



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], 2021, 298, pp.128-136. hal-03508959

HAL Id: hal-03508959

<https://hal.science/hal-03508959>

Submitted on 7 Jan 2022

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

2020 – février 2021

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

Isabelle Doussan, Directrice de recherche INRAE, Gredeg-Credec UMR CNRS 7321, Université Côte d'Azur

PRE PRINT paru sur *Droit de l'environnement*, n° 298, mars 2021, 128-136

Introduction

Le thème de notre chronique est de plus en plus au cœur de l'actualité et de l'urgence : « Le changement climatique, dont les effets sont déjà perceptibles, aura des conséquences lourdes sur l'agriculture comme sur les ressources en eau et les milieux aquatiques dans les prochaines décennies. Il va nécessiter à la fois des transformations importantes de l'agriculture et la sécurisation de la ressource en eau dans le respect des équilibres naturels. (...) Les [prescripteurs de politiques publiques] peuvent être tentés de temporiser, considérant que les incertitudes qui existent dans les projections justifieraient d'attendre. La mission recommande au contraire d'engager dès maintenant les changements proposés.¹ On peut voir d'ailleurs un appel au changement de pratiques dans l'actualité, notamment contentieuse, foisonnante que suscitent l'emploi des produits phytopharmaceutiques. Pour le reste, en revanche, l'année 2020 est relativement calme, en raison peut-être d'un « effet Covid ».

I. Organismes génétiquement modifiés

Dans le monde des cultures d'OGM, l'année 2020 peut être qualifiée de discrète.

Selon la DGCCRF, depuis l'interdiction des cultures d'OGM en France suite à la levée de l'opt out², la présence d'OGM dans les semences des grandes cultures s'est révélée faible sur la période 2017-2019³. Ces contrôles pourraient devenir de plus en plus efficaces vu l'évolution des techniques d'évaluation des OGM non répertoriés⁴.

Alors que le HCB était sur la sellette, ses membres ont été une nouvelle fois renouvelés pour un an⁵.

La chronique précédente visait déjà l'arrêt du Conseil d'Etat du 7 février 2020⁶ qui reprenait la solution énoncée par la Cour de justice de l'Union européenne en date du 25 juillet 2018 (CJUE, aff. C-528/16). Nous ne la reprendrons pas. Ajoutons cependant avec le Professeur Petit⁷ que, dans cet arrêt, les juges français usent largement de leur pouvoir d'injonction envers le gouvernement (articles

¹ Rapport CGEDD n° 012819-01, CGAAER n° 19056 Changement climatique, eau, agriculture. Quelles trajectoires d'ici 2050 ?, [<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/les-rapports-r44.html>] ; Dans le même sens : Rapport spécial de la Cour des comptes européennes, « Biodiversité des terres agricoles : la contribution de la PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin », n° 13/2020, juin 2020, [<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=53892>].

² Voir cette chronique en 2015 et 2016 : BODIGUEL L., DOUSSAN I., « Agriculture et Environnement », *Droit de l'environnement*, n° 240, déc. 2015, 438-444 ; n°251, déc. 2016, 131-140.

³ Communiqué de la DGCCRF, 5 janv. 2021

⁴ BOUTIGNY AL., FIORITI F. and ROLLAND M., « Targeted MinION sequencing of transgenes », *Sci Rep* 10, 15144 (2020), [<https://www.nature.com/articles/s41598-020-71614-6>].

⁵ Décret n° 2020-1675, 23 déc. 2020 : JO, 26 déc., faisant suite au Décret n° 2019-1353 du 12 décembre 2019 : JO, 14 déc.

⁶ CE, 7 févr. 2020, n° 388649, Confédération paysanne et autres.

⁷ Note PETIT Y., *Revue de droit rural*, n° 483, mai 2020.

L. 911-1 et L. 911-2 du Code de justice administrative) : ce dernier devait modifier le Code de l'environnement dans un délai de 6 mois de manière à soumettre certaines techniques de mutagenèse à la réglementation sur les OGM ; identifier, dans un délai de 9 mois, au sein du catalogue officiel des plantes cultivées celles qui, obtenues par mutagenèse, auraient dû être soumises à la procédure d'évaluation applicable aux OGM ; et, au nom du principe de précaution, mieux évaluer les risques liés aux variétés de plantes rendues tolérantes aux herbicides. A ce jour, ces injonctions sont restées lettre-morte. Le gouvernement laisserait-il trainer un dossier qui l'embarrasse ? Attendrait-il que l'Union européenne (UE) le sorte de l'impasse ? C'est ce que semble penser certaines organisations « anti-OGM »⁸.

II. Politique agricole commune (réforme)

L'année 2020 est marquée par les discussions autour du projet de réforme de la politique agricole commune (PAC). Par conséquent, les seules modifications du droit positif portent sur les conditions de mise en œuvre des aides pour l'année 2020 concernant la conditionnalité, les paiements verts⁹, les paiements agroenvironnementaux et climatiques, les aides en faveur de l'agriculture biologique, les paiements au titre de Natura 2000 et de la directive-cadre sur l'eau¹⁰, ainsi que les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN)¹¹. A souligner aussi le prolongement de l'ancien régime de la PAC jusqu'à la fin 2021¹².

La proposition de réforme de la PAC présentée par la Commission en 2018 est actuellement discutée à Bruxelles, au sein du trilogue engagé par la Commission, le Conseil et le Parlement, sur la base de l'accord des ministres de l'agriculture du 20 octobre 2020¹³. La discussion, qui devrait théoriquement prendre fin en juin 2021, porte principalement sur les montants financiers à accorder aux programmes écologiques (éco-régimes) au sein du premier pilier (20% ou 30% du budget comme le souhaiterait le Parlement ?) et sur les modalités de mise en œuvre des « obligations de résultats » à fixer dans les plans nationaux stratégiques¹⁴.

Cette orientation des discussions est loin d'être à la hauteur de la nouvelle stratégie « *De la ferme à la table. Pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement* » de mai 2020

⁸ INF³OGM, 7 février 2021 : [<https://www.infogm.org/7135-nouveaux-ogm-france-ne-respecte-pas-sa-justice>].

⁹ Arrêté du 27 janvier 2020 relatif à la mise en œuvre de la conditionnalité au titre de 2020, JORF n°0026 du 31 janvier 2020 ; Décret n° 2020-354 du 26 mars 2020 relatif à la mise en œuvre de la conditionnalité des aides de la politique agricole commune en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Martin, JORF n°0076 du 28 mars 2020 ; Arr. 30 déc. 2020 relatif à la mise en œuvre de la conditionnalité au titre de 2021, NOR : AGRT2035628A : JO, 14 janv. 2021 ; Décret du 6 janvier 2020 relatif à la mise en œuvre de la conditionnalité des aides de la politique agricole commune, JORF n°0006 du 8 janvier 2020 ; Arrêté du 30 janvier 2020 relatif aux règles de Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), JORF n°0028 du 2 février 2020 ; Arrêté du 5 mai 2020 modifiant l'arrêté du 17 avril 2019 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 à partir de la campagne 2019, JORF n°0113 du 8 mai 2020.

¹⁰ Allègement des sanctions dans le domaine modification des mesures de répétition de l'indu et sanctions prévues en cas d'anomalies constatées : Décret n° 2020-633 du 26 mai 2020 relatif aux paiements agroenvironnementaux et climatiques, aux aides en faveur de l'agriculture biologique, aux paiements au titre de Natura 2000 et de la directive-cadre sur l'eau, JORF n°0128 du 27 mai 2020.

¹¹ Instr. DGPE/SDPAC/2020-201, 23 mars 2020 : BO min. Agr. n° 14/2020, 2 avr. conditions réglementaires applicables aux indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) au titre de la campagne 2020.

¹² Règlement (UE) 2020/2220 du Parlement européen et du Conseil du 23 décembre 2020 établissant des dispositions transitoires relatives au soutien du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) en 2021 et 2022, et modifiant les règlements (UE) n° 1305/2013, (UE) n° 1306/2013 et (UE) n° 1307/2013 en ce qui concerne les ressources et leur application en 2021 et 2022 et le règlement (UE) n° 1308/2013 en ce qui concerne les ressources et la répartition de ce soutien pour les exercices 2021 et 2022, JOUE L 437/1 du 28.12.2020.

