



**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], 2014, n° 229, pp.449-456. hal-01368788

**HAL Id: hal-01368788**

**<https://hal.science/hal-01368788v1>**

Submitted on 27 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

Septembre 2012 – novembre 2014

Entre « choc de simplification », promotion de l'agroécologie et gestion des pollutions, l'actualité du droit de l'environnement appliqué à l'agriculture est encore riche ces deux dernières années. Elle concerne (toujours) les pollutions et risques environnementaux : eau (I), produits phytopharmaceutiques (II), et OGM (III). En amont, les politiques agricoles elles-mêmes ont été réformées avec la PAC 2013 et la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014 (IV). Si cette dernière en particulier laisse entrevoir de nouveaux modèles de production agricole, le bilan reste encore assez mitigé.

### I. POLLUTION DES EAUX PAR LES NITRATES : UNE SITUATION TOUJOURS PRÉOCCUPANTE

**Désignation des zones vulnérables, contenu des programmes d'action, coût des pollutions : plusieurs condamnations sanctionnent l'État français**

Le 13 juin 2013, le non-respect des critères de désignation des zones vulnérables fixés par la directive Nitrates du 12 décembre 1991 et plus précisément l'absence de désignation « en tant que zones vulnérables (de) plusieurs zones caractérisées par la présence de masses d'eau de surface et souterraines affectée, ou risquant de l'être, par des teneurs en nitrates excessives et/ou par un phénomène d'eutrophisation (...) » conduit à la condamnation de la France par la CJCE<sup>1</sup>. L'État français présente l'année suivante, le 23 juillet 2014, une nouvelle carte des zones vulnérables qui en augmente sensiblement la superficie – 70 % de la SAU (surface agricole utile) en zone vulnérable contre 55 % auparavant. C'est peu dire que les réactions du monde agricole furent vives. Aussi, afin de tenir compte des « inquiétudes exprimées en milieu rural », le zonage a été revu à la baisse (prise en compte des limites des bassins-versants alimentant les masses d'eau



**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

superficielles pour éviter de classer tout le territoire communal notamment) et le ministère assure que « les échanges se poursuivront avec la Commission européenne pour ajuster les plans d'action, notamment sur la question des pentes et du stockage au champ des effluents d'élevage pailleux »<sup>2</sup>.

Comme le remarque A. Langlais<sup>3</sup> « dès qu'un contentieux s'éteint, un autre reprend ». Le 14 septembre 2014<sup>4</sup>, ce sont les programmes d'action applicables dans les zones vulnérables (*v.infra*) qui sont épinglés par la CJUE, qui les juge insuffisants pour répondre aux exigences de la directive Nitrates : périodes d'interdiction d'épandage trop courtes, insuffisance des programmes d'action départementaux en matière de stockage des effluents d'élevage, équilibre de la fertilisation mal assuré, inadéquation des prescriptions en matière d'épandage. La France échappe pour le moment aux astreintes financières, mais un nouvel arrêt pourrait revenir sur ce point si des mesures ne sont pas prises à temps. Il est vrai, comme le souligne le ministère de l'Écologie, que cette condamnation porte sur les anciens programmes d'actions qui s'appliquaient jusqu'à 2012<sup>5</sup>.

Au niveau national, l'État français n'est pas épargné et a vu sa responsabilité engagée à la suite de la mort d'un cheval en 2009, intoxiqué par l'inhalation

d'hydrogène sulfuré dégagé par la prolifération d'algues vertes sur le littoral breton. Dans son arrêt du 21 juillet 2014<sup>6</sup>, la CAA de Nantes relève les carences de l'État « à mettre en œuvre de manière suffisamment efficace les règles nationales et européennes relatives à la protection des eaux contre les pollutions d'origine agricole, pollutions qui sont la cause principale des marées vertes

1. CJUE, 13 juin 2013, aff. C-193/12, *Commission européenne c/ République française*: *JurisData* n° 2013-011792. La désignation des zones vulnérables a également donné lieu à un contentieux national. La FNSEA demandait l'annulation d'un arrêté portant délimitation de ces zones dans le bassin Loire-Bretagne contestant la méthode de calcul employée pour apprécier le degré de pollution des eaux par les nitrates. La décision des juges qui refusent de faire droit à cette demande et valident la méthode employée, serait « révélateur d'un durcissement de la politique de lutte contre les nitrates » : N. Armbruster, « La vulnérabilité contentieuse des arrêtés Nitrates », comm. TA Orléans, 31 déc. 2013, FNSEA et a., n° 1300565, *DE* n° 221, pp. 106-113.

2. Communiqué de presse du ministère chargé de l'Écologie, 4 nov. 2014.

3. A. Langlais, « La France de nouveau au cœur d'un contentieux "nitrates" », *Droit rural* n° 416, oct. 2013, comm. 176. Voir également F-G. Trébulle (dir), « Droit de l'eau », *synthèse, Droit de l'environnement*, n° 213, juin 2013, pp. 239-244, spé. 242.

4. CJUE, 4 sept. 2014, aff. C-237/12, *Commission européenne c/ France*.

5. L'association FNE semble moins convaincue et appelle le gouvernement à faire de cette condamnation « un levier pour avancer rapidement vers l'agroécologie ». Communiqué et dossier de presse FNE, 2 sept 2014 [http://www.fne.asso.fr/fr/nitrates-20-ans-de-reglementation-pour-une-condamnation.html?cmp\\_id=33&news\\_id=13833](http://www.fne.asso.fr/fr/nitrates-20-ans-de-reglementation-pour-une-condamnation.html?cmp_id=33&news_id=13833)

6. CAA Nantes, 21 juill. 2014, n° 12NT02416.

### Sommaire

- P. 449** I. Pollution des eaux par les nitrates : une situation toujours préoccupante
- P. 451** II. Produits phytopharmaceutiques : un droit sous contrôle
- P. 452** III. OGM : une histoire toujours mouvementée
- P. 454** IV. Les politiques agricoles : l'avenir de l'agroécologie ?

»<sup>7</sup>. L'année précédente, cette même cour avait eu à juger d'une affaire impliquant cette fois-ci les coûts de ramassage et de transport de ces mêmes algues vertes<sup>8</sup>. Dans leur décision, les juges reviennent longuement sur les contentieux opposant la France à l'Union européenne, suivant en cela le rapporteur public, M. Pouget, qui relève que : « *Par un arrêt du 8 mars 2001, la Cour de justice des communautés européennes a condamné une première fois la France pour manquement aux obligations lui incombant. Depuis lors, se succèdent de la part de la Cour et de la Commission condamnations, avis motivés, rappels à l'ordre, demandes d'explications...* » Sans surprise, les juges considèrent que les carences de l'État « *dans la mise en œuvre de la réglementation européenne et nationale destinée à protéger les eaux de toute pollution d'origine agricole sont établies* », qu'elles sont de nature à engager sa responsabilité et le condamnent donc à indemniser une commune pour les sommes engagées pour le ramassage et transport des algues vertes.

