



**HAL**  
open science

## Synthèse Agriculture et environnement (décembre 2015-novembre 2016)

Luc Bodiguel, Isabelle Doussan

► **To cite this version:**

Luc Bodiguel, Isabelle Doussan. Synthèse Agriculture et environnement (décembre 2015-novembre 2016). Droit de l'environnement [La revue jaune], 2016. halshs-01653876

**HAL Id: halshs-01653876**

**<https://shs.hal.science/halshs-01653876>**

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

Décembre 2015 – novembre 2016

En l'absence de réforme marquante, 2016 apparaît comme une année de mise en œuvre des réformes précédentes.

2016 n'est pas une période de réforme en profondeur. L'année semble plus marquée par la nécessité de mettre en œuvre, d'appliquer. Du moins, est-ce ce qui apparaît au regard de la législation sur les OGM (*opt out* « culture ») du développement rural (régionalisation, conditionnalité, aides agro-environnementales) et du projet agroécologique français (GIE, bail à clauses environnementales, certification environnementale, SDREA, compensation agricole). Toutefois, ces actes de « mise en marche » des réformes précédentes, essentiellement techniques, ne sont pas sans poser des questions de fond parfois et ne doivent pas faire oublier que des réformes, plus substantielles peut-être, se préparent (*Opt out* « utilisation » des OGM ; NPBT). Si l'absence de réforme marquante concerne également les règles de protection des eaux contre les pollutions d'origine agricole, le droit des installations classées est touché une nouvelle fois par la vague de « simplification » des procédures applicables aux élevages déjà à l'œuvre les années précédentes. Quant aux produits phytopharmaceutiques, on notera plusieurs actualités intéressantes. Enfin, nous ferons le point sur les apports de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages dans le domaine agricole.

### I. OGM

En 2016, dans le domaine des OGM agricoles, certains débats arrivent à leur terme (*Opt out* « culture ») et d'autres s'ouvrent ou tentent de



**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 Côte d'Azur

s'ouvrir (*Opt out* « utilisation » ; *new plant breeding technologies*).

### A. *Opt out* « culture »

L'année 2016 est marquée par la mise en œuvre du système d'*opt out* décrypté lors de la précédente chronique<sup>1</sup>. Les 19 demandes d'interdiction de cultiver le maïs MON 810 au titre du dispositif transitoire ouvert par la directive (UE) 2015/412 du 11 mars 2015, ont été validées par la Commission européenne<sup>2</sup> en l'absence de toute opposition de Monsanto. La France, comme 17 autres États membres, bénéficie d'une interdiction sur l'ensemble de son territoire alors que l'Allemagne a maintenu la possibilité de cultiver du MON 810 à des fins de recherche et que la Belgique et la Grande-Bretagne n'ont requis qu'une interdiction partielle. Le dispositif transitoire n'est désormais plus utilisable (terme : le 3 octobre 2015) et toute demande d'interdiction partielle ou totale de dissémination d'OGM devra passer par la procédure ordinaire fixée par l'article 26 *ter* de la directive 2001/18 et par les articles L. 533-5-2 et L. 533-7-1 C. Env.

De façon anachronique et désormais inutile depuis la décision de la Commission du 3 mars 2016 – ainsi le veut la temporalité de la justice – la décision anti MON 810 que le gouvernement français avait arrêtée le 14 mars 2014<sup>3</sup>, a été annulée suivant la jurisprudence classique du Conseil d'État en ce domaine<sup>4</sup> : « *Considérant dès lors qu'en estimant, au vu des éléments énoncés ci-dessus, qu'étaient caractérisés, une situation d'urgence ainsi qu'un risque important met-*

## Sommaire

**P. www I. OGM**

**P. www II. Politique agricole commune**

**P. www III. Projet agro-écologique français**

**P. www IV. Installations classées pour la protection de l'environnement**

**P. www V. Protection de l'eau contre les pollutions agricoles**

**P. www VI. Produits phytopharmaceutiques**

**P. www VII. Les apports de loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages**

1. L. Bodiguel et I. Doussan, Agriculture et Environnement, *revue Droit de l'environnement*, n° 240, déc. 2015, p. 438-444.

2. Décision d'exécution (UE) 2016/321 de la Commission du 3 mars 2016 modifiant la portée géographique de l'autorisation de cultiver le maïs génétiquement modifié (*Zea mays* L.) MON 810 (MON-ØØ81Ø-6) JO, L 60 dissémination90, 5 mars 2016.

3. Arrêté du 14 mars 2014 interdisant la commercialisation, l'utilisation et la mise en culture des variétés de maïs transgéniques MON 810, JO n° 0063 du 15 mars 2014, p. 5340.

4. CE, 28 nov. 2011, n° 312921 ; CE, 1<sup>er</sup> août 2013, n° 358103. Notons cependant avec V. Inserguet-Brisset (Dico perm Entr. Agr., 2016), que dans cette affaire aussi, le CE a refusé de prononcer la suspension des arrêtés attaqués « *ce qui permettait à l'interdiction de développer ses effets juridiques jusqu'à leur annulation* » (CE, réf., 5 mai 2014, n° 376808 conformément aux décisions précédentes : CE, réf., 19 mars 2008, n° 313547 ; CE, réf., 18 mai 2012, n° 358614).

*tant manifestement en péril l'environnement et de nature à justifier une mesure d'interdiction totale de la commercialisation, de l'utilisation et de la culture des variétés de semences de maïs génétiquement modifié MON 810, le ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt a entaché l'arrêté attaqué d'une erreur manifeste d'appréciation »<sup>5</sup>.*

## **B. Opt out « utilisation » et New Plant Breeding Techniques**

L'année 2016 s'illustre aussi par deux questions. La première brille par son absence: la proposition d'opt out pour l'utilisation d'aliments OGM<sup>6</sup> semble à ce jour paralysée, sans doute en raison des oppositions qu'elle suscite. La seconde s'illustre par son omniprésence, sans doute aussi à cause des controverses qu'elle provoque: il s'agit de savoir dans quelle mesure les *New Plant Breeding Techniques* (NPBT) génèrent ou non des OGM soumis à la directive 2001/18, à la directive 2009/41/CE relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés. L'enjeu est primordial puisqu'une réponse négative permet d'écartier les procédures d'évaluation et d'autorisation prévues par la loi de l'UE.

En ce domaine, le Comité scientifique (CS) et le Comité économique, éthique et social (CEES) du Haut Conseil des biotechnologies (HCB) ont rendu deux rapports les 19 et 20 janvier 2016<sup>7</sup>. Ils concernent les nouvelles techniques de modifications ciblées du génome ou exploitant les mécanismes épigénétiques et certains procédés spécifiques annexes à l'utilisation de techniques de modification génétique (CS, fiches techniques p. 17 et s.). Ces « *différentes techniques permettent d'éteindre des gènes, de les activer, de les muter, de les répliquer, offrant ainsi de nouvelles modalités de modification des génomes* » et ce qui les différencie de la transgénèse soumise au droit de l'UE tient surtout au « *ciblage à l'échelle moléculaire des modifications génétiques dans le génome (...), les traits susceptibles d'être finalement obtenus étant quant à eux de nature comparable.* (CEES, p. 6).

