGRT1505421D ; Décret n° 2015-1072 du 26 août 2015 relatif aux BCAE des terres dans les départements d'outre-mer, NOR : AGRT1509561D.

18. Arrêté du 24 avril 2015 relatif aux règles de bonnes conditions agricoles et environnementales, NOR : AGRT1503740A. Voir aussi l'Instruction technique DGPE/SDPAC/2015-791 16/09/2015 ainsi que les deux fiches du ministère : Grille de conditionnalité pour la campagne 2015 ; Haies - modalités pour une prise en compte large et pragmatique, <http://agriculture.gouv.fr/conditionnalite> (consultées le 15 déc. 2015).

Second pilier et régionalisation

Alors que le premier pilier de la PAC est déjà sur les rails¹⁹, le second est en phase de décollage. Le programme de développement rural dit *National Framework Programme* a été approuvé par la Commission européenne le 2 juillet 2015²⁰. Ce cadre national est complété par vingt-sept programmes de développement rural régionaux (PDRR : vingt-et-une régions hexagonales²¹, Corse, cinq départements d'outre-mer)²².

Le cadre proposé est relativement complexe puisque, si la compétence et la responsabilité générale du second pilier appartiennent aux régions, ces dernières doivent faire face à des mesures encadrées au niveau national, pouvant ou non faire l'objet d'aménagement régional, ainsi que des mesures sans cadrage national, pour lesquelles elles ont pu opter dans le cadre de leur PDRR. En outre, les régions n'ont pas les services suffisants pour assurer l'instruction de l'ensemble des dossiers. Les Conseils régionaux ont ou sont donc en train de conclure des conventions avec les services de l'État (directions départementales des territoires et de la mer, directions régionales de l'agriculture et de la forêt et agence de services et de paiement), pour garantir l'instruction de tous les dossiers et le paiement des aides.

Parmi les mesures à cadrage national, se trouvent les mesures dites « M10-Agroenvironnement-climat »²³ correspondant à l'article 28 du Règlement (UE) n° 1305/2013. Parmi ces mesures, on trouve les « engagements agroenvironnementaux et climatiques » (10.1) et la mesure « conservation des ressources génétiques » (10.2). Nous ne dirons que quelques mots de la sous-mesure 10.1. Elle comprend en fait des dispositifs (le texte parle de types d'opérations ou TO) zonés ou non zonés. Les TO zonés peuvent porter sur des systèmes d'exploitation (herbagers et/ou pastoraux ; polyculture-élevage, herbivores et monogastriques ; grandes cultures) ou sur une parcelle culturale (enjeux de préservation des zones humides, de la biodiversité, de la qualité de l'eau, des sols ou des paysages). Les TO non zonés comprennent des mesures applicables sur tout le territoire « visant à préserver les pollinisateurs ainsi que les ressources génétiques utilisées en agriculture menacées d'érosion », ainsi que les opérations d'« accompagnement des activités agro-pastorales dans les espaces à haute valeur environnementale » et « dans un contexte de prédation ».

L'attribution des aides à enjeux environnementaux pour les TO zonés dépend d'un double niveau de ciblage : la localisation et le projet. D'une part, ont été délimitées des zones d'action prioritaire

(ZAP), tenant notamment compte des aires d'alimentation de captages prioritaires, des bassins versants en déficit quantitatif ou zones de répartition des eaux, des autres zones prioritaires des SDAGE, des sites Natura 2000 prioritaires en termes de gestion et de conservation, des périmètres de présence des espèces ou groupes d'espèces concernés par les vingt plans nationaux d'actions identifiés comme prioritaires, des continuités écologiques prioritaires retenues dans les SRCE... D'autre part, les TO zonés peuvent être financés dans le cadre de sélection de projets agroenvironnementaux et climatiques (PAEC) définis au niveau régional sur des zones spécifiques.