## Révision des programmes d'action

Comme indiqué dans la précédente chronique<sup>9</sup>, c'est pour tenter de prévenir un nouveau contentieux que la France avait, pour répondre aux griefs de la Commission, adopté en 2011 et 2012 deux décrets et deux arrêtés relatifs aux cinquièmes programmes d'action, lesquels fixent les règles applicables dans les zones vulnérables afin de réduire la pollution par les nitrates d'origine agricole<sup>10</sup>. En 2013, ce sont deux nouveaux arrêtés qui viennent compléter l'édifice<sup>11</sup>. Le premier, relatif au programme d'action national, complète les précédentes dispositions par des mesures relatives à l'épandage des fertilisants azotés dans des conditions particulières (fortes pentes, sols gelés par ex.) et l'obligation de couvertures végétales, permanentes ou temporaires, le long de certains cours d'eau et pour limiter les fuites d'azote au cours des périodes pluvieuses. Il en modifie d'autres pour répondre à certains griefs formulés par la Commission européenne, notamment en ce que concerne la définition des capacités de stockage minimales par type d'élevage, exprimées en mois de stockage et l'actualisation des normes de production d'azote épandable par les herbivores autres que les vaches laitières. Quant aux programmes d'action régionaux, l'arrêté du 23 octobre 2013 qui les concerne fixe les règles à suivre par les préfets de région pour la définition de ces programmes, en particulier en ce qui concerne la mise en place d'un groupe de concertation régional comprenant les

différentes parties concernées (administrations, organisations professionnelles et associations) et participant à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation du programme d'action régional. Les mesures devant être renforcées lorsque les conditions locales l'exigent sont également précisées (notamment la restriction de l'épandage de fertilisants azotés et couvertures végétales), ainsi que les modalités de définition des zones d'actions renforcées et les mesures à mettre en œuvre sur ces zones, celles-ci comprenant les bassins d'alimentation des captages dont la teneur en nitrates est supérieure à 50 mg/l ainsi que les zones fortement touchées par les marées vertes. C'est donc dans ce cadre réglementaire renouvelé qu'a été adopté le 14 mars 2014 par le préfet de région, le cinquième programme d'action breton.

On rappellera enfin que le décret du 10 octobre 2011 relatif au programme d'action national (non modifié sur ce point) introduisait un nouveau mode de calcul pour la limitation des quantités d'azote pouvant être épandues par hectare, qui se fait dorénavant en fonction de la surface agricole utile de l'exploitation et comprend donc les surfaces sur lesquelles l'épandage est interdit (sols en forte pente, à proximité des cours d'eau, etc.), « *ce qui augmente mécaniquement la capacité de production d'azote sur les exploitations* »<sup>12</sup>. Suite à un recours en excès de pouvoir introduit par deux associations de protection de l'environnement, le Conseil d'État a validé ce point contesté en considérant que cette disposition était conforme à la directive Nitrates et qu'elle permettait « *d'ailleurs l'harmonisation des règles françaises avec la mesure utilisée dans les autres États membres de l'Union européenne* » et a rejeté la requête<sup>13</sup>.

## Méthanisation : "la" solution aux pollutions agricoles ?

La volonté de promouvoir les dispositifs de méthanisation marque l'actualité en matière d'ICPE agricoles. Ainsi un plan Énergie, méthanisation, autonomie, azote (EMAA) a été présenté le 29 mars 2013 par les ministres chargés de l'écologie et de l'agriculture. La méthanisation est un processus naturel de dégradation de la matière organique (déchets agricoles, mais aussi urbains et industriels) qui se transforme en une source d'énergie, le biogaz, et produit des "digestats" qui peuvent être utilisés comme fertilisants après avoir été traités. Outre la promotion des énergies renouvelables, le plan EMAA a pour objectif de permettre une meilleure gestion de l'azote en développant la méthanisation dans les exploitations agricoles. Parmi les moyens d'action prévus, on notera l'ouverture le 4 septembre 2014 d'un appel à projets pour le développement de mille cinq cents installations de méthanisation en trois ans réparties dans les territoires ruraux, la simplification des procédures administratives pour les installations de méthanisation (rub. 2781 de la nomenclature ICPE) et le soutien financier de la filière (achat de l'électricité produite à partir du biogaz, mobilisation de l'Ademe, etc.). Par ailleurs, les "freins" réglementaires à la méthanisation<sup>14</sup> ont en partie été levés : augmentation du seuil de l'autorisation de 50 à 60 tonnes d'intrants/jour pour les installations de méthanisation recevant de la matière végétale brute et des effluents d'élevage notamment<sup>15</sup>, fixation des conditions d'achat de l'électricité

7. La responsabilité a néanmoins été partagée entre l'État et le cavalier qui s'était engagé sur cette plage en dépit d'un panneau recommandant de ne pas s'approcher de la zone concernée.

8. CAA Nantes, 2<sup>e</sup> ch., 22 mars 2013, n° 12NT00342, *JurisData* n° 2013-008259, inédit au recueil *Lebon*; Actualités jurisprudence, *Droit de l'environnement*, n° 211, avr. 2013, p. 128; L. Pouget, « L'État confronté aux obligations européenne et nationale de la protection des eaux de la pollution d'origine agricole », *Droit rural* n° 416, octobre 2013, comm. 169.

9. I. Doussan, C. Hermon, « Agriculture et environnement », *Droit de l'environnement* n° 205, pp. 319-324, sp. p. 321.

10. Décret n° 2011-1257 du 10 octobre 2011 et arrêté du 19 décembre 2011 (NOR: DEVL1134069A) relatifs aux programmes d'actions nationaux à mettre en œuvre et au programme d'action national dans les zones vulnérables afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole; décret n° 2012-676 et arrêté du 7 mai 2012 relatifs aux programmes d'action régionaux.

11. Arrêté du 23 octobre 2013, NOR: DEVL1326188 A modifiant l'arrêté du 19 décembre 2011 relatif au programme d'actions national à mettre en œuvre dans les zones vulnérables afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole et arrêté du même jour NOR: DEVL1320013 A relatif aux programmes d'actions régionaux en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole.

12. Voir la chronique précédente déjà citée, p. 321.

13. CE, 3 avr. 2014, n° 358258 : *JurisData* n° 2014-008424.

14. *Freins au développement de la méthanisation dans le secteur agricole*, Rapport CGEDD, nov. 2012.