Sur le plan juridique, la question centrale porte sur le point de savoir si la procédure d'évaluation des OGM est déclenchée « *dès l'instant où la modification du génome a été réalisée d'une manière qui ne s'effectue pas naturellement (...), même si la modification génétique revendiquée "aurait pu" exister de manière naturelle* » ou si le fait que la majorité des NPBT produisent des modifications qui « *pourraient déjà exister à l'état naturel* », les exemptes de la procédure de l'UE sur les OGM. À ce jour, pour le CEES du HCB, malgré les deux très intéressantes contributions juridiques au rapport du CEES<sup>8</sup> « *il n'existe pas de consensus pour une interprétation univoque de la directive 2001/18* » (CEES, p. 12-13).

Toutefois, le CS semble plutôt favorable à une inapplication de la directive 2001/18 puisque les NPBT ne généreraient pas de plantes

pouvant être distinguées de celles issues de méthodes de mutagenèse classique, autrement dit de plantes obtenues par croisements ou sélection (p. 11)<sup>9</sup>. Il semble ici que l'avis du CS dépasse sa compétence scientifique puisqu'il conclut par une réponse juridique et politique: ce qui doit ou non être soumis à évaluation. Sans doute la question initiale était-elle maladroite ou trop orientée. À notre avis, le CS devrait se limiter à dire si une NPBT génère ou non des OGM, à qualifier scientifiquement ces derniers le cas échéant et à dire s'il existe un risque pour la santé humaine ou animale (Le CEES s'interroge d'ailleurs sur ce point p. 8), à charge pour les autorités politiques et juridiques de dire si elles entrent dans le champ des textes relatifs aux OGM ou s'il faut modifier ces derniers. Dans le domaine de l'expertise, la séparation des pouvoirs est un gage de légitimité. Espérons que la deuxième étape de réflexion prévue par le HCB sera plus convaincante. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) devrait prochainement donner son avis sur la nature de la mutagenèse et sur le régime juridique qui pourrait lui être applicable. En effet, le 19 septembre 2016, le Conseil d'État français a sursis à statuer en attendant les réponses de la CJUE à une série de questions que l'on peut résumer ainsi, au risque de simplifier: les organismes obtenus par mutagenèse constituent-ils des OGM au sens de l'article 2 de la directive 2001/18/CE relative à la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement? Et au sens de l'article 4 de la directive 2002/53/CE du 13 juin 2002 concernant le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles? Tous les organismes et semences génétiquement modifiés obtenus par mutagenèse sont-ils exemptés des mesures de précaution, d'évaluation des incidences et de traçabilité, ainsi que des obligations prévues pour l'inscription de variétés GM au catalogue commun des espèces de plantes agricoles, ou tout ou partie de ces exemptions peuvent-elles être remise en cause pour certains d'entre eux? Les États membres disposent-ils d'une marge d'appréciation pour définir le régime susceptible d'être appliqué aux organismes obtenus par mutagenèse? Le principe de précaution ne justifierait-il pas de remettre en cause les dispositions actuelles concernant la mutagenèse en raison de l'arrivée de nouvelles variétés de plantes obtenues grâce à aux nouvelles techniques et aux incertitudes scientifiques qui en résultent quant à leurs effets?

## **II. POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE**

Le cadre du second pilier de la PAC est désormais en place et la régionalisation des aides est en route. Parallèlement, des mesures plus techniques sont intervenues en matière de conditionnalité des aides et les juridictions de l'UE sont venues apporter des éclaircissements sur la mise en œuvre de certains dispositifs d'aides publiques<sup>10</sup>.

5. CE 15 avr. 2016, n°s 376809, 377134, 377625.

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

7. Haut Conseil des biotechnologies « *Nouvelles Techniques* » - « *New Plant Breeding Techniques* » Première étape de la réflexion du HCB, Paris, 19 et 20 janvier 2016.

8. E. Brosset (p. 84) et S. Vanuxem (p. 65).

9. Pour le CS, « Toute technique qui permet de produire une plante non distinguable d'une autre plante de même espèce et qui aurait pu être obtenue par « croisement conventionnel » ou par sélection de mutants (naturels ou induits) ne devrait pas faire l'objet d'une étude systématique calquée sur le modèle des OGM » (...). » Par conséquent, seules semblent pouvoir éventuellement être soumises à évaluation certaines « formes de cisgénèse/intragenèse » après examen au cas par cas (p. 14).

10. Nous ne développerons pas: Instruction technique DGPE/SD-PAC/2016-24 du 13-01-2016 de mise en œuvre des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) en faveur du Hamster commun (*Cricetus cricetus*), en modalités collective et individuelle; Instruction technique DGPE/SDPE/2016-652 02/08/2016 relative à l'aide à destination des exploitations agricoles maintenant des bandes de blé et de luzerne non récoltées favorables au grand hamster d'Alsace et modalités de mise en œuvre.

## A. Programmes de développement rural

**Aujourd'hui.** Le règlement 1305/2013<sup>11</sup> constitue le cadre principal pour la mise en œuvre des soutiens agroenvironnementaux de la politique agricole commune (PAC) de 2014 à 2020 qui incitent désormais non plus seulement à la protection du sol et de la biodiversité, mais aussi à diminuer l'impact carbone<sup>12</sup>. Son application est liée à l'élaboration de programmes de développement rural nationaux (PDRN) ou régionaux (PDRR). Il a fallu attendre presque trois années après le règlement pour que le processus de validation des PDR aboutisse : si l'ensemble des 118 PDR de l'Union européenne (UE)<sup>13</sup> avait été finalisé en décembre 2015<sup>14</sup>, les 27 PDRR français (21 régions hexagonales, Corse, 5 départements d'outre-mer : Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, La Réunion) n'ont été officiellement validés par la Commission européenne que le 10 août 2016<sup>15</sup>.

**Demain.** Dans le même temps, une nouvelle déclaration de Cork sur le développement rural a été élaborée<sup>16</sup>. La déclaration précédente de 1996 avait constitué l'un des fondements du développement du second pilier de la PAC et de l'instauration de la conditionnalité à partir de l'idée de multifonctionnalité de l'agriculture<sup>17</sup>. C'est pourquoi il est intéressant de garder à l'esprit que cette nouvelle déclaration, si elle reste ouverte aux préoccupations agroenvironnementales et fidèle à l'objectif de développement durable<sup>18</sup>, semble guidée par une vision plus managériale fondée sur le concept ambigu et moins ambitieux de services environnementaux. Nous verrons dans quelle mesure cette prospective affectera les futures réformes du second pilier de la PAC.

