

## **De quelques enjeux juridiques autour de la méthanisation à la ferme**

**Benoît Grimonprez**, Professeur de droit, Faculté de droit de l'Université de Poitiers, Directeur de l'Institut de droit rural (CECOJI UR 20418).

La méthanisation est un processus biologique par lequel la dégradation de matières organiques par des bactéries dans un milieu sans oxygène génère une énergie renouvelable, le biogaz. Lorsque les matières utilisées proviennent essentiellement d'activités agricoles (effluents d'élevage, résidus de récolte, déchets de l'industrie agro-alimentaire ou de la restauration), on parle de méthanisation agricole ou méthanisation « à la ferme ». Celle-ci est une activité encouragée par les pouvoirs publics au titre du développement des énergies renouvelables et du recyclage des déchets. Cela étant, la création d'unités de méthanisation suscite des réticences sociales en raison de leur complémentarité, plus ou moins réelle, avec la production agricole, et surtout de leurs possibles nuisances sur l'environnement immédiat. Autant d'aspects qui soulèvent la question des normes juridiques, aussi bien agricoles qu'écologiques, chargées d'encadrer les projets. Sont-elles suffisamment précises et exigeantes ?

### **La méthanisation réputée agricole par la loi**

La production d'énergies renouvelables en général, et la méthanisation en particulier, s'harmonisent-elles, en droit, avec l'activité agricole ? Il faut savoir qu'en principe les activités productrices d'énergie, même verte, sont des activités que la loi répute commerciales (Code de commerce, art. L. 110-1) et, à ce titre, cohabitent mal avec le régime agricole, qui lui est civil. Le législateur français, à travers la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture, a cependant créé une exception pour la méthanisation à la ferme. Ainsi selon le Code rural (article L. 311-1), sont réputées agricoles la production et la commercialisation par un agriculteur, de biogaz, d'électricité, de chaleur par voie de méthanisation lorsque cette activité est issue pour au moins 50 % de matières provenant d'exploitations agricoles. La condition de provenance des produits ou sous-produits a été élargie pour favoriser l'action collective de plusieurs agriculteurs, avec la possible valorisation de matières issues d'autres exploitations agricoles, ne disposant pas en propre d'une unité de méthanisation.

De surcroît, pour qu'elle ait un caractère agricole, l'unité de méthanisation doit être dirigée par un exploitant agricole ou une structure détenue majoritairement par des exploitants agricoles, et ceci afin d'éviter la mainmise sur les projets d'investisseur étrangers au monde agricole (Code rural, art. D. 311-18). Selon un décret n° 2022-1015 du 19 juillet 2022, les exploitants agricoles en question sont, soit des personnes physiques inscrites au registre national des entreprises avec la qualité d'actif agricole, soit des personnes morales dont le ou les associés détenant conjointement au moins 50 % des parts de la société ont également la qualité d'actif agricole (Code rural, art. D. 311-18). Par ailleurs, obligation est faite aux responsables de l'unité de tenir un registre permanent d'admission des matières premières qui servent à la production d'énergie.

## **La méthanisation à l'épreuve du statut du fermage**

Un autre point crucial en pratique est de savoir si un agriculteur peut se lancer dans cette activité alors qu'il n'est que simple locataire. On rappellera que près de 70 % de la surface agricole en France n'est pas exploitée en propriété, mais en fermage, c'est-à-dire par l'intermédiaire d'un bail qualifié de rural. Deux problèmes peuvent alors se poser : produire de l'énergie est-il compatible avec le bail que détient l'exploitant ? Et, si oui, quelles formalités sont nécessaires pour qu'il puisse construire sur les terres de son bailleur ? Sur le premier point, le rattachement (sous les conditions susvisées) par la loi des unités de méthanisation à l'activité agricole simplifie les choses : cela assure leur conformité à la vocation agricole du bail rural ; on ne peut donc pas parler ici de détournement de l'usage du bien loué. Sur le second point, c'est là encore la loi qui énonce les formalités à accomplir pour les travaux ayant pour objet la construction d'unités de méthanisation. Comme pour les autres types de construction hors sol, l'exploitant locataire doit notifier son projet au bailleur, lequel a la possibilité de s'opposer à la réalisation des travaux (Code rural, art. L. 411-73). Surtout, à la différence d'autres types de centrale énergétique, l'installation d'un méthaniseur fait partie des améliorations du bien que le bailleur est tenu d'indemniser au départ de son locataire.