15. Rub 2781-1 ICPE modifiée par le décret 2014-996 du 2 sept. 2014.

produite par le biogaz afin notamment d'inciter à l'utilisation des effluents d'élevage<sup>16</sup>, précision des conditions dans lesquelles la production et la commercialisation de l'énergie produite par la méthanisation sont considérées comme une activité agricole<sup>17</sup>.

Pour autant, l'engouement actuel pour la méthanisation<sup>18</sup> ne doit pas faire oublier qu'il ne s'agit là que d'une des voies possibles d'amélioration de la situation et que cela ne devrait pas empêcher d'en explorer ou développer d'autres, comme la taxation de l'azote minéral, la modification des pratiques culturales (par exemple l'usage de protéagineux dans les rotations de cultures), l'orientation de la sélection végétale, l'amélioration des matériels d'épandage et des bâtiments d'élevage, etc<sup>19</sup>.

### “Modernisation” des régimes et règles applicables aux élevages

La multiplicité des remèdes en matière de pollutions azotées devrait d'ailleurs être d'autant plus nécessaire que, comme cela était prévisible, et malgré de nombreuses critiques, le régime de l'enregistrement a finalement été étendu aux élevages de porcs (après les vaches laitières en 2011). Désormais, les élevages de plus de quatre cent cinquante emplacements, auparavant soumis au régime de l'autorisation, relèvent de la procédure allégée de l'enregistrement, échappant ainsi notamment, à l'obligation d'une étude d'impact<sup>20</sup>.

En revanche, une nouvelle rubrique (n° 3660) de la nomenclature ICPE relative aux élevages intensifs de porcs et de volailles<sup>21</sup> a été créée. Il s'agissait ici de mettre en conformité le droit français avec la Directive 2010/75/UE du 24 novembre 2010 dite IED relative aux émissions industrielles. Les installations relevant des rubriques 3 000 à 3 999 répondent ainsi à certaines règles communes en matière de demande d'autorisation, de prescriptions, de mise à l'arrêt définitif ou encore d'information du public (art. R. 515-58 à R. 515-84 C. Env.). On notera également que pour ces élevages dits intensifs, le seuil de soumission au régime de l'autorisation n'est pas le nombre d'animaux équivalents, mais le nombre d'emplacements disponibles, ce qui devrait réduire les risques de sous-estimation des effectifs<sup>22</sup>.

16. Arrêté NOR: DEVR1318761A du 30 juil. 2013 modifiant l'arrêté du 19 mai 2011 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations qui valorisent le biogaz. Voir également la délibération de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) du 20 juin 2013 portant avis sur le projet d'arrêté NOR: CRER1318815V.

17. Art. D.311-18 CRPM créé par le décret 2011-190 du 16 fév. 2011.

18. C. Etrillard, « La méthanisation agricole – Champ d'activité nouveau pour l'agriculteur », *Droit de l'environnement*, n° 215, sept. 2013, pp. 296-299 ; C. Lebel, « Le plan Énergie méthanisation autonomie azote ou comment favoriser la méthanisation », *Focus, Droit rural*, n° 416, oct. 2013, alerte 95.

19. Voir *Plan d'action relatif à une meilleure utilisation de l'azote en agriculture*, Rapport CGEDD et CGAAER du 14 juin 2013.

20. Décret 2013-1301 du 27 déc. 2013 qui modifie la rubrique 2102 de la nomenclature des ICPE.

21. Décret 2013-375 du 2 mai 2013 NOR: DEVP1238373D.

22. La rubrique 3660 concerne les élevages à partir de 2 000 emplacements porcs (ou 750 truies) et les élevages de volailles à partir de 40 000 emplacements. Pour rappel, la rubrique 2102 (porcs) comprend donc deux sous-rubriques (enregistrement et déclaration) et renvoie à la rubrique 3660 pour les élevages relevant de l'autorisation, tandis que la rubrique 2111 (volailles) concerne les élevages relevant du régime de la déclaration (de 5 000 à 20 000 animaux équivalents), de la déclaration contrôlée (de 20 001 à 30 000 animaux équivalents) et enfin de l'autorisation au-delà de 30 000 animaux équivalents.

Par ailleurs, les prescriptions générales applicables aux élevages de bovins (2101), de porcs (2102), de volailles (2111) et aux élevages intensifs de volailles ou porcs (3660) ont fait l'objet de trois arrêtés du 27 décembre 2013<sup>23</sup>. À chaque classe d'installation correspond un arrêté commun (comme c'était déjà le cas depuis 2005), dont les règles sont refondues et harmonisées, qui abroge notamment les arrêtés du 7 février 2005 antérieurement applicables<sup>24</sup>.

## II. PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES : UN DROIT SOUS CONTRÔLE

### Des compétences nouvelles pour l'ANSES

La loi n° 2014-1170 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 transfère à l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), les 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 (art. L. 1313-1 C. Santé pub.). Rappelons que l'ANSES a déjà en charge l'évaluation des dossiers présentés pour une AMM. Ce transfert va “dans le sens de l'histoire” qui voit se renforcer l'indépendance des organes décisionnels à l'égard des intérêts en jeu, notamment économiques, même si certains regrettent que l'État échappe ainsi à ses missions traditionnelles<sup>25</sup>.

### Épandage aérien : des dérogations sous surveillance

Le principe de l'interdiction d'épandage aérien de pesticides, posé par la Directive 2009/128 relative à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, a été inscrit dans le Code rural et de la pêche maritime depuis la loi n° 2010-788 dite Grenelle II (art. L. 253-8). Toutefois, tant la directive que le droit français prévoient que des dérogations sont possibles « lorsqu'un danger menaçant les végétaux, les animaux ou la santé publique ne peut être maîtrisé par d'autres moyens ou si ce type d'épandage présente des avantages manifestes pour la santé et l'environnement par rapport à une application terrestre »<sup>26</sup>. Et ce sont bien les conditions dans lesquelles ces dérogations peuvent être autorisées qui posent problème. Elles avaient fait l'objet d'un arrêté du 31 mai 2011, déjà critiqué comme non conforme au droit de l'UE<sup>27</sup>. C'est pour tenter de remédier à cette situation qu'un nouvel arrêté a été adopté le 23 décembre 2013<sup>28</sup>. Il n'a toutefois pas

23. Régime de l'autorisation : arr. NOR: DEVP1329742A ; régime de l'enregistrement : arr. NOR: DEVP1329749A ; régime de la déclaration : arr. NOR: DEVP1229745A.

24. Enfin, l'arrêté n° 2013-814 du 11 septembre 2013 (NOR: DEVP1301901D) modifie la rubrique 2 111 (volailles) en fixant de nouvelles règles d'équivalence animales.