2. Projet agroenvironnemental français

Si les GIEE ont peu été l'objet de modifications substantielles, le régime des clauses environnementales du bail rural a été complété.

Les groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE)

Au niveau national, les GIEE prennent forme. Les appels d'offre régionaux sont clos, semble-t-il, et les GIEE ont été sélectionnés en grande partie²⁴.

Les modifications du droit positif sont faibles. Fin 2014, une instruction technique DGPAAT/SDBE/2014-930 25/11/2014 est venue préciser les modalités de reconnaissance et de suivi des GIEE. Notons simplement que l'instruction détaille particulièrement les critères d'appréciation du projet (objectifs de performance économique, environnementale, sociale et technique des actions ; plus-value de l'action collective ; pertinence du partenariat ; caractère innovant du projet). Pour mémoire, nous mentionnerons aussi le décret n° 2015-467 du 23 avril 2015 relatif à la compétence et aux modalités d'intervention de la commission régionale de l'économie agricole et du monde rural sur les demandes de reconnaissance de GIEE²⁵.

Les clauses environnementales du bail rural²⁶

Les pratiques pouvant faire l'objet de clauses environnementales ont été précisées par le décret n° 2015-591²⁷. Une grande partie de ces pratiques ont des objectifs clairement ciblés – baisse d'intrants, extensivité des élevages, protection des sols et des eaux – mais des considérations plus transversales peuvent aussi profiter des pratiques ciblées. Tel est le cas des continuités écologiques qui sont susceptibles de profiter directement ou indirectement de la plupart d'entre elles, au sens où les différentes clauses environnementales envisageables dans un bail rural vont influencer sur leur protection, leur gestion, voire leur création. Ainsi, elles peuvent être favorisées ou protégées indirectement par une clause portant sur certaines pratiques, par exemple « *le non-retournement des prairies* », « *la création, le maintien et les modalités de gestion des*

19. Voir notamment le décret 2015-1156 du 17 septembre 2015 relatif au régime de paiement de base NOR : AGRT1512703D.

20. Voir le programme-cadre national sur <http://agriculture.gouv.fr/pac-fonds-europeen-agricole-pour-le-developpement-rural-feader> (consulté le 15 déc. 2015) et voir l'ensemble des annexes proposées. Il faut compléter ce cadrage national par le Programme de réseau rural national adopté le 12 févr. 2015 (<http://www.europe-en-france.gouv.fr/Des-programmes-pour-qui-pour-quoi/Programmes-2014-2020#/regional>, consulté le 15 déc. 2015) et le futur Programme national Gestion des risques (FEADER).

21. La réforme territoriale devrait conduire à une réduction de vingt-et-un à treize PDRR régionaux.

22. La plupart sont téléchargeables sur <http://www.europe-en-france.gouv.fr/Des-programmes-pour-qui-pour-quoi/Programmes-2014-2020#/regional> (consulté le 15 déc. 2015).

23. Voir p. 116 et s. du programme national.

24. Voir <http://agriculture.gouv.fr/retrouvez-la-liste-des-giee-reconnus-dans-chaque-region> (consulté le 15 déc. 2015).

25. NOR : AGRT1421932D.

26. Une partie de ces réflexions ont été développées à l'occasion d'une communication au colloque Agriconnect « Droit, trames vertes et bleues et activités agricoles », organisé à Rennes les 15 et 16 octobre 2015.

27. Décret n° 2015-591 du 1^{er} juin 2015 relatif aux clauses visant au respect de pratiques environnementales pouvant être incluses dans les baux ruraux, NOR : AGRT1425777D, codifié à l'art. R. 411-9-11-1 C. rur.

surfaces en herbe », « la limitation ou l'interdiction des apports en fertilisants ou de produits phytosanitaires », « la couverture végétale du sol périodique ou permanente pour les cultures annuelles ou les cultures pérennes », ou encore « l'implantation, le maintien et les modalités d'entretien de couverts spécifiques à vocation environnementale ». Toutefois, leur protection, leur restauration ou leur gestion peuvent être plus directement assurées par des clauses portant sur « la création, le maintien et les modalités d'entretien de haies, talus, bosquets, arbres isolés, arbres alignés, bandes tampons le long des cours d'eau ou le long des forêts, mares, fossés, terrasses, murets ». Cette disposition renforce et élargit l'ancien article R. 411-9-11-1-13 °C. rur.