¹³ Voir [<https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/10/21/council-agrees-its-position-on-the-next-eu-common-agricultural-policy/>].

¹⁴ PETIT Y., « L'architecture écologique de la future PAC », Revue de droit rural, n° 482, avril 2020, 14.

qui fait écho au Pacte vert de 2019¹⁵. Il est impossible ici de faire l'inventaire des mesures annoncées et souhaitées par la Commission tant elles sont nombreuses, mais nous tenterons d'en rendre l'essentiel : 1) l'intérêt principal de cette stratégie réside en son approche globale et systémique de l'agriculture et de l'alimentation, reliant différentes politiques (agriculture, environnement, aménagement, sécurité sanitaire des aliments, sécurité alimentaire)¹⁶ ; 2) L'approche de la Commission européenne se veut participative (gouvernance multi-acteurs et multi-scalaire) et considère le niveau local comme un échelon pertinent d'action (restauration collective publique locale ; circuits courts) ; 3) La stratégie comprend un certain nombre d'engagements chiffrés que l'on peut qualifier d'ambitieux vu les modes de fonctionnements actuels de l'agriculture européenne et des filières agro-alimentaires de l'UE (filières longues, intrants chimiques, énergies fossiles)¹⁷. Vu ces caractéristiques, le projet de réforme de la PAC paraît dépassé et mériterait d'être repensé.

Au niveau national, nous en étions restés au lancement du débat public lors du salon de l'agriculture le 2 février 2020¹⁸. Le débat a dû être suspendu en raison de la crise sanitaire, puis a été rouvert le 1er septembre et clos le 7 novembre. Désormais, le « ministère de l'agriculture et de l'alimentation dispose de trois mois, c'est-à-dire jusqu'au 7 avril 2021 au plus tard, pour communiquer sur sa décision concernant les suites qu'il souhaite donner au débat public. Il doit notamment préciser dans quelle mesure l'avis des citoyens est pris en compte dans l'élaboration du Plan stratégique national de la France pour la PAC 2021-2027, et motiver sa décision au regard des enseignements du débat public. »¹⁹ L'opération ne sera pas simple car, comme on pouvait s'y attendre, les paroles et les modèles divergent, voire s'opposent²⁰. D'ores et déjà, le lissage opéré par la Commission nationale du débat public, par l'intermédiaire de ses six recommandations, laisse présager un verre à moitié vide²¹ ;

¹⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions Une stratégie "De la ferme à la table" pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement, le 20.5.2020 COM(2020) 381 final ; dans la lignée de : Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Le pacte vert pour l'Europe, le 11.12.2019 COM(2019) 640 final.

¹⁶ Dans ce document stratégique, la Commission s'engage à faire des propositions législatives ou réglementaires ou à contraindre les Etats-membres à agir sur toute la chaîne agricole et alimentaire : production (2.1), transformation, commerce y compris la restauration et l'hôtellerie (2.3) consommation (2.4) et gaspillage (2.5). Elle y ajoute des propositions en matière de sécurité alimentaire en temps de crise (leçons de la crise covid) (2.2) et de lutte contre les fraudes alimentaires (2.6). Elle dresse également l'éventail des outils pouvant être mobilisés pour cette transition dans les domaines de la recherche-développement (programmes de recherche, investissements innovation, réseau haut débit), des services de conseils et de formation (systèmes de connaissances et d'innovation agricoles (SCIA), réseau d'information durable agricole, conseils PME...), et de la gouvernance mondiale (ONU, OMC, accords bilatéraux...).

¹⁷ Engagements chiffrés : réduire l'utilisation et le risque globaux des pesticides chimiques de 50 % et l'utilisation des pesticides plus dangereux de 50 % d'ici à 2030 ; réduire les pertes de nutriments d'au moins 50 % tout en veillant à éviter toute détérioration de la fertilité des sols. Cela entraînera une diminution du recours aux engrais d'au moins 20 % d'ici à 2030 ; réduire la vente globale dans l'Union d'antimicrobiens destinés à des animaux d'élevage et à l'aquaculture de 50 % d'ici à 2030 ; affecter au moins 25 % des terres agricoles de l'Union à l'agriculture biologique d'ici à 2030 et à augmenter nettement la part de l'aquaculture biologique ; réduire de moitié le gaspillage alimentaire par habitant aux niveaux du commerce de détail et du consommateur d'ici à 2030 (rappel ODD 12.3).

¹⁸ Commission Nationale du Débat Public (CNDP), Décision n° 2019/147/Plan stratégique national PAC/1 du 2 octobre 2019 relative au plan stratégique national (PSN) pour la politique agricole commune (PAC) NOR: CNPX1928534S. Le débat public se déroule sur [<https://impactons.debatpublic.fr/>].

¹⁹ *Ibid* site « Impactons ».

²⁰ Le compte-rendu est disponible sur la plateforme : [<https://impactons.debatpublic.fr/je-m-informe/compte-rendu-final-et-bilan-du-debat/>].

²¹ Recommandation de la CNDP : 1. Le métier de l'agriculteur : s'installer, évoluer, pérenniser ; 2. Remettre au centre l'acte productif ; 3. De l'agriculteur producteur à l'agriculteur prestataire environnemental : des modèles en question ; 4. La pac : quel réel cadre commun au-delà des subventions ? la question de la distorsion de concurrence ; 5. Le local : au-delà du consensus, une pluralité d'ambitions ; 6. Des nouvelles formes de concertation et d'ouverture aux citoyens.

constat qui vient renforcer les interrogations de différents auteurs et rapporteurs sur la capacité de la future PAC à répondre aux enjeux écologiques et climatiques²².

Parallèlement, de septembre 2019 au 5 février 2020, le gouvernement français a élaboré un projet de diagnostic en vue du futur PSN « PAC post-2020 »²³ sur la base d'une participation élargie aux Régions et à différentes parties prenantes (organisations professionnelles agricoles, représentants de l'agroalimentaire, organisations de salariés du secteur, représentants de la société civile, associations environnementales, associations de consommateurs, et associations de défense des animaux, ainsi que divers réseaux agricoles et territoriaux, etc.). Ce projet se termine par un récapitulatif des besoins nationaux (au nombre de 48) et des besoins spécifiques régionaux classés en fonction des 10 objectifs fixés par la commission²⁴. Il est bien difficile à ce jour de savoir quelles seront les priorités du gouvernement tant les besoins énoncés vont, comme c'est l'usage pour la PAC, dans des sens variés et parfois divergents.

III. Projet agro-écologique français

L'agro-écologie, dans toutes ses acceptions²⁵, reste le fer de lance de la politique agricole française. Tous les secteurs du droit rural sont progressivement concernés. L'enseignement agricole, pierre angulaire du changement, a ainsi fait l'objet d'une circulaire qui vient rénover et « amplifier », selon les mots du texte, le plan de 2014 « Enseigner à produire autrement » qui devient « Enseigner à produire autrement, pour les transitions et l'agroécologie »²⁶. La fiscalité est aussi mise à contribution, par exemple en instaurant ou prolongeant des crédits d'impôt en faveur des exploitations agricoles durables pour les exploitations sous certification « haute valeur environnementale » (HVE), qui pratiquent un usage limité des produits phytosanitaires contenant du glyphosate, ou pour l'agriculture biologique²⁷. La certification HVE²⁸ est par ailleurs largement soutenue, notamment par la multiplication des reconnaissances de chartes de niveau 2 (art. D. 617-5, I c. rur.)²⁹.