## B. Régionalisation des aides du second pilier

Les règles françaises des indemnités compensatoires de handicap naturel (ICHN) ont été réformées par le décret n° 2016-1050 du 1<sup>er</sup> août 2016<sup>19</sup>. Ce texte symbolise principalement le changement de système décidé par la France de mettre en œuvre le

second pilier de la PAC au niveau régional via les PDRR<sup>20</sup>. Ainsi, du Code rural disparaissent les modalités de calcul des aides et les conditions d'attribution des ICHN aux exploitants agricoles en activité dans des zones agricoles défavorisées (zones de montagne, de piémont, autres). Ces dispositions ressortiront désormais des programmes de développement rural régional (art. D113-19). Il faut toutefois mentionner que l'arrêté d'application du décret n° 2016-1050 précise bien des éléments<sup>21</sup>.

Le choix de la régionalisation a aussi conduit à réformer l'arrêté d'application<sup>22</sup> du décret n° 2015-1477 relatif au « paiement vert »<sup>23</sup>. Par exemple, l'obligation de maintien des prairies permanentes se vérifie désormais par région<sup>24</sup>.

De même, un décret du 28 octobre 2016<sup>25</sup> qui assouplit le régime des contrats de protection de l'environnement dans les espaces ruraux (CPEDER) prend en considération le changement d'autorité de gestion des aides du second pilier, de l'État à la Région (art. D. 114-17 C. rur. pêche mar.).

Suivant la même logique, un arrêté du 8 août 2016 dispose des modalités d'attribution des aides aux investissements portant sur la gestion des effluents d'élevage et mis en œuvre au niveau régional<sup>26</sup>. Ce premier texte est complété par une instruction qui fixe les modalités d'intervention de l'État, pour ses propres crédits, pour le financement de la gestion des effluents d'élevage, eux aussi mis en œuvre dans le cadre des PDRR<sup>27</sup>.

## C. Conditionnalité des aides de la PAC

La conditionnalité des aides de la PAC prévu par le règlement de base 1306/2013<sup>28</sup> n'a pas fait l'objet de changements majeurs. Toutefois, il paraît utile de rappeler qu'en ce domaine, le droit

11. 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 347/487, 20.12.2013.

12. L. Bodiguel, Lutter contre le changement climatique : le nouveau *leitmotif* de la politique agricole commune, *Revue de l'Union européenne*, juillet-août 2014, n° 580, 414-426 ; Du même auteur : F. Trentini (ed.), *XIII<sup>e</sup> congrès mondial de l'UMAU*, Sep 2014, Ribeirão Preto, Brésil. Altai Edições Ribeirão Preto 2014, *Challenges of contemporary agrarian law proceedings*, pp. 677-687.

13. 118 programmes, pour une valeur de 99,6 milliards d'euros prévus pour les 28 États membres.

14. Communiqué de presse Comm. UE, 11 déc. 2016, Bruxelles, <http://europa.eu>.

15. France - National Framework Programme, 10/08/2016, 2014FR06RD-NF001, <http://agriculture.gouv.fr>.

16. *European Conference on Rural Development, Cork 2.0 Declaration 2016 A Better Life in Rural Areas*, 6 sept. 2016, <http://ec.europa.eu>.

17. Conférence européenne sur le développement rural, Déclaration de Cork - Un milieu rural vivant, 9 nov. 1996, <http://ec.europa.eu>.

18. « Policy Orientations : We, the participants at the Cork 2.0 European Conference on Rural Development, declare that an innovative, integrated and inclusive rural and agricultural policy in the European Union should be guided by the following ten policy orientations : (...) Point 4: Preserving the Rural Environment (...) Point 5: Managing Natural Resources (...) Point 6: Encouraging Climate Action ».

19. Décret n° 2016-1050, 1<sup>er</sup> août 2016, JO, 2 août 2016.

20. En outre, le décret inscrit dans le code instaure la nécessité pour tout pétitionnaire d'être un agriculteur actif au sens de l'article 9 du règlement (UE) n° 1307/2013. Sur la notion d'agriculteur actif, voir l'art. D. 615-18 C.rur. pêche mar. et l'instruction technique DGPE/SDPAC/2016-487 du 09/06/2016 relative aux conditions d'éligibilité des demandeurs aux régimes de paiements directs et certaines aides du second pilier de la politique agricole commune.

21. Arrêté du 1<sup>er</sup> août 2016, NOR : AGRT1619599A, JO, 2 août 2016. Voir aussi l'instruction technique DGPE/SDPAC/2016-358 26/04/2016 sur la campagne 2016 des ICHN.

22. Arrêté du 12 novembre 2015 fixant certaines dispositions relatives au paiement pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement dit « paiement vert » prévu par la politique agricole commune - JO du 14 novembre 2015.

23. Décret n° 2015-1477 du 12 novembre 2015 relatif au paiement pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement dit « paiement vert » prévu par la politique agricole commune - JO du 14 novembre 2015, JO 14 nov. 2015, p. 21300.

24. Arrêté du 10 novembre 2016 modifiant l'arrêté du 12 novembre 2015 fixant certaines dispositions relatives au paiement pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement dit « paiement vert » prévu par la politique agricole commune ; arrêté du 10 novembre 2016 fixant les régions concernées par les dispositions d'autorisation préalable au retournement ou de reconversion de prairies permanentes à la suite de la dégradation de leur ratio annuel de prairies permanentes, relatives au paiement pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement dit « paiement vert » prévu par la politique agricole commune.

25. Décret n° 2016-1464, 28 oct. 2016, JO, 30 oct. 2016.

26. Arrêté 8 août 2016, NOR : AGRT1615359A, JO, 1<sup>er</sup> sept. 2016.

27. Instruction DGPE/SDC/2016-663, 10 août 2016 : BO min. agri. n° 2016/34, 18 août 2016.

28. 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° 165/94, (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.

français a été retouché par plusieurs textes réglementaires pour des raisons essentiellement pratique ou de simplification<sup>29</sup>.

Un premier décret de décembre 2015 relatif aux bonnes conditions agricoles et environnementales des terres (BCAE)<sup>30</sup> ouvre plus largement la dérogation à l'obligation « *de ne pas brûler les résidus de paille ainsi que les résidus des cultures* », aux cultures de lin et de chanvre ainsi qu'aux cultures potagères et aux semences de graminées (art. D. 615-47 C. rur. pêche mar.). En outre, désormais, le préfet ne peut plus « *autoriser un agriculteur à procéder à ce brûlage à titre exceptionnel* » pour des raisons agronomiques ; seuls les motifs phytosanitaires sont acceptés. Les autres mesures (art. D. 615-50 et D. 615-50-2 C. rur. pêche mar.) lient, pour une meilleure intégration, la mise en œuvre des BCAE aux exigences issues du droit de l'environnement et de la santé publique : obligation d'implanter « *un couvert dans les conditions prévues par le programme d'actions* » en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates prévu à l'article R. 211-81 C. Env. ; précision sur la notion de « *lieux de stockage* » des effluents d'élevage qui doivent se trouver à une distance de trente-cinq mètres des puits, forages et sources, en référence à la nomenclature des installations classées (art. R. 511-9 C. Env.) et aux règles d'hygiène (art. L. 1311-1 et L. 1311-3 C. santé publ.).