Le décret n° 2015-591 répond au moins partiellement à différentes interrogations tenant à la notion de maintien des pratiques ou des infrastructures. Il ne résout cependant pas toutes les questions, notamment celles relatives à la situation de renouvellement du bail.²⁸

Dès l'origine, le champ d'application des clauses environnementales a été limité. Les débats sur le projet de loi d'avenir sur l'agriculture semblaient pourtant pouvoir conduire à une simplification notable, laissant pleinement ouvert le jeu de la liberté contractuelle ; mais l'idée d'une généralisation a avorté. Du coup, les clauses environnementales restent toujours circonscrites à des situations particulières tenant à la qualité des bailleurs²⁹ ou à la localisation des parcelles affermées au sein de certains espaces protégés³⁰. Une nouvelle situation particulière alternative tenant à l'objectif poursuivi, a cependant été créée : des clauses environnementales peuvent désormais être contractées si elles permettent de « garantir, sur la ou les parcelles mises à bail, le maintien (des) pratiques ou infrastructures ». ³¹ Cet élargissement du champ d'application pose question en raison des doutes pesant sur la notion de maintien. Faut-il considérer que toutes les clauses prévues par décret sont susceptibles d'être maintenues, par exemple le non-retournement des prairies, ou bien l'expression de ce nouveau cas de figure se limite-t-elle aux clauses pour lesquelles le législateur a explicitement mentionné l'idée de « maintien », par exemple celui des surfaces en herbe³² ? L'enjeu n'est pas négligeable : dans le premier cas le non-retournement des prairies sera envisageable dès lors qu'il s'agit d'un maintien de pratique ; alors que dans le second cas, il ne sera possible qu'en présence des bailleurs ou espaces visés dans la loi. Le nouvel article R. 411-9-11-2 C. rur. paraît, sans nous convaincre définitivement, ouvrir au maximum les possibilités puisqu'il indique, sans restriction particulière, que « les pratiques à maintenir » sont choisies parmi « celles figurant à l'article R. 411-9-11-1 qui étaient mises en œuvre par le précédent exploitant, ou qui

sont de nature à garantir le maintien des infrastructures constatées dans l'état des lieux (...) effectué au moment de la conclusion du bail ». La seule condition d'antériorité semble donc suffisante.

Se pose aussi la question de savoir de quelles infrastructures il s'agit, sachant que le gouvernement exige des parties au contrat qu'elles précisent la nature de ces infrastructures (R. 411-9-11-2 I al.1). En toile de fond, il faut se demander si les « pratiques culturelles » visées dans l'article R. 411-9-11-1 C. rur. correspondent uniquement aux « pratiques » de l'article L. 411-27 al 3 ou si elles concernent aussi les « obligations de maintien d'un taux minimal d'infrastructures écologiques ». L'enjeu est d'importance puisqu'il pourrait conduire à circonscrire les « infrastructures écologiques » à la liste a priori exhaustive du texte réglementaire : « haies, talus, bosquets, arbres isolés, arbres alignés, bandes tampons le long des cours d'eau ou le long des forêts, mares, fossés, terrasses, muret » (R. 411-9-11-1-13e). Le premier alinéa de l'article R. 411-9-11-1 semble plutôt aller dans ce sens puis qu'il vise « les clauses pouvant être incluses dans les baux ruraux dans les cas prévus aux troisième à sixième alinéas de l'article L. 411-27 » ; donc aussi les obligations de maintien d'infrastructures écologiques. Toutefois, l'article R. 411-9-11-2 vient préciser que : « Pour l'application du précédent alinéa (lorsque l'une des clauses du bail prévoit le maintien d'un taux minimal d'infrastructures écologiques), sont notamment considérées comme infrastructures écologiques les haies, bosquets, arbres isolés ou alignés, jachères, bordures de champs, fossés, murets, banquettes, mares, vergers de haute tige. » Or, cette liste est explicitement non exhaustive et ne correspond pas tout à fait à la lettre de l'article R. 411-9-11-1. Quelles en sont les enjeux pratiques ? Savoir si la liste est ouverte ou fermée sans doute. Vu sa spécialisation, l'article R. 411-9-11-2 devrait prévaloir avec son caractère non exhaustif. En d'autres termes, ce doublon n'aura sans doute que peu d'impact – au pire, il ne coûtera que l'encre des commentateurs et l'incompréhension des acteurs agricoles et on ne pourra que déplorer la rédaction issue de la loi d'avenir.