²² Research for the AGRI Committee, « The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU's natural resources », nov. 2020; GUYOMARD H. et al., « The Farm to Fork Strategy implications for agriculture and the CAP », *In-depth analysis* For the AGRI Committee, may 2020 ; Avis de la Cour des comptes européenne n° 1/2020, mars 2020 : la Cour des comptes européenne avertit que ces retards reporteront d'au moins un an la mise en place d'une politique agricole de l'UE potentiellement plus ambitieuse, notamment sur le plan environnemental. ; GADBIN D., « Agriculture-climat : quelle normativité ? », *Revue de droit rural* n° 474, Juin 2019, repère 6 ; PETIT Y., « Droit de l'Union européenne - De la Covid-19 au Green Deal : quel avenir pour la PAC ? », *Revue de droit rural* n° 485, Août 2020, alerte 108 ; BODIGUEL L., « Construire un nouveau modèle juridique commun agricole et alimentaire durable face à l'urgence climatique et alimentaire : de la transition à la mutation », *European Journal of Consumer Law / Revue européenne de droit de la consommation*, 2020/1, 29-42.

²³ Voir [https://agriculture.gouv.fr/pac-post-2020-projet-de-diagnostic-en-vue-du-futur-plan-strategique-national].

²⁴ 9 objectifs spécifiques et 1 objectif transversal : assurer un revenu équitable aux agriculteurs ; accroître la compétitivité ; rééquilibrer les pouvoirs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire ; agir contre le changement climatique ; protéger les ressources naturelles dans un objectif de développement durable ; préserver les paysages et la biodiversité ; soutenir le renouvellement des générations ; dynamiser et soutenir le développement économique des zones rurales ; garantir la qualité des denrées alimentaires et la santé en réponse aux attentes de la société ; moderniser par l'innovation dans le cadre de la transition numérique (objectif transversal).

²⁵ RAFFRAY R., « Expression et diffusion de l'agroécologie : certification environnementale obligatoire pour les signes d'identification de la qualité et de l'origine », *Revue de droit rural* n° 472, Avril 2019, dossier 24 ; MICHEL D. et al., « L'approche paysagère accélératrice de la transition agro-écologique », *Rapport CGEDD, CGAAER*, févr. 2020.

²⁶ Circulaire DGER/SDRICI/2020-68 30/01/2020 : Enseigner à produire autrement, pour les transitions et l'agroécologie.

²⁷ L. fin. 2021 n° 2020-1721, 29 déc. 2020, art. 140, 150 et 151 : JO, 30 déc.

²⁸ 5 399 exploitations certifiées de Haute Valeur Environnementale (HVE) au 1er janvier 2020 (2 272 au 1er juillet 2019 et 1 518 au 1er janvier 2019).

²⁹ Arr. 10 déc. 2020 (Agriconfiance) : BO min. Agr. n° 50/2020, 10 déc. ; Arr. 10 déc. 2020 (Charte d'aucy) : BO min. Agr. n° 50/2020, 10 déc. ; Arr. 10 déc. 2020 (Cultiv'Up Expert Environnement) : BO min. Agr. n° 50/2020,

Toutefois, c'est certainement dans le domaine du bail rural que le verdissement est le plus évident. L'année 2020 nous en offre deux illustrations :

Dans une affaire tranchée le 6 février 2020 par la cour de cassation³⁰, un bailleur avait demandé la résiliation d'un bail rural soumis au statut du fermage, au motif que les preneurs n'avaient pas mis en œuvre la clause qui « prévoyait que les terres seraient cultivées au titre des contraintes agro-environnementales et selon des méthodes agro-biologiques ». Vu la date de conclusion du bail (2000), le droit applicable à la convention n'incluait pas le dispositif spécial sur les clauses environnementales qui n'a été instauré qu'en 2006. Or, hors de ce cadre d'exception, la conception de la liberté du preneur (art. L. 411-28 et 29 notamment) conduit habituellement les juges à n'accepter des clauses limitatives de l'action des preneurs que dans de rares exceptions, même si cette interprétation est contestable³¹. C'est donc avec surprise que nous avons découvert qu'ils avaient considéré qu'« une clause prévoyant des méthodes de culture respectueuses de l'environnement n'est pas contraire à l'ordre public statutaire » et fondé leur décision sur un manquement contractuel. En validant la clause environnementale, la Cour réduit la portée de la liberté des fermiers, remet en cause le dispositif des clauses d'exception et redessine le concept de « bonne exploitation du fond »³², préalablement interprété sur la base d'une perception productiviste de l'exploitation, en y intégrant un facteur environnemental. Se faisant, elle participe très explicitement à l'intégration des considérations environnementales dans le bail rural³³.

La seconde illustration concerne la politique de réduction des gaz à effet de serre et plus précisément la contribution de l'agriculture à cette politique. Plusieurs méthodes « bas carbone » ont été certifiées cette année par le ministère³⁴, ce qui a conduit à s'interroger sur la mise en œuvre pratique du label « Bas-Carbone »³⁵. Les juristes se sont saisis dernièrement de la question de la compatibilité des règles de droit avec ce dispositif³⁶ et plus spécifiquement de l'articulation du bail rural avec les contrats de prestation de services de réduction de GES que des preneurs pourraient signer. A l'étude, les deux dispositifs s'avèrent compatibles, sous réserve de quelques aménagements et à la condition d'impliquer le propriétaire dès le départ pour garantir la pérennité de l'engagement et, éventuellement, d'insérer l'engagement bas-carbone dans une clause environnementale³⁷. Comme pour les obligations réelles environnementales³⁸, le bail rural et son statut offrent donc un cadre juridique favorable aux prestations de service environnemental³⁹.

10 déc. ; Arr. 10 déc. 2020 (Filière qualité carrefour et reflets de France) : BO min. Agr. n° 50/2020, 10 déc. ; Arr. 10 déc. 2020 (Vaches aux pâturages) : BO min. Agr. n° 50/2020, 10 déc. ; Arr. 10 déc. 2020 (légumes Bonduelle en Hauts-de-France) : BO min. Agr. n° 50/2020, 10 déc.

³⁰ Cass. 3e civ., 6 févr. 2020, n° 18-25.460.

³¹ Déjà anticipé dans BODIGUEL L., « Les clauses environnementales dans le statut du fermage », in Environnement et Développement Durable, août-septembre 2010, Etude 10, 13-20.

³² Excellentes analyses de l'arrêt par BOUCHARD V., « La reconnaissance de l'efficacité des clauses environnementales dans les baux à ferme classiques », Revue de droit rural n° 483, Mai 2020, comm. 89 ; GRIMONPREZ B., « Bail rural et clause environnementale : le passé recomposé », in Dictionnaire permanent Entreprise agricole, Bulletin mai 2020, 1.

³³ Luc BODIGUEL L., « Réflexions sur la fonction sociale écologique du contrat de bail rural en France », in DI LAURO A. et STRAMBI G. (a cura di) Le funzioni sociali dell'agricoltura, in NutriDialogo. Il Diritto incontra le altre Scienze su Agricoltura, Alimentazione e Ambiente, ETS, 2020.

³⁴ Voir sur [<https://www.ecologie.gouv.fr/label-bas-carbone>].

³⁵ Décret n° 2018-1043 du 28 novembre 2018 créant un label « Bas-Carbone » NOR : TRER1818757D ; Arrêté du 28 novembre 2018 définissant le référentiel du label « Bas-Carbone ».

³⁶ BOSSE-Platière H. et MILLARD J.-B., Le CO2 vert capturé par le droit. Le Label bas carbone en agriculture et en sylviculture, Revue de droit rural n° 480, Février 2020.

³⁷ BODIGUEL L., Communication sur « CO2 vert et bail rural : les interactions entre le contrat de séquestration de carbone et le bail rural », lors des 19^{èmes} Rencontres de Droit Rural, « Le CO2 vert « capturé » par le droit. Le carbone en agriculture et en sylviculture », Paris (et *On line*), 28 janvier 2021, à paraître 2021.

³⁸ BOSSE-PLATIERE H., LUCAS A., « L'obligation réelle environnementale et le statut du fermage : le mariage de la carpe et du lapin », Cahier du CRIDON de Lyon, janvier 2020, p. 31.

³⁹ BODIGUEL L., « Les paiements pour services environnementaux à la lumière du bail rural environnemental », in A. LANGLAIS (dir.) *L'agriculture et les paiements pour services environnementaux : quels questionnements juridiques ?*, PUR, Coll. L'univers des normes, 2019, 297-306.