Un second décret du 30 décembre 2015 est venu réformer les règles de contrôle et de sanction en matière de conditionnalité<sup>31</sup> en application du règlement d'exécution n° 809/2014<sup>32</sup>. Il instaure « *un système d'avertissement précoce du producteur en cas de constat de non-conformité mineure et précise les sanctions applicables en cas de non-conformité répétée ou intentionnelle* ».

## D. Décisions marquantes des juridictions européennes

Une décision de la CJUE<sup>33</sup> est venue préciser quand un État peut ajouter à une procédure d'attribution des aides agroenvironnementales. En l'espèce, les juges ont considéré que l'État hongrois pouvait exiger la fourniture d'un certificat relatif à l'espèce végétale rare du demandeur d'une aide agroenvironnementale puisque cet acte permettait d'assurer l'efficacité de la politique (effet utile de la réglementation nationale<sup>34</sup>). Elle pose cependant une condition : « *que cette réglementation ait permis aux opérateurs concernés de se conformer, dans des conditions raisonnables, aux*

*exigences de cette dernière, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier.* » La Cour estime cependant que le défaut de fourniture de cet acte entraîne « *l'irrecevabilité de la demande de paiement de l'aide* » et non pas une sanction consistant en un remboursement de l'aide accordée.

Une décision du tribunal de l'Union européenne est venue préciser certaines règles dans le domaine de la nature et du contrôle des ICHN<sup>35</sup>. D'une part, les juges confirment que les ICHN sont des aides « *surface* », calculées par conséquent en fonction de la taille de la surface déclarée, et que cette nature juridique n'exclut pas la nécessité de contrôles sur place notamment de la densité d'animaux sur cette surface. D'autre part, le tribunal rappelle à l'Espagne que l'efficacité du système de contrôle ne peut pas être discutée puisque, « *lorsqu'un règlement institue des mesures spécifiques de contrôle, les États membres sont tenus de les appliquer* ».

## III. PROJET AGROÉCOLOGIQUE FRANÇAIS

Le projet agroécologique français concerne l'ensemble des carrefours où l'agriculture rencontre l'environnement et où le Parlement et le Gouvernement ont décidé d'agir. Pour les juristes, ce projet renvoie plus classiquement à ce qui est souvent rassemblé sous l'expression « *droit agroenvironnemental* ». Le sujet est donc vaste et nous tenterons d'en explorer largement le spectre. Toutefois, l'étude n'est pas exhaustive et ne comprend pas, par exemple, la question des énergies renouvelables<sup>36</sup>.

### A. Tendance

Si l'on en croit une réponse ministérielle du 1<sup>er</sup> octobre 2015 qui s'appuie sur une étude BVA, la promotion du projet agroécologique aurait si bien fonctionné que 93 % des agriculteurs auraient déjà mis en place une démarche de type agroécologique et plus de 90 % de ces agriculteurs souhaiteraient s'impliquer dans de nouvelles pratiques en lien avec l'agroécologie<sup>37</sup>. Il vaut mieux ne pas commenter ce genre de chiffre tant ils sont démesurés et contradictoires (entre eux et par exemple avec l'augmentation de la consommation de phytosanitaires). Toutefois, un rapport d'audit de septembre 2016 semble confirmer que les moyens mis en œuvre portent leurs fruits et sont susceptibles d'atteindre les objectifs de la loi<sup>38</sup>.

### B. Coordination

Le projet agroécologique comprend de multiples facettes qu'il convient de coordonner. C'est pourquoi il a été demandé aux DRAAF et DAAF d'installer une instance régionale d'orientations et de suivi au sein de la Commission régionale de l'économie

29. Nous nous en tiendrons à l'essentiel. Notons aussi que l'arrêté du 24 avril 2015 relatif aux règles de BCAE, NOR : AGRT1503740A a été modifié par l'arrêté du 21 décembre 2015 modifiant l'arrêté du 24 avril 2015 relatif aux règles de BCAE, JO du 24 décembre 2015. Sur la mise en œuvre de la conditionnalité au titre de 2016, voir aussi arrêté du 23 mars 2016 modifiant l'arrêté du 30 décembre 2015, JO du 31 mars 2016.

30. Décret n° 2015-1769 du 24 décembre 2015 relatif aux BCAE des terres, JO du 27 décembre 2015, p. 24184.

31. Décret n° 2015-1901 du 30 décembre 2015 relatif à la mise en œuvre de la conditionnalité des aides de la politique agricole commune, NOR : AGRT1506346D, JO 31 déc. 2015, p. 25405.

32. Règlement d'exécution (UE) n° 809/2014 de la Commission du 17 juillet 2014 établissant les modalités d'application du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les mesures en faveur du développement rural et la conditionnalité, JO L 227/69 31.07.2014.

33. Voir CJUE, 8<sup>e</sup> ch., 26 mai 2016, aff. C-273/15, ZS « *Ezernieki* » c/Lauku atbalsta dienests.

34. Voir le commentaire de Yves Petit, Droit rural n° 447, novembre 2016, comm. 281

35. Trib. UE, 5<sup>e</sup> ch., 15 juill. 2015, aff. T-561/13, *Royaume d'Espagne c/ Commission européenne*. Voir Commentaire par Yves Petit *Droit rural* n° 440, février 2016, comm. 56.

36. L'actualité 2016 n'a pas été négligeable en la matière : suite à la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 (JO, 18 août) de transition énergétique pour la croissance, voir décret n° 2016-687 du 27 mai 2016, JO, 29 mai, D. n° 2016-682, 27 mai 2016, JO, 28 mai ; décret n° 2016-691 du 28 mai 2016, JO, 29 mai. Sur ce sujet, voir l'excellent panorama de B.Grimonprez au Dico perm. « *Entreprise agricole* » 2016, « *Soutien aux énergies renouvelables* ». Voir aussi la Rép. min. n° 149 : JO *Sénat* Q 6 oct. 2016, p. 4293 (RD rur. n° 447, novembre 2016, alerte 117).

37. Rép. min. n° 172, JO *Sénat* 1<sup>er</sup> oct. 2015, p. 2303. Voir notamment RD rur. n° 438, Déc. 2015, alerte 113.

38. <http://agriculture.gouv.fr>.

agricole et du monde rural (COREAMR). Sa mission sera de « mettre en cohérence les différents dispositifs régionaux contribuant au développement agricole et à la mise en œuvre du projet agrécologique (PRDAR<sup>39</sup>, GIEE, ECOPHYTO, ...) »<sup>40</sup>.