La loi et le décret s'avèrent enfin aussi très confus en ce qui concerne la manière de rédiger ces obligations de maintien d'un taux minimal d'infrastructures écologiques. Selon l'article R. 411-9-11-2-I, les parties au contrat doivent préciser le taux de maintien prévu lorsqu'ils contractent une clause de « maintien d'un taux minimal d'infrastructures écologiques »³³. Or, contrairement à l'intitulé général de cette disposition (« maintien d'un taux minimal d'infrastructures écologiques »), il est possible de ne pas prévoir de taux : l'usage de l'expression « le cas échéant » annonçait cette ouverture, confirmée par la possibilité de limiter le maintien « à une ou plusieurs infrastructures choisies ».

28. Voir Bodiguel (Luc), « Quand le droit agroenvironnemental transcende le droit rural », *Droit rural* n° 430, février 2015, dossier 6.

29. Art. L 411-27 al.5 C. env.

30. Art. L 411-27 al.6 C. env.

31. Article L. 411-27 al.4 C. rur.

32. Article R. 411-9-11-1 C. rur. : « 2° La création, le maintien et les modalités de gestion des surfaces en herbe ; 4° L'ouverture d'un milieu embroussaillé et le maintien de l'ouverture d'un milieu menacé par l'embroussaillage ; 9° L'implantation, le maintien et les modalités d'entretien de couverts spécifiques à vocation environnementale ; 13° La création, le maintien et les modalités d'entretien de haies, talus, bosquets, arbres isolés, arbres alignés, bandes tampons le long des cours d'eau ou le long des forêts, mares, fossés, terrasses, murets ».

33. Article R411-9-11-2 C. rur. : « I. - Lorsque l'une des clauses du bail prévoit le maintien d'un taux minimal d'infrastructures écologiques, la nature de celles-ci et, le cas échéant, le taux minimal de maintien à respecter sont fixés par les parties en tenant compte des infrastructures répertoriées dans l'état des lieux prévu au deuxième alinéa de l'article L. 411-4. Si une stipulation du contrat le prévoit, le maintien peut être limité à une ou plusieurs infrastructures choisies par les parties parmi celles répertoriées dans l'état des lieux. » Notons que l'article propose une liste indicative des infrastructures écologiques : « haies, bosquets, arbres isolés ou alignés, jachères, bordures de champs, fossés, murets, banquettes, mares, vergers de haute tige ».