IV. Lutte contre le gaspillage alimentaire

Dans la précédente chronique, nous avons montré comment les objectifs de lutte contre le gaspillage alimentaire prévus dans la loi Egalim⁴⁰ (art. L541-15-3 C. env. et suivants) avaient été reformulés par l'ordonnance n° 2019-1069⁴¹ et par la loi n°2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire⁴².

La loi 2020-105 prévoyait notamment un « label national "anti-gaspillage alimentaire" (art. L541-15-6-1-1 C. env. issu de la loi 2020-105) dont l'exécution était suspendue à un décret d'application. C'est chose faite avec le décret 2020-1651⁴³. Désormais, « Toute personne morale de droit public ou de droit privé qui contribue aux objectifs nationaux de réduction du gaspillage » peut demander le bénéfice du label ou son renouvellement pour une durée de 3 ans (Art. D. 541-95-I, D. 541-98-I et III C. env.) à condition d'avoir été évaluée par un organisme certificateur (Art. D. 541-95-III C. env.)⁴⁴, lui-même sélectionné par le ministre chargé de l'environnement (Art. D. 541-97 C. env.). La certification résulte de la conformité de la « contribution aux objectifs nationaux de réduction du gaspillage » à un référentiel « approuvé par arrêté du ministre chargé de l'environnement et du ministre chargé de l'alimentation » qui « définit en particulier les critères auxquels les personnes morales doivent satisfaire pour » être labellisées ainsi que les procédures de contrôle et de suivi associées » (Art. D. 541-98 et D. 541-96 C. env.). Ce référentiel doit encore être publié sur le site du ministère (Art. D. 541-99 C. env.). Le label "anti-gaspillage alimentaire" étant la propriété exclusive de l'Etat, la marque par laquelle il s'exprime échappe à toute forme d'appropriation (Art. D. 541-95-I C. env.)⁴⁵.

Nous avons également mentionné le lien entre la politique de lutte contre le gaspillage et la lutte contre la précarité alimentaire, notamment l'ensemble du dispositif d'aide alimentaire. En ce domaine, un décret est venu rappeler que, sauf dérogations, la viande et les denrées alimentaires contenant des produits d'origine animale ne peuvent être données par les acteurs de l'agro-alimentaire aux associations d'aide alimentaire habilitées en raison des risques sanitaires qui y sont liés⁴⁶.

V. Agriculture et énergies vertes

L'année 2020 n'a pas apporté de modification du droit positif, mais nous souhaitons mentionner la multiplication des rapports en ce domaine. Ainsi, le développement des énergies vertes bénéficie d'un large potentiel de développement selon un rapport d'information présenté au sénat le 16 juillet 2020 qui rappelle que « le secteur agricole, avec un minimum de 50 000 exploitations concernées par la production d'énergie, assure déjà 20 % de la production d'énergies renouvelables (396 GWh, soit 3,5 % de la production nationale d'énergie) » et conclut notamment à la nécessité de « concilier la politique énergétique française et ses implications pour le monde agricole avec nos objectifs de production alimentaire, de lutte contre l'artificialisation des sols, de stockage du carbone dans les sols, de maintien de la biodiversité et de santé publique, en assurant la primauté de la production

⁴⁰ Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, JO n°0253 du 1 novembre 2018.

⁴¹ Ordonnance n° 2019-1069 du 21 octobre 2019 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire, JO n°0246 du 22 octobre 2019.

⁴² Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC), JO n°0035 du 11 février 2020.

⁴³ Décret n° 2020-1651 du 22 décembre 2020 relatif au label national «anti-gaspillage alimentaire» en application de l'article L. 541-15-6-1-1 du code de l'environnement : JO, 24 déc.

⁴⁴ Les organismes certificateurs ont aussi pour mission d'assurer le suivi et de procéder, le cas échéant, à la suspension ou au retrait du label (Art. D. 541-97 C. env.)

⁴⁵ Le référentiel et ses déclinaisons par secteur d'activité, le règlement d'usage de la marque, la liste des organismes certificateurs sélectionnés et la liste des personnes morales labellisées devraient prochainement être consultables sur le site internet du ministère chargé de l'environnement (Art. D. 541-99).

⁴⁶ Décret n° 2020-1274 du 20 octobre 2020 relatif aux dons de denrées alimentaires prévus à l'article L. 541-15-6 du code de l'environnement, à leur qualité et aux procédures de suivi et de contrôle de leur qualité : JO, 21 oct.

alimentaire sur les autres objectifs, afin de prévenir les conflits d'usage (1ère des 20 recommandations)⁴⁷.

VIII. Bien-être animal

L'actualité n'est pas aussi riche que l'on pouvait l'espérer à la suite de la loi EGAlim⁴⁸. Signalons toutefois une modification de l'article R. 214-17 qui interdit certaines pratiques à toute personne détenant des animaux quels qu'ils soient⁴⁹. L'ajout concerne spécifiquement les activités d'élevage puisqu'il est désormais interdit « De mettre en œuvre des techniques d'élevage susceptibles d'occasionner des souffrances inutiles aux animaux compte tenu de la sensibilité de l'espèce concernée et du stade physiologique des animaux. » On notera également que la formation au bien-être animal est envisagée puisque d'une part, « Tout responsable d'un élevage désigne au sein de son personnel une personne formée au bien-être animal notamment chargée d'y sensibiliser les personnes exerçant leur activité en contact avec les animaux. » et d'autre part, le ministre chargé de l'agriculture peut imposer aux éleveurs professionnels le suivi de formations à la mise en œuvre de pratiques d'élevage respectueuses du bien-être animal. Si ce type de mesure semble aller dans le bon sens, reste à évaluer l'impact que cela pourra avoir sur les pratiques d'élevage, en particulier compte tenu des très grandes disparités entre les élevages de taille modeste et les installations de production animale de type industriel.

Par ailleurs, la castration à vif des porcs domestiques mâles est désormais interdite et prendra effet à compter du 1er janvier 2022⁵⁰.

En matière d'abattage, un arrêt de la CJUE a été rendu le 17 décembre 2020 (CJUE, n°C-336/19) en réponse à une question préjudicielle posée par un tribunal belge. Ce dernier était saisi d'un recours engagé par plusieurs associations juives et musulmanes, qui s'opposaient à un décret interdisant l'abattage d'animaux sans étourdissement préalable, y compris pour les abattages prescrits par un rite religieux. La question posée à la CJUE était donc de savoir comment concilier la Charte fondamentale des droits de l'Union qui garantit la liberté de religion, et l'article 13 TFUE, qui garantit le bien-être animal. Dans une décision très détaillée, la Cour conclut que le droit de l'UE « doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à la réglementation d'un État membre qui impose, dans le cadre de l'abattage rituel, un procédé d'étourdissement réversible et insusceptible d'entraîner la mort de l'animal. »

Enfin, toujours en matière d'abattage, on signalera l'instruction technique DGAL/SDSSA/2020-722 du 23 novembre 2020 qui concerne les contrôles officiels relatifs à la protection animale en établissement d'abattage de volailles au moment de leur mise à mort. Cette instruction détaille les différentes pratiques de mise à mort des volailles au sein des établissements d'abattage et précise les modalités du contrôle officiel conformément au règlement (CE) n°1099/2009 et au règlement (UE) n°2017/625. Elle présente également les attendus concernant les différents types d'abattage en lien avec la mise en œuvre de la dérogation à l'obligation d'étourdissement.

IX. Installations classées pour la protection de l'environnement

Rien de fondamental n'a émergé cette année dans le domaine des ICPE. Nous nous limiterons à deux informations :

Instr. 15 déc. 2020, NOR : TREP2028828J Voir également le Rapport final, Guide pour le financement de la méthanisation. Recensement des solutions de financement pour les projets de méthanisation agricole, ADEME, GRDF et ADENFI, nov. 2020. Voir encore un rapport centré sur les agrocarburants, présenté au Sénat : Rapport d'information sur la filière française des biocarburants, par M. Pierre CUYPERS, Sénateur, 20 novembre 2019.