### C. GIEE et GIEEF

Les fers de lance du projet agroécologique français, les groupes d'intérêt économique et écologique agricole (GIEE) et forestiers (GIEEF) continuent de se développer. Désormais, plusieurs expériences peuvent être observées et faire modèle<sup>41</sup>. La dynamique GIEE a ainsi été portée cette année par des appels à projets régionaux intitulés « Mobilisation collective pour l'agroécologie 2016 »<sup>42</sup>. Ces appels ont été initiés par une instruction en date du 10 février 2016<sup>43</sup> qui a fixé les financements<sup>44</sup>, la procédure, les objectifs et les critères prioritaires de choix des candidats aux appels d'offres placés sous l'autorité des DRAAF/DAAF. Il s'agissait « d'encourager les dynamiques à l'œuvre au niveau régional et [de] favoriser la poursuite des reconnaissances de GIEE », sachant qu'« il [convenait] de trouver un bon équilibre entre le soutien aux GIEE reconnus et l'émergence de nouveaux projets ». Trois critères prioritaires étaient mentionnés : les projets devaient être « ambitieux du point de vue de la réflexion systémique engagée et du point de vue de la diffusion et de la capitalisation des résultats et expériences envisagées » et « une attention particulière [devait être] portée aux GIEE apportant une réponse structurelle à la crise de l'élevage ».

Nous avons déjà eu l'occasion de dire que l'objectif central des GIEE est de « faire modèle ». Pour que cet objectif soit atteint, il faut mettre en place un dispositif qui recense les expériences et les porte à connaissance du plus grand nombre. Cette « capitalisation des connaissances » est justement l'objet de l'instruction du 6 juillet 2016. Elle « doit permettre de recenser, de mettre à disposition et de diffuser ces savoir-faire et retours d'expériences afin de favoriser la diffusion de l'agroécologie auprès de l'ensemble des agriculteurs et plus largement du monde rural »<sup>45</sup>. Le texte précise comment et par qui doit être conduite cette capitalisation. Il cherche aussi, suivant la même logique que l'instruction 2016-502 précitée, à articuler « cet exercice de capitalisation sur les GIEE » avec « les autres politiques publiques liées à l'agroécologie ».

Dans le même temps, les GIEEF ont fait l'objet d'attentions particulières de la part du gouvernement. Ont notamment été précisés le cadre et le contenu du plan simple de gestion concer-

tée que les propriétaires forestiers doivent déposer auprès du préfet de région pour prétendre à la qualité de GIEEF<sup>46</sup>. Les membres des GIEEF peuvent aussi désormais émarger au crédit d'impôt pour les investissements forestiers<sup>47</sup>.

### D. Bail rural à clause(s) environnementale(s)

Cette année, le bail rural n'a pas fait l'objet d'une réforme en profondeur. Il faut toutefois noter une instruction technique relative à l'information des bailleurs privés et des preneurs à bail sur le bail rural à clauses environnementales<sup>48</sup>. Ce texte se veut essentiellement pédagogique à destination des propriétaires et preneurs, ainsi que de leurs conseillers. Le bail est « vendu » avec des arguments plutôt favorables qui mériteraient cependant des nuances ou des compléments.

Ainsi, il est énoncé que « Comme tout type de bail rural, il nécessite le plein accord des deux parties. ». Or, si le principe est juridiquement valide, la pratique du consentement est beaucoup plus complexe<sup>49</sup>. De même, l'instruction rappelle que, en cas de clauses environnementales, le loyer peut être fixé en dessous des minimas préfectoraux et qu'il ne s'agit pas d'une obligation, mais d'une faculté, négociable entre les parties et à débattre librement entre elles ». Là encore la rapidité du commentaire cache une série de difficultés, notamment le fait que la négociation n'est pas toujours au rendez-vous et que ce système est loin d'être véritablement incitatif (du moins, il aurait fallu montrer qu'il l'est).

L'instruction apporte aussi un éclairage qui permet de connaître la position du ministère sur l'un des « flous » qui résulte de la modification du dispositif par la loi d'avenir de 2014. À la suite de la suppression de la disposition qui prévoyait la faculté d'introduire des clauses environnementales « lors de la conclusion du bail ou à l'occasion de son renouvellement », se pose en effet la question de savoir si le législateur rejetait toute introduction de clause lors du renouvellement. Là encore, l'instruction présente la situation de façon extrêmement positive : « pour permettre une plus grande souplesse, des clauses peuvent être introduites à tout moment dans le bail par voie d'avenant, sous réserve de l'accord des deux parties sur les conditions de la modification ». Or justement, c'est lorsqu'il n'y a pas d'accord entre les parties que la situation se complique puisque, selon la jurisprudence constante de la Cour de cassation, en application de l'article L. 411-50 C. rur. pêche mar., les clauses et conditions du nouveau bail sont celles du bail précédent<sup>50</sup>.

39. Programme régional de développement agricole et rural ; voir <http://agriculture.gouv.fr>.

40. Instruction technique DGPE/SDPE/2016-502 16/06/2016.

41. Plus de 300 GIEE reconnus au 15 sept 2016 : voir <http://agriculture.gouv.fr>. Voir aussi <http://www.diagagroeco.org> qui propose un outil informatique de diagnostic agroécologique des exploitations.

42. Voir par exemple pour les Pays de la Loire : <http://draaf.pays-de-la-loire.agriculture.gouv.fr>.

43. Instruction technique DGPE/SDPE/2016-100, 10 févr. 2016 - Lancement de l'appel à projets Mobilisation collective pour l'agroécologie 2016 « Animation des GIEE ».

44. Enveloppe budgétaire CASDAR de 2 millions d'euros pour 2016 et de 1 million d'euro déjà délégué au titre BOP 154 sur la sous-action 11 (autres actions environnementales). En complément, 2 millions d'euros pourraient être mobilisés sur les financements du programme Ecophyto.

45. Instruction technique DGPE/SDPE/2016-555 06/07/2016 - Mise en œuvre de la capitalisation des GIEE.

46. Décret n° 2016-734 du 2 juin 2016 relatif au plan simple de gestion concerté et à la procédure de reconnaissance de la qualité de GIEEF groupement d'intérêt économique et environnemental forestier JORF n° 0129 du 4 juin 2016. Complété par une instruction technique DGPE/SDFCB/2016-492 15/06/2016.

47. L. fin. pour 2015 n° 2015-1786, 29 déc. 2015, art. 22 : JO, 31 déc. ; et Décret n° 2016-1162, 26 août 2016 : JO, 28 août qui adapte le dispositif aux GIEEF.

48. Instruction technique DGPE/SDPE/2016-861 26/10/2016 relative à l'information des bailleurs privés et des preneurs à bail sur le bail rural à clauses environnementales.

49. Voir notamment L. Bodiguel, « Demander, adhérer ou se soumettre ou du caractère polymorphe du "vouloir" en agriculture », *Revue de droit rural*, janv. 2016, 11-15.

50. Voir notamment L. Bodiguel, « Quand le droit agroenvironnemental transcende le droit rural », *Revue de droit rural*, n° 430, février 2015, dossier 6.