III. POLLUTION DES EAUX PAR LES NITRATES

1. Prévention des pollutions d'origine agricole

En ce qui concerne l'actualité du droit de l'eau, la série des contentieux relatifs aux conséquences du défaut de prévention des pollutions d'origine agricole et en particulier de la prolifération des algues vertes se poursuit, puisque la cour administrative d'appel de Nantes a encore sanctionné par deux fois l'État français. Elle a en effet été amenée à le condamner à indemniser le préjudice subi par le département des Côtes d'Armor, lequel avait subventionné les communes pour faire face aux dépenses induites par les marées vertes (ramassage, traitement des algues, etc.) à hauteur de plus de 7 millions d'euros³⁴. Puis, cette même cour a une nouvelle fois relevé les carences de l'État dans l'application du droit de l'Union en matière de prévention des pollutions par les nitrates³⁵. On pourra se reporter au commentaire de ces décisions par G.Audrain-Demey dans cette revue³⁶.

Dans ce contexte, il n'est pas très surprenant que l'appréciation portée par la Cour des comptes, dans son rapport annuel sur l'action de l'État et des agences de l'eau en matière de politique de l'eau, soit également assez sévère. La Cour critique notamment la faiblesse des redevances acquittées par les exploitants agricoles. Par exemple, dans le bassin Loire-Bretagne, les redevances à la charge des agriculteurs ne représentent que 10 % du montant total des redevances, dont 0,6 % seulement au titre de l'élevage. Cette situation s'est paradoxalement aggravée depuis 2006 et la Lema puisque le montant de la redevance acquittée par les éleveurs dans ce même bassin, pourtant fortement concerné par les pollutions agricoles, a diminué de 58 %. Si les auteurs du rapport relèvent que la « *faiblesse de ces redevances (est) due essentiellement aux choix du législateur* », les comités de bassin ont néanmoins leur part de cette responsabilité dans l'imposition de redevances si « *peu incitatives* », puisque le rapport relève au passage, que dans les bassins dans lesquels les pollutions d'origine agricole sont fortes (Adour-Garonne et Loire-Bretagne), le syndicat agricole majoritaire bénéficie d'un « *quasi-monopole de représentation* »³⁷.

2. Zones vulnérables à la pollution par les nitrates

En ce qui concerne plus spécifiquement les zones vulnérables à la pollution par les nitrates, rappelons qu'à la suite de sa condamnation par la CJUE le 13 juin 2013, la France s'était engagée à réviser le régime applicable aux zones vulnérables. C'est ainsi qu'ont été adoptés le décret n° 2015-126 du 5 février 2015 relatif à la désignation et à la délimitation des zones vulnérables en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole et l'arrêté du 5 février 2015 précisant les critères et les méthodes d'évaluation de la teneur en nitrates des eaux et de caractérisation de l'enrichissement de l'eau en composés azotés susceptibles de provoquer une eutrophisation et les modalités de désignation et de délimitation des zones

vulnérables. Le décret insère au sein de l'article R. 211-75 du Code de l'environnement les définitions, issues de la directive Nitrates du 12 décembre 1991, de la pollution par les nitrates d'une part et de l'eutrophisation d'autre part. La première se définit comme « *le rejet de composés azotés de sources agricoles dans le milieu aquatique, directement ou indirectement, ayant des conséquences de nature à mettre en danger la santé humaine, à nuire aux ressources vivantes et au système écologique aquatique, à porter atteinte aux agréments ou à gêner d'autres utilisations légalement exercées des eaux* » ; l'eutrophisation consistant en « *l'enrichissement de l'eau en composés azotés, provoquant un développement accéléré des algues et des végétaux d'espèces supérieures qui perturbe l'équilibre des organismes présents dans l'eau et entraîne une dégradation de la qualité de celle-ci* ». Le décret modifie par ailleurs les modalités de désignation et de délimitation des zones vulnérables, notamment en remplaçant les consultations départementales par des consultations régionales et en prévoyant une procédure en cas d'urgence. Quant à l'arrêté, il définit et précise les modalités de calcul des différentes valeurs prises en compte pour la délimitation des zones vulnérables³⁸.