## **Cultures alimentant les méthaniseurs ?**

Toujours sur le plan économique, on pointe souvent le risque que les productions dédiées à la méthanisation fassent concurrence à celles destinées à l'alimentation. C'est la raison pour laquelle a été affirmé, dès la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015, que les installations de méthanisation ne pouvaient être approvisionnées par des cultures alimentaires que dans la limite de certains seuils (art. 112). Le décret n° 2016-929 du 7 juillet 2016 a fixé un plafond maximal des intrants de 15 % en tonnage brut de cultures alimentaires, produites à titre de culture principale, pour fournir les installations de méthanisation. En France, le plan énergie méthanisation autonomie azote (« plan EMAA »), lancé en 2013, insiste sur le développement d'une méthanisation agricole à partir essentiellement d'effluents d'élevage et de sous-produits ou co-produits des exploitations agricoles.

## **De l'autorisation de construire une unité de méthanisation en zone non-constructible**

Mais ce sont surtout les conséquences physiques de la méthanisation qui suscitent des craintes et des tensions dans leur voisinage. Comme n'importe quelle construction, l'unité doit préalablement obéir aux règles d'urbanisme du lieu d'implantation du projet. A cet égard, le principe est que les projets de méthanisation cochant les critères agricoles sont admis dans les parties non actuellement urbanisées des communes (par exemple, zones A ou N des plans locaux d'urbanisme), du moment qu'ils sont nécessaires à l'exploitation agricole (Code de l'urbanisme, art. R. 151-23 et R. 151-25). En ce sens, plusieurs décisions de la justice administrative ont considéré qu'une unité de méthanisation fonctionnant essentiellement à partir d'intrants en provenance de différentes exploitations agricoles revêtait les caractères d'une installation agricole au sens du Code rural (TA Rennes, 8 juin 2018 et CAA Nantes, 19 juillet 2019, n° 18NT02791). En outre, s'agissant d'une unité dont le biométhane ou l'électricité (produite par co-génération) sera principalement valorisé au sein du réseau de distribution, les juges sont enclins à la qualifier d'équipement collectif compatible avec l'exercice d'une activité agricole (Code de l'urbanisme, art. L. 111-4 ; dans ce sens : Réponse du Ministre de l'Agriculture, n° 91230, 13 septembre 2016, JOAN Q).

Au niveau du type de formalité d'urbanisme, ce genre d'ouvrage nécessite en principe la délivrance d'un permis de construire. Toutefois, peuvent être dispensées de cette autorisation, et seulement en dehors des secteurs protégés (site classé ou patrimonial remarquable), les installations

de très faible importance : constructions nouvelles d'une hauteur inférieure ou égale à 12 mètres, et d'une emprise au sol et d'une surface de plancher inférieure ou égale à 5 m<sup>2</sup> (Code de l'urbanisme, art. R. 421-2). Quelques ouvrages, de taille intermédiaire, relèvent eux d'une simple déclaration préalable ; ce sont ceux dont l'emprise au sol ou la surface de plancher est comprise entre 5 m<sup>2</sup> et 20 m<sup>2</sup>, et qui ne dépassent pas 12 mètres de hauteur (Code de l'urbanisme, art. R. 421-9). Il convient encore de noter que les travaux prévus dans un rayon de 500 mètres d'un immeuble inscrit ou classé au titre des monuments historiques, et qui entrent dans le champ de visibilité de cet immeuble, sont soumis à l'accord préalable – et ô combien discrétionnaire ! – de l'architecte des bâtiments de France (Code du patrimoine, art. L. 621-30 et L. 621-31).