## E. Certification environnementale des exploitations agricoles

Les articles D. 617-1 C. rur. pêche mar. et suivants organisent un processus de certification environnementale des exploitations agricoles doté de trois niveaux. Le troisième, le plus exigeant, donne droit à l'utilisation de la mention « exploitation de haute valeur environnementale » (D. 617.4 C. rur. pêche mar.). « Afin de dynamiser l'engagement des agriculteurs dans la Haute Valeur Environnementale », le gouvernement a élaboré un projet de décret qui permettrait « que la certification des exploitations puisse se faire dans un cadre collectif pour ce niveau » et ce décret a fait l'objet d'une consultation du public entre le 27 octobre et le 17 novembre 2016.

En ce domaine, l'année 2016 a aussi été marquée par un arrêté qui fixe des seuils de performance environnementale<sup>51</sup>.

## F. Signature des SDREA

Les nouveaux schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles (SDREA) sont désormais sortis. Comme la loi en dispose, ces schémas déterminent, « pour répondre à l'ensemble des objectifs mentionnés à l'article L. 331-1, les orientations de la politique régionale d'adaptation des structures d'exploitations agricoles, en tenant compte des spécificités des différents territoires et de l'ensemble des enjeux économiques, sociaux et environnementaux définis dans le plan régional de l'agriculture durable » (art. L. 312-1 C. rur. pêche mar.). Par conséquent, tous les SDREA mentionnent de façon plus ou moins appuyée des priorités environnementales pour mettre en œuvre le contrôle des structures. En Pays de la Loire, il s'agit notamment de « favoriser les systèmes de production associant performance économique et performance environnementale » et de « prioriser les systèmes de production agrobiologique pour la reprise des terres déjà menées en agrobiologie »<sup>52</sup>.

## G. Compensation agricole

Souvenons-nous de l'une des nouveautés introduite par la loi d'avenir agricole de 2014 : « Les 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 font l'objet d'une étude préalable comprenant au minimum une description du projet, une analyse de l'état initial de l'économie agricole du territoire concerné, l'étude des effets du projet sur celle-ci, les mesures envisagées pour éviter et réduire les effets négatifs notables du projet ainsi que des mesures de compensation collective visant à consolider l'économie agricole du territoire. » (Art. L. 112-1-3 C. rur. pêche mar.).

Pour permettre l'application de cette disposition, le gouvernement a élaboré un décret<sup>53</sup> qui insère, au sein du Livre I<sup>er</sup> « Aménagement et équipement de l'espace rural » du code rural, une partie sur la « Compensation collective visant à consolider l'éco-

nomie agricole du territoire » (nouveaux art. D. 112-1-18 à D. 112-1-22). Ces nouvelles dispositions sont applicables pour tous les « projets de travaux, ouvrages ou aménagements publics et privés pour lesquels l'étude d'impact prévue à l'article L. 122-1 C. Env. a été transmise à l'autorité compétente » à compter du 2 décembre 2016.

Ce décret précise la nature des projets concernés, le contenu de l'étude préalable et la procédure à suivre. Toutefois, il ne règle pas le point de savoir quelle sera la nature des mesures de compensation agricole. Le texte reste générique : l'étude préalable devra comprendre « les mesures de compensation collective envisagées pour consolider l'économie agricole du territoire concerné, l'évaluation de leur coût et les modalités de leur mise en œuvre », définies sur la base de « l'état initial de l'économie agricole du territoire concerné » et sur « l'étude des effets positifs et négatifs du projet sur l'économie agricole de ce territoire » (art. D. 112-1-19 C. rur. pêche mar.)<sup>54</sup>.

Le champ d'application du texte dépend de l'emprise et de la surface concernées par les opérations. Pour déclencher la procédure d'étude préalable et les compensations collectives envisagées par le législateur de 2014, les projets de travaux, ouvrages ou aménagements publics et privés doivent être situés « soit sur une zone agricole, forestière ou naturelle (...), soit sur une zone à urbaniser (...) qui est ou a été affectée à une activité agricole (...), soit, en l'absence de document d'urbanisme délimitant ces zones, sur toute surface qui est ou a été affectée à une activité agricole dans les cinq années précédant (...) » (art. D. 112-1-18.-I C. rur. pêche mar.). En outre, les opérations en cause doivent porter sur des surfaces d'une certaine taille : la surface prélevée de manière définitive sur les zones mentionnées à l'alinéa précédent est supérieure ou égale à un seuil fixé par défaut à cinq hectares », sauf décision contraire du préfet qui « peut déroger à ce seuil en fixant un ou plusieurs seuils départementaux compris entre un et dix hectares » (art. D. 112-1-18.-I C. rur. pêche mar.). Toutefois « Lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions » dans le milieu naturel ou le paysage (référence à l'art L. 122-1 C. env), « la surface mentionnée à l'alinéa précédent correspond à celle prélevée pour la réalisation de l'ensemble du projet » (art. D. 112-1-18.-II C. rur. pêche mar.).

La procédure mise en place par le décret est classique<sup>55</sup>. Le maître d'ouvrage adresse l'étude préalable au préfet qui la transmet à la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Cette dernière « émet un avis motivé sur l'existence d'effets négatifs notables du projet sur l'économie agricole, sur la nécessité de mesures de compensation collective et sur la pertinence et la proportionnalité des mesures proposées par le maître d'ouvrage » (délai de deux mois). Sur cette base, « Le préfet notifie son avis motivé au maître d'ouvrage (...) »

51. Arrêté du 22 février 2016 modifiant l'arrêté du 20 juin 2011 arrêtant les seuils de performance environnementale relatifs à la certification environnementale des exploitations agricoles et les indicateurs les mesurant JORF n° 0049 du 27 février 2016.

52. Art. 2, 3 et 5 du SDREA des Pays de la Loire (Arrêté . préf.10 juin 2016, RAA régional n° 55, 17 juin).

53. Décret n° 2016-1190 du 31 août 2016 relatif à l'étude préalable et aux mesures de compensation prévues à l'article L. 112-1-3 du Code rural et de la pêche maritime, JORF n° 0204 du 2 septembre 2016.

54. Concernant le détail de l'étude préalable, nous renvoyons à la lecture de l'article D. 112-1-19 C.rur. pêche mar. Toutefois, notons que toutes les études mentionnées ne sont pas à refaire et qu'il faut utiliser, le cas échéant, « Les documents évaluant les impacts des projets sur l'environnement prescrits par le code de l'environnement » (art. D. 112-1-20 C. rur. pêche mar.).

55. Il existe des règles spécifiques si plusieurs départements concernés. Voir art. mentionnés.

[et] le cas échéant, à l'autorité décisionnaire du projet » (délai de quatre mois). S'il a estimé que des mesures de compensation collective étaient nécessaires, « son avis et l'étude préalable sont publiés sur le site internet de la préfecture » (art. D. 112-1-21 C. rur. pêche mar.). Le maître d'ouvrage devra, quant à lui, informer régulièrement le « préfet de la mise en œuvre des mesures de compensation » (art. D. 112-1-22 C. rur. pêche mar.). Si cette procédure semble limpide, elle laisse en suspens la question de l'effet juridique de la notification de l'avis du préfet : le maître d'ouvrage est-il tenu par l'avis ou n'a-t-il aucune compétence liée ?