⁴⁸ V. notre chronique dans cette revue, n° 276, mars 2019, p. 136.

⁴⁹ R. 214-17 5°, modifié par le décret n° 2020-1625 du 18 décembre 2020 portant diverses mesures relatives au bien-être des animaux d'élevage et de compagnie.

⁵⁰ Arr. 24 fév. 2020, modifiant l'arrêté du 16 janvier 2003 établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs, NOR : AGRG0300007A

Les structures de méthanisation ont bénéficié d'une simplification notable : des trois cahiers des charges sur les digestats de méthanisation d'intrants agricoles et/ou agroalimentaires, il n'en reste plus qu'un seul⁵¹. Ce dernier définit les matières concernées (voie sèche discontinuée ou voie liquide continue) et les exigences requises pour leur mise sur le marché national (en vrac uniquement, par cession directe entre l'exploitant de l'installation de méthanisation et l'utilisateur final, pour des usages en grandes cultures et sur prairies) et leur utilisation.

Une instruction⁵², qui concerne partiellement le secteur agricole, est venue préciser les contrôles prioritaires de l'Inspection des installations classées en 2020. Sont visés 3000 élevages relevant de la nomenclature des ICPE et de la directive IED relative aux émissions industrielles (pour les porcs, par ex. : plus de 2000 places de porcs de plus de 30 kg ou 750 emplacements de truies). Ce réexamen des dossiers devait notamment conduire à une réactualisation des procédures au regard des meilleures techniques disponibles (MTD issues de la Décision d'exécution (UE) 2017/302 du 15 février 2017).

X. Agriculture et eau

Dans le domaine de l'eau, l'actualité la plus importante porte sur la publication du règlement relatif à la réutilisation des eaux usées⁵³. Il a pour objet d'améliorer la capacité de réaction de l'UE face aux pressions croissantes qui s'exercent sur les réserves d'eau douce dues notamment au changement climatique, aux conditions météorologiques imprévisibles et aux sécheresses. A cette fin, il établit les exigences minimales de qualité et de surveillance de l'eau de récupération, les dispositions en matière de gestion des risques, les obligations à la charge de l'exploitant d'installation de récupération, ainsi que les conditions de contrôle et d'information du public. Le règlement 2020/741 vise spécifiquement « à garantir que l'eau de récupération est sûre pour l'irrigation agricole, permettant ainsi d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé humaine et animale, à promouvoir l'économie circulaire, à soutenir l'adaptation au changement climatique et à contribuer aux objectifs de la directive 2000/60/CE ».

Mentionnons également la mise en demeure adressée par la Commission à la France le 30 octobre en raison d'une distribution d'eau potable contenant « des quantités excessives de nitrates », « depuis longtemps » et « à des dizaines de milliers de personnes en France », constitutive d'un manquement à ses obligations au titre de la directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine. La Commission rappelle ainsi la France à ses obligations⁵⁴.

Enfin, il faut souligner le rappel du Conseil d'Etat concernant la procédure de délimitation des zones vulnérables à la pollution par les nitrates d'origine agricole⁵⁵. Rappelons que le préfet coordonnateur de bassin doit élaborer « un projet de désignation des zones vulnérables, en concertation avec les organisations professionnelles agricoles (...) » (art. R211-77 C. env). Or, en l'espèce, le préfet de la région Rhône-Alpes n'avait discuté qu'avec la chambre d'agriculture, ce que les juges du fond avaient considérés, fort justement selon les juges du Conseil d'Etat, insuffisant : « la représentation des organisations professionnelles au sein de la chambre d'agriculture ne permettait pas de conclure à la bonne mise en œuvre de la concertation ».

XI. Produits phytopharmaceutiques

C'est le domaine le plus riche en actualité, une nouvelle fois, en particulier en matière contentieuse.

⁵¹ Arr. 22 oct. 2020, NOR : AGRG2028614A : JO, 8 nov.

⁵² Instr. 15 déc. 2020, NOR : TREP2028828J.

⁵³ Règlement (UE) 2020/741 du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 2020 relatif aux exigences minimales applicables à la réutilisation de l'eau JOUE L 177/32 5 juin 2020.

⁵⁴ Comm. UE, 30 oct. 2020, infr. n° 20202273.

⁵⁵ CE ass., 23 déc. 2011, n° 335033.

A. Protection des personnes

Suite des « arrêtés anti-pesticides ».

Nous avons fait état dans notre précédente chronique (cette revue, n° 287, mars 2020) de l'édition en 2019 de plus d'une centaine d'arrêtés municipaux dits anti-pesticides, qui entendaient réglementer de manière plus ou moins étendue l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, la quasi-totalité de ces arrêtés ayant été annulés par les tribunaux administratifs, saisis par les préfets⁵⁶. L'histoire contentieuse s'est poursuivie durant l'année 2020, et il est finalement revenu au Conseil d'Etat de se prononcer à deux reprises le 31 décembre 2020. La haute juridiction a saisi l'occasion de fermer la porte qui avait été entrouverte par certains des juges du fond, qui se fondaient sur des circonstances locales exceptionnelles pour admettre l'intervention des maires dans un domaine relevant traditionnellement de la compétence de police spéciale de l'Etat. Le Conseil d'Etat écarte d'ailleurs également l'argument de l'absence de mesure de protection des riverains des zones traitées dans l'arrêté du 4 mai 2017, pour justifier l'intervention du maire au titre de son pouvoir de police générale (Conseil d'Etat, 31 déc. 2020, n° 439253).

Dans une seconde affaire du même jour, et dans le même sens, le Conseil d'Etat a achevé l'histoire contentieuse entamée devant le juge des référés du TA de Cergy-Pontoise, qui avait refusé de suspendre plusieurs arrêtés dont celui du maire de la commune de Gennevilliers (Conseil d'Etat - 3ème et 8ème chambres réunies - 31 décembre 2020 - n° 440923). On notera qu'entre temps, le TA de Cergy-Pontoise avait d'ailleurs eu l'occasion d'aligner sa jurisprudence sur celle de la majorité des juridictions administratives, par trois autres jugements rendus le 8 octobre 2020 (TA Cergy-Pontoise, 8 oct. 2020, n° 1915489, n° 1916081, n° 2000727). Dès lors, plusieurs ordonnances rendues le 3 mars 2020 par le TA de Montreuil apparaissent bien fragiles, en ce qu'elles s'appuient également sur l'existence de circonstances locales particulières pour refuser de suspendre des arrêtés municipaux, adoptés entre août et octobre 2019, par lesquels des maires de la Seine-Saint-Denis avaient interdit ou limité l'utilisation du glyphosate et de produits semblables sur le territoire de leurs communes. En effet, le juge des référés n'a ordonné la suspension que de deux arrêtés sur les huit qui lui avaient été soumis (TA Montreuil, ord. 3 mars 2020, n°2001526 ; n° 2001642 ; n° 2001800 ; n° 2001852 ; n° 2002059 ; n° 2002102 ; n° 2002163 ; n° 2002165).

Si l'interdiction pour les maires de réglementer l'usage des pesticides semble désormais bien entendue sur le terrain de la police de ces produits, elle pourrait toutefois trouver d'autres prolongements dans le domaine des déchets. En effet, un arrêté du maire de La Montagne, commune de Loire-Atlantique, s'appuie cette fois-ci sur la compétence du maire en matière de déchets pour interdire les dépôts sauvages, y assimilant tout rejet de produits phytopharmaceutiques hors de la parcelle sur laquelle il a été épandu. Le TA de Nantes ayant été saisi par le préfet en février 2021, l'affaire est à suivre, d'autant plus que le Collectif des maires anti-pesticides a marqué tout son intérêt pour cette initiative.

Au-delà des réponses du droit positif, ces différentes tentatives de réglementation des pesticides, même limitées souvent aux espaces non agricoles et prises à l'occasion du vide juridique temporaire laissé par l'annulation partielle de l'arrêté du 17 mai 2017 relatif à l'utilisation de ces produits, contribuent à marquer un changement dans le regard porté par notre société vis-à-vis de ces produits, motivé d'ailleurs vraisemblablement davantage par des considérations de santé publique que de biodiversité ; changement que les pouvoirs publics seraient bien avisés de prendre au sérieux.