### **Cadrage environnemental renforcé des unités de méthanisation**

Pour finir, un point très observé est que les unités de méthanisation respectent les procédures et normes environnementales visant à prévenir leurs impacts. En raison de leurs potentiels nuisances écologiques, ces infrastructures relèvent de la nomenclature dite des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) (rubrique 2781). En découle un régime administratif qui varie en intensité (déclaration, enregistrement ou autorisation) en fonction du type de déchet et de la quantité traitée par jour. Pour la méthanisation de matière végétale brute, effluents d'élevage, matières stercoraires (excréments), déchets végétaux d'industries agroalimentaires, la sous-rubrique n° 2781-1 prévoit une simple déclaration avec contrôle périodique en dessous de 30 tonnes par jour. Au-delà de ce seuil, et jusqu'à 100 tonnes par jour, le projet obéit au régime de l'enregistrement (autorisation simplifiée où les mesures de gestion des risques sont similaires d'un site à un autre). Enfin, au-dessus de 100 tonnes par jour, s'applique le régime le plus rigoureux : l'autorisation environnementale. Celle-ci est précédée d'une phase d'enquête publique et de concertation, ainsi que d'une étude d'impact du projet. L'administration contrôle par la suite le respect des prescriptions fixées au sein de l'autorisation.

Signe de l'acceptabilité encore imparfaite de la méthanisation, les recours contre les autorisations environnementales se multiplient devant les tribunaux. La tendance des juges est globalement de valider l'intérêt des projets et d'écarter les prétendus risques soulevés par leurs opposants (TA Versailles, 3e ch., 12 juill. 2022, n° 2100730 ; TA Caen, 2e ch., 29 juill. 2022, n° 2100319 ; CAA Bordeaux, 4e ch., 8 mars 2022, n° 19BX01819 ; CAA Nantes, 7 févr. 2020, n° 18NT03612).

Pour limiter aussi leurs incidences, toutes les catégories d'installation obéissent à des normes de construction et de sécurité, lesquelles ont été notablement renforcées par plusieurs arrêtés du mois de juin 2021 (A. 14 juin 2021 : NOR : TREP2114920AA ; 17 juin 2021 : NOR : TREP2114925A ; NOR : TREP2114928A). Ces nouvelles dispositions ont été prises pour répondre aux attentes des associations environnementales et des riverains. Les modifications portent sur les risques d'explosion et d'incendie, sur les distances minimales d'implantation par rapport aux habitations voisines, sur l'utilisation obligatoire de torchères pour éviter les rejets de méthane dans l'atmosphère, sur les systèmes d'épuration de biogaz, sur la sécurité des stockages de matières entrantes et des unités de séchage des digestats... Elles concernent encore les risques de pollution des milieux : équipements enterrés, dispositifs d'obturation et vidange des rétentions, récupération des matières répandues accidentellement, couverture des ouvrages de stockage de digestats. Elles portent enfin sur la mise en place d'une astreinte 24h/24, sur l'encadrement des odeurs et les programmes de maintenance préventive...

Nonobstant la réglementation qui se durcit, l'acceptabilité des projets de méthanisation repose sur une information et une concertation locale approfondie qui permettent de faire comprendre aux populations, certes les inconvénients du projet, mais aussi ses avantages en termes

de production d'énergie verte et d'économie circulaire (recyclage des déchets) bénéficiant à l'ensemble de la collectivité. Sous cet abord, le droit des énergies renouvelables a encore beaucoup de chemin à accomplir.

Le 6 mars 2023

----

**Pour en savoir plus :**

Sur l'ensemble du cadre juridique qui s'applique aux dispositifs d'énergies renouvelables en lien avec les activités agricoles : GRIMONPREZ Benoît (2020), *Les énergies renouvelables en agriculture*, Dictionnaire permanent Entreprise agricole, Éditions législatives.

Sur le bilan et les orientations des politiques publiques en matière de méthanisation : SALMON Daniel (2021), *Méthanisations : au-delà des controverses, quelles perspectives ? Repères ?*, Sénat, Rapport d'information n° 872, 29 septembre 2021.

**Références**

LE BAUT-FERRARESE Bernadette (2012), *Les énergies renouvelables, nouveau champ d'activité pour les entrepreneurs agricoles*, Droit rural n° 399, Janvier 2012, 2.

ROUSSEL Franck (2010), *La méthanisation agricole après la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche*, Droit rural n° 386, Octobre 2010, 26.

COURTEAU Roland et FUGIT Jean-Luc (2019-2020), *L'agriculture face au défi de la production d'énergie*, Rapport n° 646 fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, déposé le 16 juillet 2020.