## IV. INSTALLATIONS CLASSÉES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

### A. Nomenclature

L'année 2016 a vu se poursuivre le mouvement de « simplification » du droit des installations classées pour la protection de l'environnement agricole. Dans un premier temps, la réforme des évaluations environnementales<sup>56</sup> n'a pas changé le champ d'application des études d'impacts concernant les élevages classés puisque tous ceux relevant du régime de l'autorisation y demeurent soumis. Il s'agit des élevages intensifs de volailles et porcs (rub. 3660 de la nomenclature) relevant de la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles et des élevages de bovins (rub. 2101) expressément visés par l'annexe de l'article R.122-2 C. Env. qui fixe la liste des projets soumis à étude d'impact systématique. Mais ce répit n'a été que de courte durée puisque, dans un second temps, la nomenclature elle-même a été modifiée par un décret du 5 décembre 2016 qui rehausse les seuils de classement des élevages des bovins et de volailles<sup>57</sup> venant ainsi réduire de manière significative les élevages soumis à étude d'impact systématique.

Les principaux changements concernent les élevages bovins : le seuil de l'autorisation est doublé<sup>58</sup> et le régime de la déclaration avec contrôle périodique est supprimé pour être remplacé par un unique régime de déclaration simple<sup>59</sup>, cette dernière modification s'appliquant également aux élevages de volailles (rub. 2111)<sup>60</sup>. Par ailleurs, le régime de l'enregistrement comprend désormais les élevages de veaux et bovins à l'engraissement de 401 à 800 animaux, qui n'étaient pas soumis jusqu'à présent à ce régime. On notera en revanche que la procédure de regroupement qui visait à alléger la procédure d'autorisation pour les projets de regroupements d'élevages a été supprimée par le même décret du 5 décembre 2016, abrogeant ainsi les articles R. 515-52 à R. 512-57 C. Env.

56. Ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 et décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 relatifs à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.

57. Décret n° 2016-1661 du 5 décembre 2016 (NOR : DEVP1614717D) soumis à consultation du 17 juin au 8 juillet 2016.

58. Au-delà de 800 animaux contre 400 auparavant pour les veaux et bovins à l'engraissement, ces chiffres étant portés à 400 contre 200 antérieurement pour les vaches laitières.

59. Qui concerne les élevages de veaux et bovins à l'engraissement de 50 à 400 animaux et ceux de vaches laitières de 50 à 150 animaux. Auparavant, le régime DC concernait les élevages de veaux compris entre 201 et 400 animaux et ceux de vaches laitières de 101 à 150.

60. Qui concerne les élevages de plus de 5000 animaux-équivalents. Auparavant, le régime DC s'appliquait aux élevages de plus de 20000 à animaux-équivalent.

### B. Méthanisation

Nous avons fait état dans les précédentes chroniques des dispositifs visant à encourager le recours à la méthanisation, trop peut-être, car on notera cette année qu'un seuil maximal d'approvisionnement (15 %) des installations de méthanisation a été fixé pour les cultures alimentaires avec entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>61</sup>, afin de conserver à la méthanisation sa fonction essentielle, à savoir fournir une solution de valorisation aux déchets, agricoles en particulier<sup>62</sup>.

## V. PROTECTION DE L'EAU CONTRE LES POLLUTIONS AGRICOLES

L'actualité est ici encore peu fournie. On notera 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 a été modifié afin, notamment, de prendre en compte la condamnation de la France par la CJUE le 4 septembre 2014. Pour rappel, la Cour avait jugé les programmes d'action français non conformes aux exigences de la directive « nitrates » : interdiction de périodes d'épandage trop courtes, équilibre de la fertilisation mal assuré, inadéquation des prescriptions en matière d'épandage par exemple. Sont donc modifiées les dispositions jugées insuffisantes, lesquelles s'appliquent dès le 14 octobre 2016 sur les zones vulnérables, sauf pour ce qui concerne les capacités de stockage des effluents d'élevage où des délais de mise en œuvre sont prévus jusqu'en 2019 selon la situation des élevages.

En parallèle est prévue une aide forfaitaire comprise entre 1 875 € et 15 000 € en faveur de la mise aux normes des exploitations situées en zone vulnérable et dont les exploitants se sont engagés dans un projet d'accroissement de leurs capacités de stockage conformément à l'arrêté du 19 décembre 2011. Il faut préciser que ces exploitations bénéficiaient d'un délai de mise en œuvre de certaines dispositions de cet arrêté jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2016.

## VI. PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES

### A. Droit au secret industriel contre droit à l'information en matière d'environnement

Dans deux arrêts du 23 novembre 2016<sup>63</sup>, la CJUE précise ce qu'il convient d'entendre par « informations relatives à des émissions dans l'environnement ». Dans les deux affaires, des associations de protection de l'environnement demandaient communication d'informations figurant dans les dossiers de demande d'autorisation de plusieurs produits phytopharmaceutiques pour l'une et de demande d'approbation de substance active pour l'autre. Les deux ont en commun de concerner des substances fortement controversées, l'imidaclopride de la famille des néonicotinoïdes

61. Décret n° 2016-929 du 7 juillet 2016 pris pour l'application de l'article L. 541-39 du code de l'environnement, et créant les articles D. 543-291 à D. 543-293 C. Env.

62. Voir également Méthanisation, les avis de l'Ademe, nov. 2016, 17 p.

63. CCJUE 23 nov. 2016, aff. C-442/14, Bayer CropScience et Stichting De Bijenstichting / College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden et aff. C-673/13 P, Commission / Stichting Greenpeace Nederland et PAN Europe.

et le glyphosate et dans les deux cas, les associations se sont heurtées aux refus des autorités en charge des dossiers de communiquer la totalité des informations demandées en raison des atteintes que cela entraînerait au regard du droit au secret industriel des entreprises commercialisant ces substances. La CJUE suit ici le sens qu'elle avait déjà donné à sa jurisprudence en matière d'accès à l'information, à savoir ouvrir ce droit en interprétant strictement les exceptions prévues par les textes. Dans ces deux affaires, elle est amenée à préciser que l'application de produits phytopharmaceutiques constitue bien des « émissions dans l'environnement », lesquelles ne sauraient être limitées aux sources industrielles. Elle répond ensuite à la question de savoir si les informations contenues dans les dossiers de demandes d'autorisation constituent bien des informations relatives à des « émissions dans l'environnement ». Sur ce point, la Cour énonce que les émissions visées doivent bien être effectives ou prévisibles et non simplement hypothétiques pour faire l'objet d'un droit à l'information, et en général la seule mise sur le marché d'un produit ne suffit pas pour considérer que ce produit sera nécessairement rejeté dans l'environnement. Mais concernant les pesticides, les juges retiennent qu'il en va différemment, ces produits et substances étant destinés à être libérés dans l'environnement en raison de leur fonction même. La Cour en déduit que les émissions prévisibles de ces produits dans l'environnement ne sont pas hypothétiques. Dans l'affaire C-442/14, elle juge ainsi « que relèvent de la notion d'informations relatives à des émissions dans l'environnement les indications concernant la nature, la composition, la quantité, la date et le lieu des émissions dans l'environnement des produits phytopharmaceutiques et biocides, et des substances que ces produits contiennent, ainsi que les données relatives aux incidences, à plus ou moins long terme, de ces émissions sur l'environnement, en particulier les informations relatives aux résidus présents dans l'environnement après l'application du produit concerné et les études portant sur le mesurage de la dérive de la substance lors de cette application, que ces données soient issues d'études réalisées en tout ou partie sur le terrain, d'études en laboratoire ou d'études de translocation. »