Dispositif réglementaire de protection des riverains.

Deux points focalisent ici les critiques et les actions judiciaires, les distances minimales entre les parcelles traitées et les lieux abritant des personnes, d'une part, et les chartes d'engagement, d'autre part, ces dernières permettant de réduire encore ces distances dès lors que certaines techniques sont mises en œuvre.

⁵⁶ Certains de ces arrêtés limitaient les restrictions à certains produits parmi les plus dangereux, d'autres excluaient les parcelles agricoles. On notera que dans les deux arrêts du Conseil d'Etat cités infra, les arrêtés en cause n'interdisaient pas l'utilisation de produits pesticides sur les parcelles agricoles, mais uniquement dans les espaces verts privés où ces produits ne sont pas déjà interdits. Même si de fait c'est une distinction importante, en particulier pour les agriculteurs, en droit cela ne change rien à la solution retenue.

Sur la fixation des distances minimales, nous avons déjà signalé dans notre précédente chronique le rejet par le Conseil d'Etat de la requête en référés du Collectif des maires anti-pesticides le 14 février 2020, qui mettait notamment en cause la validité des distances minimales imposées par le décret n°2019-1500 du 27 décembre 2019 et l'arrêté du même jour. Faute d'éléments jugés suffisants, en particulier dans les études scientifiques produites, le Conseil d'Etat rejette une nouvelle fois la requête déposée par ce même collectif par une ordonnance du 15 mai 2020. Le juge écarte par ailleurs l'argument selon lequel les distances ne seraient pas adaptées à la situation de confinement les populations étant « confrontées à la pollution sans interruption en période d'épandage des pesticides » (CE, ord. réf., 15 mai 2020, n° 440346).

Dans une autre requête, c'est l'association Générations futures qui demande la suspension de l'exécution de l'instruction technique DGAL/SDQSPV/2020-87 du 3 février 2020 qui prévoyait que dans l'attente de l'approbation des chartes d'engagement et ce jusqu'au 30 juin 2020, les utilisateurs de pesticides déjà engagés dans un projet de charte comportant des réductions des distances pouvaient les appliquer par anticipation, dès lors que les dispositifs justifiant la réduction de ces distances étaient respectés. La requête a été rejetée, le Conseil d'Etat estimant notamment que cette mesure n'est pas de nature à présenter un risque imminent pour la santé des personnes (CE, ord. réf., 15 mai 2020, n° 440211).

Précédemment, la première période de confinement du printemps 2020 avait motivé la requête auprès du Conseil d'Etat de l'association Respire, appuyée sur le principe de précaution, de voir les activités d'épandage restreintes dès lors que les risques qu'elles présentaient étaient susceptibles d'aggraver la situation sanitaire en période de pandémie. La requête est elle aussi rejetée, le juge estimant que l'abstention de l'Etat à prendre des mesures de réduction des activités agricoles ne constitue pas, en l'état de l'instruction et des éléments produits par l'association requérante, une atteinte grave et manifestement illégale aux droits au respect à la vie et à la protection de la santé (CE, ord. Réf. 20 avril 2020, n°440005)⁵⁷.

Enfin, l'histoire contentieuse des épandages agricoles de pesticides et de la protection des populations n'est pas encore terminée. On attend notamment la réponse du Conseil constitutionnel suite à la QPC posée par le Conseil d'Etat le 31 décembre 2020 à propos des chartes d'engagement. Ce dernier a été saisi d'une requête contestant la conformité à la constitution du dispositif issu de la loi EGALim du 30 octobre 2018 prévoyant l'adoption de chartes d'engagement départementales élaborées en concertation avec les populations locales et les utilisateurs de produits phytopharmaceutiques, ces chartes devant comprendre les mesures de protection des personnes. Les associations, dont Générations futures, à l'origine de la requête auprès du Conseil d'Etat, contestent la conformité au principe de participation du public aux décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement (art. 7 de la charte de l'environnement) du mode d'élaboration de ces chartes d'engagement. La saisine du Conseil constitutionnel a été enregistrée le 4 janvier 2021 (2021-891 QPC).

Hors terrains à vocation agricole, en revanche, la situation devrait sensiblement changer puisqu'à partir du 1^{er} juillet 2022, sera interdite l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, sauf les moins dangereux d'entre eux (à savoir les produits à faible risque, les produits de biocontrôle et les produits autorisés en agriculture biologique) dans tous les lieux susceptibles d'accueillir ou d'abriter du public. La liste est longue de ces lieux et comprend par exemple les jardins des copropriétés, les résidences hôtelières, les campings, les maisons d'assistants maternels, ou encore les équipements sportifs (à l'exception toutefois des terrains de sport de haut niveau où cette interdiction s'appliquera au 1er janvier 2025). Il convient toutefois de ne pas surestimer la portée de cette mesure, puisqu'elle ne concerne que l'usage de ces produits par des professionnels chargés de l'entretien de ces espaces. En

⁵⁷ Sur ces différentes affaires, V. B.Grimonprez, Protection des riverains des épandages de pesticides : il n'y a pas urgence, *Revue Droit de l'environnement*, n°290, juin 2020, pp. 214-217 ; F.Jamay, Faut-il limiter les épandages agricoles pour lutter contre la diffusion du covid-19 ?, *Revue Droit de l'environnement*, n° 289, mai 2020, pp. 179-187. V. également Voir aussi L. Roulette, Arrêtés anti-pesticides : la valse-hésitation des juges des référés, *Énergie-Environnement-Infrastructures* n° 6, juin 2020 ; L. Ragimbeau, Compétence du maire et arrêté anti-pesticides : entre audace jurisprudentielle et lecture renouvelée des concours de polices administratives, note sous TA Cergy-Pontoise, 8 nov. 2019, n° 1912597, *Petites Affiches* n° 17, 9 juill. 2020.

effet, l'interdiction d'utiliser de tels produits est déjà en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2017 pour les personnes publiques et depuis le 1^{er} janvier 2019 pour les particuliers. Comme c'est déjà le cas, cette interdiction ne s'applique pas dès lors qu'un traitement avec ce type de produits est estimé indispensable pour faire face à un danger sanitaire grave ou des organismes considérés comme nuisibles⁵⁸.

Indemnisation des victimes

La Cour de cassation a mis fin à l'histoire judiciaire entre Monsieur P.François et la société Monsanto (achetée par Bayer depuis) en rejetant le pourvoi en cassation de cette dernière contre l'arrêt de la cour d'appel de Lyon (Cass. 1^{re} civ., 21 oct. 2020, n° 19-18.689). Celle-ci, comme le lui avait enjoint préalablement les juges de la cassation avait appliqué le régime des produits défectueux pour retenir la responsabilité du producteur du pesticide incriminé. Pour rappel, le 27 avril 2004, lors de l'ouverture d'une cuve de traitement d'un pulvérisateur, Monsieur François avait accidentellement inhalé les vapeurs d'un herbicide commercialisé par la société Monsanto agriculture France, et avait subi de ce fait un préjudice durable. Il semble que dans ce recours en cassation, Monsanto ait tiré toutes ses dernières cartouches, aucune n'ayant atteint son but. La société contestait en effet tant l'imputabilité du dommage au produit, que la réalité du lien causal entre le défaut contesté et son produit ; elle invoquait au surplus une faute de la victime, mais aussi le risque développement pour s'exonérer de sa responsabilité, allant même jusqu'à contester le fait qu'elle soit le producteur responsable alors même que la société se présentait comme tel sur l'étiquette du produit. S'il s'agit incontestablement d'une victoire pour le droit, il convient pour autant de ne pas oublier que les juges ont retenu la responsabilité du producteur pour défaut d'information du risque particulier d'une substance en cas d'inhalation et non pour la dangerosité intrinsèque de la préparation mise sur le marché. Autrement dit, une information correctement établie notamment par l'étiquetage, aurait suffi à exonérer le producteur de sa responsabilité. Par ailleurs, il faut rappeler qu'il s'agit d'un cas d'intoxication aiguë et non chronique, laquelle est encore plus difficile à imputer à un produit en particulier. Comme le note à juste titre selon nous B.Grimonprez, « Si la condamnation historique de Monsanto est une forme de réponse aux mauvaises pratiques d'hier, elle n'éclaire en rien l'issue des contentieux de demain. »⁵⁹