25. *Les agences : une nouvelle gestion publique ?* Étude annuelle adoptée par l'assemblée générale du Conseil d'État le 5 juillet 2012, La documentation Française, Paris, 2012, 291p.

26. Ces dérogations sont d'ailleurs conçues comme devant être provisoires, comme l'indique l'arrêté en fixant les conditions : « À titre de transition vers des pratiques culturales ne faisant plus appel à l'épandage aérien de produits phytosanitaires, notamment grâce aux actions de lutte intégrée, le présent arrêté définit les conditions dans lesquelles peuvent être accordées des dérogations provisoires à l'interdiction de procéder à ces épandages, dès lors qu'il n'existe pas de solution alternative. » art. du 15 septembre 2014, cf. infra.

27. P. Billet, « Pesticides : le droit pulvérisé », *Environnement et Développement durable*, n° 6, juin 2012, Alerte 52.

28. NOR: AGRG1326982A.



convaincu le Conseil d'État, saisi d'un recours en légalité<sup>29</sup>, qui en a suspendu l'application au motif que certaines conditions dérogatoires n'étaient pas conformes au droit de l'Union, que les délais entre la déclaration préalable, l'information du public et la pulvérisation aérienne étaient trop courts<sup>30</sup> et qu'enfin la distance par rapport aux lieux habités (50 mètres) était insuffisante<sup>31</sup>. L'arrêté du 23 décembre 2013 a donc été abrogé par un arrêté du 15 septembre 2014<sup>32</sup> qui remédie en partie seulement semble-t-il, aux critiques.

Entre-temps ce sont plusieurs arrêtés préfectoraux fixant les conditions de dérogations qui ont été annulés par le juge administratif : deux arrêtés du préfet de la Martinique au motif que les conditions de dérogations à l'interdiction d'épandage aérien sur les cultures de bananes étaient trop générales et non conformes au droit de l'Union<sup>33</sup>, ou encore l'arrêté du préfet du Loiret fixant les conditions pour l'épandage aérien sur les cultures de maïs. Dans cette dernière affaire, la cour qui avait été saisie par deux associations d'apiculture a jugé que les conditions dérogatoires n'étaient pas suffisamment précises (par exemple les zones concernées par l'épandage n'étaient pas indiquées), pas plus que les raisons justifiant du recours à l'épandage aérien plutôt que terrestre<sup>34</sup>.

### III. OGM : UNE HISTOIRE TOUJOURS MOUVEMENTÉE

La culture d'organismes génétiquement modifiés (OGM) est de plus en plus réduite au sein de l'Union européenne (UE). L'Espagne et le Portugal font cavaliers seuls, utilisant l'unique plante génétiquement modifiée (PGM) désormais autorisée à la culture, le maïs MON 810. Nombre d'OGM font ou ont cependant fait l'objet de demande d'autorisation de mise sur le marché, circulent dans les pays européens et peuvent être ingérés par les consommateurs : à ce jour, cinquante et un OGM sont autorisés à l'importation, (cinquante pour l'alimentation humaine et cinquante et un au titre de l'alimentation animale)<sup>35</sup>.

Depuis 2012, l'histoire du droit des OGM a été marquée par divers événements qui méritent d'être développés : la réforme de la procédure d'autorisation ; la réforme visant la possibilité

pour les États membres d'interdire des cultures d'OGM autorisées ; la répartition des compétences entre l'Union, les États et les collectivités locales<sup>36</sup>.

#### La réforme de l'évaluation des OGM

Une réforme de la procédure d'évaluation des OGM relevant de la Directive 2001/18 ou du règlement 1829/2003<sup>37</sup>, était réclamée depuis longtemps. Le règlement n° 503/2013 a été conçu pour répondre en partie à cette attente<sup>38</sup>, d'autant plus pressante que certaines affaires avaient révélé au grand public les carences du système<sup>39</sup>.

À l'analyse, il s'agit plus d'une révision visant à l'amélioration du système d'évaluation que d'une refonte radicale et complète. En outre, elle ne concerne que les denrées alimentaires et les aliments pour animaux GM tels que définis par le règlement n° 1829/2003.

L'objectif principal de cette révision vise à rendre les évaluations plus solides et, par voie de conséquence moins contestables, en renforçant le fondement scientifique des demandes d'autorisation<sup>40</sup>. L'article 3 dispose ainsi des prescriptions générales permettant notamment de vérifier l'objet de la demande, les conditions d'identification<sup>41</sup>, de production, ou de mise sur le marché de l'OGM (annexe I). Des prescriptions particulières sont prévues pour les études toxicologiques obligatoires (art. 4). Les études, toxicologiques ou non, devront être conformes aux exigences scientifiques relatives à l'évaluation des risques énoncées à l'annexe II (art. 5) et étayées par un « *examen systématique des études publiées dans la littérature scientifique et des études réalisées par le demandeur dans les dix ans qui précèdent la date de dépôt du dossier et relatives aux effets potentiels de la denrée ou de l'aliment* » (art. 6). Devra aussi être réalisée une « *étude par administration orale de l'aliment à des rongeurs (quatre-*

29. CE, 6 mai 2014, *Association pour la sauvegarde et la réhabilitation de la faune des Antilles et autres*, n° 376812, *Droit de l'environnement*, Actualité jurisprudence, n° 226, sept. 2014, p. 301.

30. Inchangés pourtant par l'arrêté du 15 sept 2014.

31. La LAAAF renforce la sécurité des lieux habités en prévoyant que l'utilisation des pesticides près des lieux accueillant des enfants et des personnes vulnérables (hôpitaux, etc.) « est subordonnée à la mise en place de mesures de protection adaptées telles que des haies, des équipements pour le traitement ou des dates et horaires de traitement permettant d'éviter la présence de personnes vulnérables lors du traitement. Lorsque de telles mesures ne peuvent pas être mises en place, l'autorité administrative détermine une distance minimale adaptée en deçà de laquelle il est interdit d'utiliser ces produits à proximité de ces lieux. » (L. 253-7-1 CRPM).

32. NOR : AGRG1418650A.

33. TA Fort-de-France, 12 déc. 2013, *Association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais*, n° 1300199 et 1300353, DE, Actualité jurisprudence, n° 223, mai 2014, p. 173.

34. CAA Nantes, 12 juin 2014, *syndicat des apiculteurs du Gâtinais et du Loiret et UNAF*, n° 13NT00137, DE, Actualité jurisprudence, n° 226, sept. 2014, p. 301.

35. Pour plus de détails, voir le moteur de recherche sur <http://www.infogm.org/-dossier-autorisation-ogm-europe-#MoteurDeRecherche> (consulté le 1<sup>er</sup> décembre 2014).