Afin de soutenir financièrement les exploitations les plus fragiles économiquement, une aide a été instituée pour les exploitants qui s'étaient engagés dans un projet d'accroissement de leurs capacités de stockage. Il s'agit du décret n° 2015-1294 du 15 octobre 2015 relatif à l'attribution d'une aide en faveur de la mise aux normes des exploitations situées en zone vulnérable qui instaure une aide forfaitaire dont le montant, compris entre 1 875 € et 15 000 €, est modulé au regard de la situation économique du demandeur, laquelle est appréciée en fonction du taux d'endettement et du montant des investissements hors taxes.

Enfin, on notera un «*toiletage*» du droit des matières fertilisantes (engrais, amendements etc.) par l'ordonnance n° 2015-615 du 4 juin 2015 relative à la mise sur le marché et à l'utilisation des matières fertilisantes, des adjuvants pour matières fertilisantes et des supports de culture. C'est la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt qui avait autorisé le gouvernement à adopter par ordonnance les dispositions législatives nécessaires afin de « *moderniser et simplifier les règles applicables aux matières fertilisantes et supports de culture, en précisant leur définition, les conditions dans lesquelles leur importation, leur mise sur le marché, leur détention en vue de la mise sur le marché, leur vente ou distribution à titre gratuit et leur utilisation sont subordonnées à une autorisation administrative et les conditions dans lesquelles l'exercice de ces activités peut faire l'objet de mesures d'interdiction, de limitation ou de réglementation* ». C'est donc désormais chose faite, et il faut avouer que ce n'est pas un luxe, même si le droit applicable aux matières fertilisantes demeure écartelé entre les effluents d'élevage et déchets organiques d'une part et les produits relevant d'une procédure d'AMM. Comme l'indique le Rapport au président de la République relatif à cette ordonnance³⁹ « *l'objectif global (...) est de simplifier la procédure de mise sur le marché et l'utilisation de matières fertilisantes et supports de cultures, tout en facilitant l'exercice du contrôle afin d'éviter les détournements de*

34. CAA Nantes, 23 décembre 2014, n° 13NT01737.

35. CAA Nantes, 29 décembre 2014, n° 13NT01552.

36. DE n° 234, pp. 188-192.

37. « Les agences de l'eau et la politique de l'eau : une cohérence à retrouver », rapport public annuel 2015, en part. p. 84 et s.

38. Voir cette revue n° 232, mars 2015, p. 89.

39. NOR : AGRG1506378P.

la réglementation et les mises sur le marché illégales ». On notera l'harmonisation des sanctions pénales applicables à l'utilisation et à la mise sur le marché des matières fertilisantes et supports de culture avec celles des produits phytopharmaceutiques.

IV. SIMPLIFICATION DU DROIT DES ÉLEVAGES

La modernisation du droit des élevages se poursuit, dans un sens très favorable aux exploitants, il faut le noter. Ainsi au cours de l'été 2015, c'est le délai de recours des tiers à l'encontre des décisions administratives qui a subitement fondu. Fixé en 2010 spécifiquement pour les installations d'élevages (L. 515-27 C. env.) à un an, avec la possibilité de prolonger le délai de 6 mois à compter de la mise en activité de l'exploitation, il est désormais réduit à 4 mois et la prolongation en cas de retard dans l'exploitation est supprimée par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 (art. 104) pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques dite loi Macron. On relèvera que ce délai est identique à celui fixé pour les installations de production d'énergie d'origine renouvelable... Il est vrai que les députés ont fait preuve de fermeté puisqu'ils ont refusé d'entériner le délai de 2 mois proposé par les sénateurs.