Concernant le fonds d'indemnisation des victimes de pesticides dont nous avons signalé la création dans notre dernière chronique, il est désormais opérationnel, suite à la parution du décret n° 2020-1463, du 27 novembre 2020 relatif à l'indemnisation des victimes de pesticides. Ce texte précise notamment les dispositions d'organisation et de fonctionnement du fonds ainsi que les règles d'instruction des demandes et d'indemnisation des victimes par rapport à la législation relative aux risques professionnels. Rappelons que ce dispositif ne couvre que les victimes professionnelles directes (par ex. les salariés et non-salariés agricoles) et indirectes (leur conjoint ou encore les enfants victimes d'une maladie à la suite d'une exposition prénatale directe aux pesticides en raison de l'activité professionnelle de l'un des parents), et non les tiers comme des riverains par exemple.

Indemnisation et condamnation pénale à Bordeaux

Dans l'une de nos précédentes chroniques⁶⁰, nous avons fait état d'un fait d'intoxication d'enfants et de personnel enseignant, largement repris par la presse, à la suite d'un épandage de pesticides sur des parcelles de vignes à proximité d'une école. Dans un premier temps, le tribunal de Libourne, saisi par

⁵⁸ Arrêté du 15 janvier 2021 relatif aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques dans les propriétés privées, les lieux fréquentés par le public et dans les lieux à usage collectif et modifiant l'arrêté du 4 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants visés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime, NOR : TREL2020679A.

⁵⁹ B.Grimonprez, La dangerosité non signalée du produit est un vilain défaut, Droit rural n° 489, Janvier 2021, comm. 10. Voir aussi : S.Porchy-Simon, La Cour de cassation confirme la responsabilité de Monsanto dans l'intoxication au Lasso d'un agriculteur, Revue Droit de l'environnement, n° 295 - Décembre 2020, pp. 385-391 ; B. Parance, La responsabilité de Monsanto définitivement retenue dans la médiatique affaire du Lasso : JCP G 2020, 1276.

⁶⁰ Droit de l'environnement n° 263 - Janvier 2018 p. 39

deux associations, avait estimé les charges insuffisantes pour engager la responsabilité pénale des exploitants sur la base du non-respect des conditions d'utilisation des produits phytopharmaceutiques et en particulier l'épandage en dépit de conditions anémométriques défavorables. C'est un appel du procureur général qui a ouvert la voie à un nouveau procès devant la Cour d'appel de Bordeaux qui condamne cette fois-ci chacun des deux prévenus à une peine d'amende de 5 000 € avec sursis. Sur le plan civil, les deux sociétés viticoles sont condamnées solidairement à verser 3 000 euros à chacune des deux associations constituées partie civile. Le délit qui leur était reproché consistait à avoir épandu des produits phytopharmaceutiques en violation des dispositions de l'arrêté du 12 septembre 2006 (texte qui a été remplacé depuis par l'arrêté du 17 mai 2017 V. supra). Ce texte prévoit en effet que les utilisateurs de ces produits doivent mettre en œuvre des « moyens appropriés » pour éviter que les produits ne soient entraînés hors de la parcelle ou de la zone traitée. Or, les juges relèvent qu'en l'espèce, les prévenus ne se sont pas assurés que le personnel enseignant et les élèves étaient dans les bâtiments et non à l'extérieur, pas plus qu'ils n'ont utilisé d'anémomètres. Les juges relèvent d'ailleurs que ces deux précautions ont été par la suite systématiquement mises en œuvre par les deux domaines viticoles ce qui montrait bien que des moyens de prévenir les risques d'exposition existaient⁶¹.

B. Produits dangereux

Néonicotinoïdes

Lors de nos chroniques précédentes, nous avons fait état de l'interdiction des produits contenant des substances de la famille néonicotinoïdes depuis la loi de reconquête de la biodiversité de 2016. La première suite de cette interdiction est le recours de l'Union de la protection des plantes (IUPP) que nous avons déjà signalé contre le décret du 30 juillet 2018 (codifié à l'article D.253-46-1 du code rural, qui identifiait les substances interdites), devant le Conseil d'Etat, lequel avait adressé une question préjudicielle à CJUE. La Cour s'est prononcée par un arrêt du 8 octobre 2020 (CJUE, n° C-514/19), en réponse à la question de savoir si la France disposait, en vertu du règlement 1107/2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, de la faculté d'adopter ce décret en tant que mesure d'urgence, et alors que la Commission avait adopté une série de mesures relatives à l'utilisation de certains des néonicotinoïdes. Le Conseil d'Etat avait donc demandé à la CJUE « si la communication d'une mesure nationale interdisant l'usage de certaines substances actives relevant de ce règlement pouvait être considérée comme constituant une information officielle de la nécessité de prendre des mesures d'urgence ». La Cour a répondu par l'affirmation jugeant qu'il suffit que l'État membre concerné « informe officiellement cette institution, sans que cette information doive revêtir une forme particulière ».

La deuxième suite (par prudence, nous n'osons écrire la seconde) à cette interdiction et la plus remarquable a pour origine la jaunisse de la betterave. Cette maladie a, selon la filière sucrière, considérablement réduit la production en 2020, faute pour les agriculteurs de disposer de produits ou solutions alternatives aux néonicotinoïdes. Aussi, de manière préventive pour la campagne 2021, la possibilité de recourir à ce type de substance a été réintroduite en droit français. On se rappelle que la loi de 2016 prévoyait déjà des dérogations possibles, mais jusqu'au 1er juillet 2020 seulement. Aussi, la loi n° 2020-1578 du 14 décembre 2020 modifie l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime pour autoriser les ministres de l'agriculture et de l'environnement à délivrer par voie d'arrêté des dérogations temporaires à l'interdiction de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant des néonicotinoïdes, et ce jusqu'au 1er janvier 2023. Deux points sont à noter ici : une dérogation plus strictement entendue que la précédente et une procédure modifiée.

Sur le fond, ces dérogations apparaissent relativement restreintes puisqu'elles ne pourront porter que sur les semences enrobées et pour la seule filière de la betterave sucrière (art. L253-8-3 C.rur.)⁶². Autrement dit l'épandage de produits contenant des néonicotinoïdes reste interdit. Le Conseil

⁶¹ CA Bordeaux, 18 nov. 2020, n° 19/00849. V. B.Grimonprez, F.Terryn, Pesticides : les enfants empoisonnés, les viticulteurs condamnés, Revue Droit de l'environnement, n° 297 - Février 2021, pp. 70-74.

⁶² Un arrêté autorisant provisoirement l'emploi de semences de betteraves sucrières traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant les substances actives imidaclopride ou thiamethoxam a déjà été publié : Arr. 5 févr. 2021, NOR : AGRG2104041A : JO, 6 févr.

constitutionnel en en d'ailleurs jugé ainsi puisqu'il a estimé que la possibilité de déroger à l'interdiction d'utiliser des produits phytopharmaceutiques contenant des néonicotinoïdes était conforme à la Constitution (Déc. n° 2020-809 DC, 10 déc. 2020).