36. Notons que la Commission continue aussi à travailler sur la réglementation relative aux micro-organismes GM : Document de travail de la Commission, Rapport sur l'expérience des États membres tirée de l'application de la Directive 2009/41/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 relative à l'utilisation confinée de micro-organismes GM (refonte) pour la période 2006 – 2009, COM/2012/0398 final, 17/07/2012.

37. Directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la Directive 90/220/CEE du Conseil, JO L 106 du 17.4.2001, p. 1–39 ; Règlement (CE) N° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés, JO L 268 du 18.10.2003, p. 1–23.

38. Règlement d'exécution (UE) N° 503/2013 de la Commission du 3 avril 2013 relatif aux demandes d'autorisation de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux génétiquement modifiés introduites en application du règlement (CE) N° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil et modifiant les règlements de la Commission (CE) N° 641/2004 et (CE) N° 1981/2006, JO L 157 du 8.6.2013, p. 1–48. Réforme complétée par le Règlement d'exécution (UE) N° 120/2014 de la Commission du 7 février 2014 modifiant le règlement (CE) N° 1981/2006 fixant les modalités d'application de l'article 32 du règlement (CE) n° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le laboratoire communautaire de référence pour les organismes génétiquement modifiés, JO L 39 du 8.2.2014, p. 46–52.

39. Les conclusions contestées de l'étude « Séralini » ont ainsi défrayé la chronique : voir, Séralini et al. « *Long term toxicity of a Roundup herbicide and a Roundup-tolerant genetically modified maize* » (2011) *Food and Chemical Toxicology* 50, 4221–4231, étude publiée puis retirée par l'éditeur américain. Voir notamment. <http://www.sciencesetavenir.fr/sante/20131128.OBS7518/l-affaire-seralini-a-t-elle-fait-bouger-les-lignes.html> (consulté le 1<sup>er</sup> décembre 2014).

40. Considérant 4, Règlement 503/2013.

41. L'identification est renforcée : voir article 8, règlement 503/2013.

vingt-dix jours) », ce qui était particulièrement attendu. Enfin, le pétitionnaire devra transmettre « une proposition de surveillance de l'utilisation de la denrée alimentaire ou de l'aliment pour animaux consécutive à leur mise sur le marché » (art. 7).

À peine né, le texte était déjà critiqué en raison de son champ d'application limité aux nouvelles demandes<sup>42</sup>. Des contestations portent aussi sur le processus de réexamen prévu par l'article 12 devant aboutir en juin 2016 et qui conduira à réexaminer, entre autres, « l'obligation de réalisation d'études par administration orale de l'aliment génétiquement modifié à des rongeurs pendant quatre-vingt-dix jours ».

### L'interdiction des cultures OGM par les États membres

Face à la paralysie du système d'autorisation des OGM à des fins de culture (dissémination volontaire dans l'environnement), due aux oppositions radicales à ce type de production agricole, la Commission européenne a proposé en 2010 un texte qui ne remettait pas en cause le système général d'autorisation, mais en modulait la portée géographique<sup>43</sup>. Suite à l'abandon des débats, faute de position commune des États, ce projet semblait enterré<sup>44</sup>. Or, il vient de resurgir, et un règlement pourrait voir le jour dans l'année 2015 si sont dépassées les oppositions entre le Conseil, qui a tranché le 23 juillet 2014<sup>45</sup>, et le Parlement, dont la commission environnement s'est prononcée le 11 novembre 2014<sup>46</sup>.

L'hypothétique nouvel article 26 *ter* de la Directive 2001/18 permettrait à un État membre, au cours de la procédure d'autorisation d'un OGM donné ou au cours d'un renouvellement, de demander au demandeur la modification de sa demande afin d'exclure tout ou partie du territoire de l'État membre. En

l'absence d'opposition du pétitionnaire, la demande de modification serait actée. En revanche, en cas d'opposition, « l'État membre [pourrait] adopter des mesures limitant ou interdisant sur tout ou partie de son territoire la culture dudit OGM autorisé (...) à condition que ces mesures soient conformes au droit de l'Union, qu'elles soient motivées, proportionnées et non discriminatoires et qu'en outre, elles soient fondées sur des motifs sérieux tels que ceux liés : a) à des objectifs de politique environnementale distincts des éléments évalués (...); b) à l'aménagement du territoire; c) à l'affectation des sols; d) aux incidences socio-économiques; e) à la volonté d'éviter la présence d'OGM dans d'autres produits sans préjudice de l'article 26 bis; f) à des objectifs de politique agricole; g) à l'ordre public ».

Nous avons déjà eu l'occasion de nous prononcer sur cette réforme<sup>47</sup> et n'avons pas changé d'avis. Cette mécanique nous apparaît peu applicable, principalement en raison de la difficulté d'interpréter les motifs socio-économiques et de justifier d'actions proportionnées alors que les États veulent soustraire l'ensemble de leur territoire aux cultures OGM. Ce texte révèle finalement un manque de courage politique.

### La répartition des compétences

La Cour de justice et les tribunaux nationaux ont dû progressivement délimiter le rôle de chacun des acteurs du théâtre des OGM. Nous nous limiterons ici aux éléments essentiels.<sup>48</sup>

Si la Commission reste au centre de la scène, elle n'a pas toujours les coudées franches. La Commission est en effet coincée entre les États favorables à une autorisation et ceux qui s'y opposent. Elle ne peut pas ne pas prendre de décision en cas de demande d'autorisation, même quand les États ne réussissent pas à se mettre d'accord<sup>49</sup>.

Quant aux États membres, ils n'ont que peu de marge de manœuvre dès lors qu'un OGM a été autorisé. En application du droit communautaire, ils ne disposent que des clauses de sauvegarde ou d'urgence, ainsi que des règles de coexistence<sup>50</sup>. En aucun cas, ils ne peuvent se retrancher derrière une procédure nationale d'inscription des variétés ou sur l'absence de mesures de coexistence dépendant de la compétence d'une collectivité locale. C'est ce qui ressort de l'arrêt *Pioneer Hi Bred Italia Srl/51*, dont les grandes lignes ont été reprises dans l'affaire C-542/1252. Pourtant, ils s'affranchissent régulièrement de ces limites par

42. Pour un regard critique "anti-OGM", voir E. Meunier, juin 2013 sur inf'OGM, <http://www.infogm.org/ue-l-evaluation-sanitaire-des-ogm-reglementee-apres-le-8-decembre-2013> (consulté le 1<sup>er</sup> décembre 2014).

43. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant la Directive 2001/18/CE en ce qui concerne la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire la culture d'OGM sur leur territoire – COM/2010/0375 final, 13/07/2010.