Après les vaches laitières en 2011 et les porcs en 2013, c'est au tour des élevages de volailles et de gibier à plumes de bénéficier du régime simplifié de l'enregistrement en matière d'installations classées. Le décret n° 2015-1200 du 29 septembre 2015 modifiant la nomenclature qui leur est consacrée crée une nouvelle sous-rubrique (n° 2111-2) visant les installations détenant un nombre d'emplacements pour les volailles supérieur à 30 000 et relevant de l'enregistrement. En conséquence, l'arrêté du 27 décembre 2013 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations relevant du régime de l'enregistrement et déjà applicables aux élevages de vaches laitières et de porcs (rubriques n° 2101-2, 2102) a été modifié par un arrêté du 2 octobre 2015⁴⁰. Ont ainsi été ajoutées des dispositions relatives aux distances d'implantation propres aux élevages de volailles, ainsi qu'aux parcours en plein air des animaux. Par ailleurs, l'arrêté du 2 octobre modifie quelques erreurs, notamment rédactionnelles, qui apparaissent dans les arrêtés du 27 décembre 2013 relatifs aux élevages soumis à autorisation et à déclaration.

V. MÉTHANISATION

Enfin, lors de la synthèse précédente⁴¹, nous avons parlé de la volonté du gouvernement de promouvoir les dispositifs de méthanisation (rubrique 2781 de la nomenclature ICPE). Le projet de loi de finances pour 2016, tel qu'adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture le 11 décembre 2015, prévoit dans son article 7 l'exonération de plein droit de la taxe foncière sur les

propriétés bâties aux installations affectées à la méthanisation agricole, ainsi que l'exonération de contribution économique territoriale pour les entreprises exerçant cette activité. Le bénéfice de ces incitations fiscales a été étendu aux "pionniers" de la méthanisation agricole c'est-à-dire ceux dont les installations ont été achevées avant le 1^{er} janvier 2015.

VI. PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES

Obligation d'information pour le vendeur de produits phytopharmaceutiques

Quant à l'actualité des produits phytopharmaceutiques, il convient de rappeler l'arrêt largement commenté dans la presse⁴² de la cour d'appel de Lyon du 10 septembre 2015 qui avait à connaître d'une affaire où la société Monsanto avait été condamnée à indemniser le préjudice subi par un agriculteur qui avait inhalé accidentellement, lors de l'ouverture d'une cuve de traitement sur un pulvérisateur autonome, les vapeurs d'un herbicide commercialisé sous le nom de Lasso, lequel avait d'ailleurs été retiré du marché le 28 avril 2007, compte tenu de ses effets cancérigènes⁴³. Par cet arrêt, la cour d'appel confirme la décision du TGI de Lyon du 13 février 2012 qui avait retenu que la société Monsanto avait failli à son obligation d'information et de renseignement, omettant particulièrement de signaler les risques liés à l'inhalation de monochlorobenzène présent en quantité importante dans ce produit et de préconiser l'emploi d'un appareil de protection respiratoire. Quant au lien de causalité entre cette omission, constitutive d'une faute délictuelle à l'encontre de l'exploitant agricole et le préjudice subi par ce dernier, la cour relève qu'il est manifeste que si l'attention de la victime avait été attirée sur les risques générés par l'inhalation du produit, elle aurait nécessairement agi avec plus de précautions et aurait ainsi pu éviter l'accident.

Conditions d'exercice de ses missions d'AMM par l'Anses

Enfin, dans la précédente synthèse⁴⁴, nous avons signalé le transfert, au profit de l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), des compétences en matière d'autorisation de mise sur le marché (AMM) des produits phytopharmaceutiques, ainsi que des matières fertilisantes et supports de culture, qui étaient auparavant exercées par le ministère chargé de l'agriculture. Ce transfert, opéré par la loi n° 2014-1170 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014, a fait l'objet d'un décret en date du 30 juin 2015 relatif aux conditions d'exercice de ces missions par l'Anses⁴⁵. **L. B. et I. D.**

40. NOR: DEVP1511802A.

41. DE n° 229.

42. Et dans cette revue, V. DE n° 237, p 294.

43. CA Lyon, 6^e ch., 10 septembre 2015, n° 12/02717.

44. DE n° 229.

45. D. 30 juin 2015, NOR: AGRG1509415D.