Quant à la procédure choisie pour décider de ces dérogations, elle appelle quelques précisions. Les précédentes dérogations applicables jusqu'en juillet 2020 étaient prises sur décision des ministres de l'environnement, de l'agriculture et de la santé, après avis de l'Anses. La procédure actuelle, fondée sur l'article 53 du règlement 1107/2009 qui vise les situations d'urgence phytosanitaire, ne fait plus appel à l'Anses mais à un nouvel organisme créé à cet effet. Il s'agit d'un conseil de surveillance chargé du suivi et du contrôle de la recherche et de la mise en œuvre d'alternatives aux produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances⁶³. Ce comité n'est pas une instance comme l'Anses chargée de donner un avis scientifique, puisqu'il comprend notamment huit parlementaires, des représentants des ministères concernés, les présidents de l'INRAE et de l'OFB, ainsi que des représentants de la société civile, au premier rang desquels le CESE. Si l'on peut sérieusement s'interroger sur la pertinence de l'éviction de l'Anses, on précisera toutefois que la procédure d'urgence phytosanitaire française, autrement appelée « dérogation 120 jours » en application du règlement 1107/2009 prévoit que la compétence appartient au ministre chargé de l'agriculture et que l'avis de l'Anses est facultatif.

Mais la mission de ce comité de surveillance ne consiste pas seulement à donner un avis sur les autorisations dérogatoires de semences traitées avec des néonicotinoïdes, puisque, aux termes de la loi, il « assure le suivi et l'évaluation de leurs conséquences, notamment sur l'environnement, et de leur incidence économique sur la situation de la filière. » De plus, il « émet un avis et suit l'état d'avancement du plan de prévention proposé par la filière concernée, en veillant à ce que soient prévues les modalités de déploiement des solutions alternatives existantes en conditions réelles d'exploitation. ». En outre, hors du suivi des dérogations, la loi prévoit que le comité « se réunit trimestriellement pour assurer le contrôle des avancées et de l'efficacité des tests en matière de recherche et de mise en œuvre d'alternatives » aux pesticides assimilables aux néonicotinoïdes ». Comme cela a déjà été noté la création de ce comité de surveillance laisse perplexe⁶⁴. La création de ce nouvel organisme est encore trop récente pour que l'on puisse en mesurer les effets, d'autant que l'on manque d'informations pour comprendre comment ses missions vont s'articuler avec les différents plans et stratégies de réduction des produits les plus dangereux et les organismes existants, au premier rang desquels le plan Ecophyto et l'Anses.

Glyphosate

Dans le cadre du plan de sortie du glyphosate engagé par le gouvernement, l'Anses avait lancé en 2018 une évaluation des alternatives non chimiques à cet herbicide dont les résultats ont été rendus publics le 9 octobre 2020⁶⁵. L'objectif était de « déterminer les usages pour lesquels cette substance peut être substituée par de telles alternatives et d'identifier les situations d'impasse où aucune alternative appropriée n'est actuellement disponible ». L'Anses indique prendre en compte désormais les conclusions de cette évaluation pour renouveler ou délivrer les autorisations de mise sur le marché des produits à base de glyphosate. L'analyse des travaux de l'Agence révèle que « des alternatives à l'utilisation de cet herbicide sont déjà couramment utilisées sans présenter d'inconvénient pratique ou économique majeur ». C'est notamment le cas de l'usage du désherbage mécanique pratiqué entre les rangs des vignes et des arbres fruitiers, ou encore le recours à des zones enherbées. C'est précisément ce type de constat que critique l'association Générations futures qui relève que nombre de ces pratiques alternatives sont déjà pratiquées et que la réduction de l'usage du glyphosate envisagée par

⁶³ Décret n°2020-1600, 16 déc. 2020 créant les articles D253-54-2 à D253-54-4 figurant dans une Section 10 : Le conseil de surveillance du code rural.

⁶⁴ Benoît Grimonprez, Inès Bouchema, Réintroduction des néonicotinoïdes dans l'environnement : la nécessité fait-elle loi ?, Revue Droit de l'environnement, n° 296 - Janvier 2021, pp. 24-28.

⁶⁵ Les trois rapports de l'Anses, portant respectivement sur la viticulture, l'arboriculture fruitière, les grandes cultures et la forêt sont accessibles sur son site :

<https://www.anses.fr/fr/content/glyphosate-1%E2%80%99anses-publie-les-r%C3%A9sultats-de-son-%C3%A9valuation-comparative-avec-les-alternatives>

l'Anses ne peut être que mineure. V. <https://www.generations-futures.fr/actualites/plan-sortie-glyphosate/>

L'Anses identifie par ailleurs des situations « d'impasse technique », y compris hors usage agricole et note que « la réduction de l'usage du glyphosate dans ces différentes situations ne peut donc relever d'une restriction fixée dans les autorisations de mise sur le marché, mais doit s'envisager dans le cadre d'une évolution des pratiques de désherbage. » Cela pointe une nouvelle fois selon nous le caractère de plus en plus indissociable des autorisations de mise sur le marché et des pratiques agricoles, en particulier dans une perspective de transition agroécologique.

C. Biocontrôle

L'une des dispositions de la loi EGAlim prévoyait l'adoption d'une Stratégie nationale de déploiement du biocontrôle ; celle-ci a été publiée le 10 novembre 2020, pour la période 2020-2025⁶⁶. Parmi les différentes actions envisagées, on notera que son axe 2 porte sur la réglementation et qu'il s'agit de « Simplifier les procédures pour l'autorisation et l'utilisation des solutions de biocontrôle ». A dire vrai, il apparaît que la Stratégie manque singulièrement d'ambition dans ce domaine, puisqu'il est par exemple prévu de « Consolider la définition du biocontrôle au niveau réglementaire en ne prenant en compte que les produits à risques faibles ». Or il semble que cela soit déjà largement le cas, l'Anses indiquant que « parmi les substances de biocontrôle, de nombreuses sont susceptibles de satisfaire aux critères « faible risque » définis dans le règlement (CE) n° 107/2009⁶⁷. Par ailleurs, il est envisagé d'« adapter les éléments à fournir pour l'évaluation de l'efficacité et de la sélectivité des produits (nombre d'essais, méthodes d'essais...) en fonction des évolutions permises par la réglementation européenne », la mise en place d'un groupe de travail étant prévu en 2021. La mesure semble bien tardive sachant que l'inadaptation des procédures d'AMM pour les produits de biocontrôle a déjà été relevée à plusieurs reprises⁶⁸.

D. Séparation des activités de vente et conseil en matière de produits phytopharmaceutiques

On signalera simplement ici l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2021 de cette très importante réforme introduite par la loi EGAlim que nous avons détaillée dans notre précédente chronique⁶⁹. Outre cette loi et l'ordonnance n°2019-361 du 24 avril 2019 sur la séparation du conseil et de la vente de produits phytopharmaceutiques, la mise en œuvre de ce principe de séparation a donné lieu à un décret et sept arrêtés du 16 octobre 2020⁷⁰. Ces arrêtés sont publiés au JO du 20 oct. 2020 et concernent la liste des démarches ou pratiques ayant des incidences favorables sur la réduction de l'usage et des impacts de produits phytopharmaceutiques, ainsi que les exigences du référentiel de certification pour l'exercice des activités de distribution, d'une part, et de conseil d'autre part. Deux d'entre eux définissent enfin les exigences d'organisation générale que doivent respecter toutes les entreprises agréées, ainsi que les modalités de la certification dans le domaine des produits phytopharmaceutiques⁷¹.

⁶⁶ Accessible sur le site du ministère chargé de l'agriculture : <https://agriculture.gouv.fr/strategie-nationale-de-deploiement-du-biocontrole>

⁶⁷ V. <https://www.anses.fr/fr/content/anses-et-biocontr%C3%B4le>.

⁶⁸ V. par exemple Les produits de biocontrôle pour la protection des cultures, CGAAER, ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Rapp. n° 16055, janv. 2017.

⁶⁹ Voir également C.Hermon, I.Doussan, B.Grimonprez, Production agricole et droit de l'environnement, 2^e éd., Lexis-Nexis, 2020, p. 151 et s.

⁷⁰ Décret n° 2020-1265 du 16 octobre 2020 relatif au conseil à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques et à la certification de leurs distributeurs et utilisateurs professionnels, NOR : AGRG2019869D, modifiant le code rural en particulier les articles R. 254-1 et s.

⁷¹ Pour une présentation détaillée et un commentaire, V. B.Grimonprez, I.Bouchema, Vendre ou prescrire des pesticides : quand il faut choisir, Revue de Droit rural n° 488, Décembre 2020, comm. 195.