44. Suivi par l'Avis du Comité économique et social européen sur la « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant la Directive 2001/18/CE en ce qui concerne la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire la culture d'OGM sur leur territoire » COM (2010) 375 final – 2010/0208 (COD), JO C 54 du 19.2.2011, p. 51–57; et par la Résolution législative du Parlement européen du 5 juillet 2011 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant la Directive 2001/18/CE en ce qui concerne la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire la culture d'OGM sur leur territoire (COM (2010)0375 – C7-0178/2010 – 2010/0208COD) JO C 33E du 5.2.2013, p. 350–358.

45. Position (UE) n° 9/2014 du Conseil en première lecture en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil 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, adoptée par le Conseil le 23 juillet 2014, JO C 349 du 3.10.2014, p. 1–9. Suivi par la Communication de la Commission au Parlement européen conformément à l'article 294, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne concernant la position du Conseil arrêtée en première lecture en vue de l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la Directive 2001/18/CE en ce qui concerne la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire la culture d'OGM sur leur territoire, COM/2014/0570 final.

46. La Commission « Environnement » du Parlement ne suit pas la même ligne. Voir <http://www.actu-environnement.com/ae/news/interview-patrice-audibert-frederique-ries-vote-parlement-directive-culture-OGM-23300.php4> (consulté le 1<sup>er</sup> décembre 2014).

47. L. Bodiguel, « Droit des OGM : contestations ardentes, tiède réforme », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, janv. 2012, n° 554, 51–60.

48. Notons que la république de Pologne a fait l'objet de trois décisions en manquement dont les deux plus récentes ont conduit à sa condamnation : Affaire C-478/13 du 2 octobre 2014; Affaire C-281/11 du 19 décembre 2013; Affaire C-313/11 du 18 juillet 2013.

49. Affaire T-164/10 du 26 septembre 2013. *Pioneer Hi-Bred International, Inc. contre Commission européenne*, JO C 336 du 16.11.2013, p. 16–16.

50. Art. 23 et 26 bis, Directive 2001/18; art. 34, Règlement 1829/23003. Rappelons par exemple l'arrêt de la Cour du 8 septembre 2011, affaires jointes C-58/10 à C-68/10, *Monsanto SAS c/ Ministre de l'Agriculture et de la Pêche*.

51. Sur cette affaire C-36/11 du 6 sept. 2012, voir C. Hermon, « Nouveaux éclairages sur l'articulation des compétences en matière de cultures d'OGM », *RD Rur.* Décembre 2012, Étude, p. 33. Voir aussi item 18 par E. Juet, *Chronique de jurisprudence 2012 de la Cour de justice de l'Union européenne* coordonnée par D. Gadbin, *Environnement* n° 10, octobre 2013, chron. 5.

52. Affaire C-542/12 du 8 mai 2013 *Fidenato Giorgio*, JO C 225 du 3.8.2013, p. 52–53.

divers procédés et fondements. À ce titre, la France fait figure de « champion des moratoires ». Elle a longuement divagué au gré des décrets d'interdiction de mise en culture du Maïs MON 810, généralement annulés par le Conseil d'État et censurés par la Cour de justice<sup>53</sup>. Toutefois, depuis le 2 juin 2014, elle s'est vêtue des vertus de la loi<sup>54</sup>. Il s'agit d'une loi « sous condition suspensive », dans l'attente d'une éventuelle décision européenne qui devrait intervenir suite aux avis de l'Autorité européenne de sécurité des aliments du 8 décembre 2011 et du 6 décembre 2012 selon lesquels la culture du maïs MON810 présente des risques environnementaux. Cette loi ne comporte qu'un seul article : la « mise en culture des variétés de maïs GM est interdite ». La conformité à cette interdiction fera l'objet de contrôles pouvant conduire à la destruction des cultures concernées. Elle a été validée par le Conseil constitutionnel, sans que celui-ci se prononce sur la validité de ce texte par rapport au droit européen relatif à la mise en culture d'OGM<sup>55</sup>. Pourtant, à notre avis, elle en viole l'esprit et la substance. À l'occasion d'une affaire portée par la Cour de justice, la France pourrait bien se retrouver nue, à moins que le règlement offrant aux États la possibilité de limiter les cultures d'OGM autorisés ne la sauve.

Enfin, les collectivités locales n'ont aucune compétence selon la jurisprudence constante du Conseil d'État français<sup>56</sup>. Du « fait de l'existence d'une police spéciale de la dissémination des OGM confiée au ministre de l'Agriculture et de la Pêche », elles ne peuvent pas prendre des décisions d'interdiction de culture OGM sur leur territoire. Même l'invocation du principe de précaution est inopérante. D'une certaine manière, par extension, l'affaire C36-11 précitée, n'offre pas non plus aux régions italiennes une capacité de blocage : alors qu'il leur appartient de fixer les règles de coexistence (constitution), l'absence d'adoption de règles ne doit pas pouvoir empêcher la culture d'OGM autorisés.

## IV. LES POLITIQUES AGRICOLES : L'AVENIR DE L'AGROÉCOLOGIE ?

### L'environnementalisation de la politique agricole commune (PAC)

L'environnementalisation de la PAC résulte essentiellement de trois des sept nouveaux règlements de 2013 : le Règlement horizontal (RH), le Règlement paiements directs (RPD) et le

Règlement développement rural» (RDR)<sup>57</sup>, complétés par leurs actes délégués et d'exécution<sup>58</sup>. Ces textes proposent un système articulé, en partie déjà expérimenté, portant sur trois types de dispositifs ciblés et deux mesures transversales<sup>59</sup>.

Deux de ces dispositifs relèvent de ce que nous qualifions de « comportement standard exigé par l'UE » : la conditionnalité des aides relevant du RH et l'écologisation (ou le verdissement) des paiements directs organisée par le RPD.

La conditionnalité<sup>60</sup> consiste à ne faire bénéficier des aides de la PAC que les agriculteurs respectant des « normes seuil » imposées par l'autorité publique. La réforme de la PAC 2014-2020 reprend ce principe dans son intégralité<sup>61</sup> : les normes seuil sont toujours constituées des « exigences réglementaires en matière de gestion prévues par la législation de l'UE et des normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales des terres (BCAE) »<sup>62</sup>. En revanche, les « domaines » concernés sont élargis par rapport à la législation précédente : entrent ou entreront dans le champ de la conditionnalité, la lutte contre le changement climatique<sup>63</sup>, les dispositions pertinentes de la Directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau ainsi que celles de la Directive 2009/128/CE instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable<sup>64</sup>.

L'écologisation des paiements directs de la PAC (ou « paiements verts ») permet au législateur européen d'augmenter le niveau d'exigences de base imposées aux exploitants agricoles<sup>65</sup>. Elle consiste à créer au sein des paiements directs du premier pilier de la PAC des aides spécifiques accordées uniquement si les agriculteurs pétitionnaires réalisent trois « pratiques agricoles

53. Le CE avait finalement bougé sa ligne jurisprudentielle en validant l'arrêté du 14 mars 2014 (CE, ord., 28 mars 2014, n° 376808 s., *Assoc. générale des producteurs de maïs e. a.*). Sur cette saga, voir P. Billet, « L'interdiction de la mise en culture du maïs génétiquement modifié » *Environnement* n° 12, Décembre 2014, comm. 78.

54. Loi n° 2014-567 du 2 juin 2014 relative à l'interdiction de la mise en culture des variétés de maïs génétiquement modifié (1), *JORF* n° 0127 du 3 juin 2014 p. 9208.

55. Décision du Conseil constitutionnel n° 2014-694 DC du 28 mai 2014 selon lequel la « loi déferée n'a pas pour objet de transposer une directive de l'Union européenne », ce qui ne lui permet pas de déclarer la loi « non conforme à l'article 88-1 de la Constitution ».

56. CE, 24 sept. 2012, n° 342990, *Commune de Valence*.

57. Règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 65/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil, *JO L* 347/549, 20.12.2013 (RH) ; Règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil *JO L* 347/608, 20.12.2013 (RPD) ; Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, *JO L* 347/487, 20.12.2013 (RDR).

58. En application du RPD, voir le Règlement délégué 639/814 et le Règlement d'exécution 641/2014 ; en application du RH, voir les Règlements délégués 640/2014, 906/2014, 907/2014, 908/2014 et le Règlement d'exécution 809/2014 ; en application du RDR, voir le Règlement délégué 807/2014 et le Règlement d'exécution 808/201.

59. Cette partie reprend les idées développées dans L. Bodiguel, « Lutter contre le changement climatique : le nouveau leitmotiv de la politique agricole commune », *Revue de l'Union européenne*, juillet-août 2014, n° 580, 414.

60. C. Hermon, I. Doussan, *Production agricole et droit de l'environnement*, Lexis Nexis, 2012, 813-842.

61. Suivant RH, art. 92, la conditionnalité s'appliquera, comme aujourd'hui, à toutes les aides du premier (sauf régime des petits exploitants) et à certaines aides du second pilier (art. 28 à 31, 33 et 34 du RDR).

62. RH, art. 93 et 94. Comme dans Règlement 73/2009, art. 4 et 6.

63. M. Cardwell, « *European Union Agricultural Policy and Practice: The New Challenge of Climate Change* », *Environmental Law Review* 13 (2011), 271-295.

64. Déclaration commune du Parlement européen et du Conseil sur la conditionnalité, RH p. 607.

65. RPD, art. 43 et 47.

bénéfiques pour le climat et l'environnement»<sup>66</sup>. Il s'agit donc d'une nouvelle forme de paiements directs, en plus des paiements de base soumis à la conditionnalité, et formant système avec cette dernière. L'enjeu de cette innovation est important puisque ces "paiements écologiques" représentent 30 % du plafond annuel national du premier pilier.

Parallèlement à ce comportement standard, le législateur européen souhaite pousser les exploitants agricoles à "aller au-delà des normes", c'est-à-dire des règles mentionnées au titre de la conditionnalité et de l'écologisation<sup>67</sup>. La PAC propose donc un ensemble d'engagements supplémentaires volontaires : les aides au développement rural. Parmi ces engagements, l'environnement occupe une place de choix, notamment par le vecteur des « paiements agroenvironnementaux et climatiques » et des paiements pour les « services forestiers, environnementaux et climatiques »<sup>68</sup>. Ces aides sont accordées en contrepartie d'engagements « agroenvironnementaux et climatiques », d'une durée de cinq à sept ans<sup>69</sup>. Il ne s'agit pas d'une rémunération du service rendu, mais d'une indemnisation couvrant tout ou partie des « coûts supplémentaires et des pertes de revenus résultant des engagements pris », ainsi que « les coûts de transaction à concurrence d'une valeur maximale de 20 % »<sup>70</sup>.

Le système des aides de la PAC, proposé pour la période 2014-2020, apparaît ainsi correctement structuré. Les aides publiques sont bien encadrées : elles doivent répondre à des orientations précisées dans les règles générales de la conditionnalité ou de "l'écologisation" du premier pilier et dans les conditions spécifiques de chaque mesure du RPD ou du RDR. Les changements induits par ces orientations devraient normalement être accompagnés grâce à un système de conseil qui peut être analysé comme un processus éducatif en faveur des bénéficiaires de la PAC<sup>71</sup>. Enfin, ce ciblage environnemental et climatique est renforcé par un régime juridique contraignant de contrôle et de sanction<sup>72</sup>. En ce sens, le droit de l'Union semble offrir un cadre optimum pour assurer l'efficacité environnementale et climatique de la nouvelle PAC.

Pourtant, de nombreux doutes subsistent quant à cette efficacité. D'une part, le paradigme économique dans lequel doivent s'exprimer les objectifs et dispositifs environnementaux de la PAC est tel qu'il conduit à soutenir des exploitations dont le mode de fonctionnement est en grande partie incompatible avec les mesures environnementales elles aussi financées<sup>73</sup>. D'autre part, les enjeux environnementaux sont mis en compétition entre eux et avec les autres objectifs de la PAC<sup>74</sup>. En outre, la force juridique et pratique de l'objectif environnemental de la PAC est limitée par le droit communautaire de la concurrence et le

droit de l'organisation mondiale du commerce (OMC)<sup>75</sup>. Enfin, l'efficacité des orientations environnementales dépend de la volonté de s'engager des bénéficiaires des aides. Ce volontariat est à la fois la force du système d'orientation, parce qu'elle induit une certaine motivation, et la faiblesse du système, puisqu'elle dépend du consentement. Or, les aides ne rémunérant pas le service environnemental<sup>76</sup>, l'importance de l'enjeu environnemental peut ne pas être suffisamment perçue par les attributaires des aides au développement rural enserrés dans des logiques pragmatiques à court terme, qui pourraient les conduire à ne pas s'engager.

### Les apports environnementaux de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 (LAAAF) contient un certain nombre de dispositions dont l'objectif est de "verdir" le Code rural<sup>77</sup> : le groupement d'intérêt économique et environnemental (GIEE), le bail rural à clauses environnementales, l'observatoire des espaces naturels et la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers<sup>78</sup>, les « mesures de compensation collective » dans le cas où des « projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole »<sup>79</sup>, le prélèvement des loups<sup>80</sup>, les missions environnementales des sociétés d'aménagement foncier (Safer)<sup>81</sup>, de la politique d'installation<sup>82</sup>, du contrôle des structures<sup>83</sup>, et de la politique de l'alimentation<sup>84</sup>.

Nous limiterons notre étude aux deux premiers points de cette énumération.

### Le projet agroécologique, nouveau modèle

La LAAAF est une véritable loi d'orientation au sens où elle propose un nouveau modèle agronomique : l'agroécologie<sup>85</sup>. Ce concept semble plutôt d'essence pragmatique. Il s'appuie essentiellement sur diverses expérimentations<sup>86</sup>, allant de l'agriculture industrielle (méthanisation, biocontrôle) à l'agriculture de territoire ou biologique, dès lors qu'elles permettent d'allier

66. RPD, art. 44, 45, 46.

67. RDR, Considérants (22), (23), (24), (27), (28), (37).

68. RDR, art. 28 et 34.

69. RDR, art. 28-5 et 34-2 al.2.

70. RDR, art. 28-6 et 34-3.

71. RH, art. 12 et 14.

72. RH, Considérant (41) ; v. aussi RH, Considérant (48) et art. 58.

73. COM (2010) 672, p. 3 ; RH, art. 110.2 et RDR, art. 4.V. aussi Article 39, (ex-art. 33 TCE), TFUE.

74. COM (2010) 672, p. 3. RDR, art. 4.

75. V. RDR, Considérant (22). et M. Cardwell, F. Smith, *Renegotiation Of The Wto Agreement On Agriculture: Accommodating The New Big Issues*, *International and Comparative Law Quarterly*, Volume 62, Issue 04, October 2013, 865-898.

76. Sur cette notion, v. A. Langlais, « Les paiements pour services environnementaux, une nouvelle forme d'équité environnementale pour les agriculteurs ? » *Réflexions juridiques, Environnement et développement durable*, 1<sup>er</sup> janv. 2013, 32-41 ; I. Doussan, « Les services écologiques : un nouveau concept pour le droit de l'environnement », in *La responsabilité environnementale*, Cans (dir.), Dalloz, 2009, 125.

77. Le nouveau Livre préliminaire du Code rural fixe explicitement à la politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation des objectifs environnementaux (art. 1 LAAAF).

78. Nouvel art. L. 112-1-1 C. rur.

79. Nouvel art. L. 112-1-3 C. rur. (pas encore en vigueur).

80. Nouvel art. L. 427-6 C. env.

81. Nouvel art. L. 141-1 et s. Voir en particulier l'art. L. 142-5-1 et 143-2-8 C. rur.

82. Nouvel art. L. 312-1 C. rur.

83. Nouvel art. L. 331-1 C. rur.

84. Nouvel art. L. 111-2-2 C. rur.

85. Après le concept de multifonctionnalité de l'agriculture issue de la Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999.

86. Voir les cent trois premiers projets collectifs expérimentaux : <http://agriculture.gouv.fr/103-premiers-projets-collectifs> (consulté le 1<sup>er</sup> décembre 2014).



la performance économique, sociale, environnementale et sanitaire<sup>87</sup>. Pour saisir le concept, il faut plutôt naviguer sur le site du ministère de l'Agriculture qui propose plusieurs clefs pour comprendre l'agroécologie<sup>88</sup>.

L'outil privilégié pour mettre en œuvre cette nouvelle dynamique est à la fois simple, souple, et à construire : le GIEE<sup>89</sup>. Il ne faut pas confondre ce groupement avec le GIE (groupement d'intérêt économique) du Code de commerce (art. L. 251-1 et s.). En fait, le GIEE ne propose pas de structuration sociétaire *a priori*. Il s'agit d'abord d'un projet collectif pluriannuel « *de modification ou de consolidation de leurs systèmes ou modes de production agricole et de leurs pratiques agronomiques en visant une performance à la fois économique, sociale et environnementale* », porté par une personne morale comprenant des agriculteurs (majoritaires) et des non-agriculteurs. Ce projet sera sélectionné par l'État au niveau régional, ce qui permettra d'une part de « *bénéficier de majorations dans l'attribution des aides publiques* » (art. L. 315-6), d'autre part de voir les « *actions menées dans le cadre de leur projet pluriannuel par les agriculteurs membres* » d'être soumises au régime l'entraide (art. L. 315-5).

### L'extension du bail rural à clause(s) environnementale(s)

Née en 2006<sup>90</sup> et renforcée en 2010<sup>91</sup>, la possibilité d'inclure dans les baux ruraux des clauses visant au respect par le preneur de

pratiques culturelles (art. L. 411-27 C. rur.) vient d'être étendue par la LAAAF.

La notion de « *pratiques culturelles* » a été légèrement modifiée. La formulation diverge, mais s'y retrouvent les pratiques qui ont « *pour objet la préservation de la ressource en eau, de la biodiversité, des paysages, de la qualité des produits, des sols et de l'air, la prévention des risques naturels et la lutte contre l'érosion* ». En revanche, a été ajoutée la faculté de contractualiser des « *obligations de maintien d'un taux minimal d'infrastructures écologiques* ». "L'esprit trames vertes" a dû planer sur les assemblées parlementaires...

Ces clauses peuvent être contractées par les mêmes bailleurs et/ou sur les mêmes espaces protégés que le prévoyait la loi antérieure. Elles peuvent désormais aussi être insérées dans tous les baux ruraux dès lors qu'elles permettent de « *garantir, sur la ou les parcelles mises à bail, le maintien (des) pratiques ou infrastructures* ». La portée de la nouvelle disposition est ainsi bien limitée : seul le maintien de pratiques ou d'infrastructures préexistantes est prévu ; les nouvelles pratiques ne peuvent pas émerger à ce titre.

Les lacunes, déjà révélées<sup>92</sup>, de ce dispositif ne sont pas comblées et d'autres apparaissent avec la réforme de 2014. Il faudra notamment déterminer ce qu'est une pratique ou une infrastructure préexistante et se poser la question de savoir si une telle clause pourra être intégrée en cas de renouvellement (art. L. 411-50 C. rur.).

L. B. et I. D.

87. Voir Titre I<sup>er</sup> de la LAAAF.

88. <http://agriculture.gouv.fr/Les-10-cles-de-l-agro-ecologie> (consulté le 1<sup>er</sup> décembre 2014).

89. Nouveaux art. L. 315-1 et s. c. rur. Voir le décret d'application : Décret n° 2014-1173 du 13 octobre 2014 relatif au GIEE, JO n° 238 du 14 octobre 2014.

90. Loi d'orientation agricole n° 2006-11, 5 janv. 2006 : JO 6 janv. 2006, p. 229.

91. Loi n° 2010-788, 12 juill. 2010 portant engagement national pour l'environnement, art. 110.

92. L. Bodiguel, « Les clauses environnementales dans le statut du fermage », *Environnement et Développement Durable*, août-septembre 2011, n° 8-9, étude 10, 13-19.