## B. Perturbateurs endocriniens

Ces substances particulièrement dangereuses pour l'homme et l'environnement ont valu à la Commission d'être condamnée par le tribunal de l'UE<sup>64</sup>. Il faut rappeler que tant le règlement n° 528/2012 du 22 mai 2012 concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides que le règlement n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques interdisent l'approbation des substances actives ayant des propriétés perturbant le système endocrinien, sauf si le risque est jugé négligeable. Encore faut-il pouvoir évaluer ce risque, c'est pourquoi ces deux textes confiaient à la Commission la mission de définir les critères scientifiques pour la détermination des propriétés perturbant le système endocrinien, et ce avant décembre 2013. Constatant l'inaction de la Commission, le tribunal, saisi par la Suède, l'a condamnée pour carence. Le 15 juin 2016, la Commission européenne a finalement présenté des critères permet-

tant d'identifier les perturbateurs endocriniens dans le domaine des produits phytopharmaceutiques et biocides, sous la forme d'une communication à destination du Parlement et du Conseil européen, comprenant un aperçu du contexte scientifique et réglementaire, un rapport d'analyse d'impact faisant un état des lieux des connaissances scientifiques concernant différents critères pour l'identification des perturbateurs endocriniens et deux projets d'actes législatifs énonçant les critères scientifiques retenus. Mais ces critères sont loin de faire l'unanimité, l'Anses notamment les jugeant trop restrictifs<sup>65</sup>.

## C. Produits de biocontrôle

La catégorie des « produits de biocontrôle » a été introduite par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014, qui les définit comme « des agents et produits utilisant des mécanismes naturels dans le cadre de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures » (L. 253-6 C. rur. pêche mar.). Dans le but de faciliter leur utilisation, ces produits sont exemptés de certaines dispositions applicables aux produits phytopharmaceutiques, comme l'interdiction de publicité commerciale ou d'utilisation dans certains espaces publics par exemple. Leur vente bénéficie de plus d'un taux fiscal réduit de moitié<sup>66</sup>. Une note du ministère chargé de l'agriculture<sup>67</sup>, qui doit être régulièrement mise à jour, établit la liste de ces produits en précisant les critères de définition retenus. Ainsi, ne peuvent pas être inscrits sur cette liste les produits qui ne disposent pas d'une autorisation de mise sur le marché (AMM) en cours de validité et ceux composés de produits particulièrement dangereux ou toxiques. La liste comprend les produits phytopharmaceutiques de biocontrôle contenant des micro-organismes (comme le virus de la mosaïque jaune de la courgette souche bénigne), des médiateurs chimiques comme les phéromones et les kairomones et enfin des substances naturelles d'origine végétale (comme le soufre ou la terre de diatomée).

## D. Produits biostimulants

Autre catégorie proche des produits phytosanitaires, les biostimulants ont un effet stimulant sur la croissance (racinaire ou aérienne) et le développement de la plante, et contribuent ainsi à renforcer ses défenses. Ces produits obéissent à un régime différent des produits de biocontrôle, puisqu'ils relèvent de la catégorie des « préparations naturelles peu préoccupantes » (PNPP). Créée il y a 10 ans, celle-ci connaît depuis une histoire tourmentée<sup>68</sup> propre à contrarier la mise sur le marché et l'utilisation de ces produits. Rappelons que depuis la loi précitée du 3 octobre 2014, une PNPP « est composée exclusivement soit de substances

64. TUE, 16 déc. 2015, T-521/14. Y.Petit, *Agrochimie : chronologie de l'impérialisme de la Commission européenne*, *Droit rural* n° 446, octobre 2016, p. 88.

65. Anses, avis relatif à « la définition de critères scientifiques définissant les perturbateurs endocriniens », 19 juill. 2016. Voir également Anses, avis relatif à l'évaluation des substances inscrites au programme de travail 2015 de l'Agence dans le cadre de la stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens (SNPE), avr. 2016.

66. Cf. l'arrêté du 9 mars 2016 fixant le taux de la taxe sur la vente de produits phytopharmaceutiques (NOR : AGRG1605924A).

67. Note de serv. DGAL/SDQP/2016-853, 3 nov. 2016 : BO min. Agr. n° 2016/46, 10 nov.

68. V. I.Doussan, C.Hermon, « Agriculture et environnement » sept. 2011-sept 2012, *Droit de l'environnement*, n° 205, oct. 2012, pp. 311-316. Des mêmes auteurs, « Production agricole et droit de l'environnement », LexisNexis, coll. Droit et professionnels, 2012, n° 355 à 367. G.Thevenot. De la prévention des risques au changement des pratiques agricoles : les limites du droit de la protection phytosanitaire. Droit. Université Nice Sophia Antipolis, 2014. <NNT : 2014NICE0040>. <tel-01127369>, n° 240 et s.

de base<sup>69</sup> (...), soit de substances naturelles à usage biostimulant. Elle est obtenue par un procédé accessible à tout utilisateur final.

» Après bien des atermoiements, il est prévu que seuls les biostimulants feront l'objet d'une procédure d'autorisation particulière devant être fixée par voie réglementaire. C'est cette procédure qui vient enfin d'être fixée par un décret du 27 avril 2016<sup>70</sup>. Désormais, les produits biostimulants devront, pour être autorisés, être inscrits sur une liste publiée par arrêté du ministre chargé de l'agriculture. Pour être inscrites, les substances qui les composent doivent être d'origine végétale, animale ou minérale, à l'exclusion des micro-organismes, et ne pas être génétiquement modifiées. Ces substances doivent être soit évaluées par l'Anses et ne pas présenter d'effet nocif sur la santé et l'environnement, soit figurer sur la liste des plantes ou parties de plantes médicinales inscrites à la pharmacopée (art. D. 4211-11 C. santé pub.), cette liste comprenant plus d'une centaine de plantes, dont l'ortie par exemple dont on peut tirer le fameux « purin ». Le décret précise également ce qu'il convient d'entendre par un « procédé accessible à tout utilisateur final ». Enfin, il dispose que toute publicité commerciale concernant ces préparations « ne peut comporter d'autres allégations que celles relatives à leur caractère naturel à usage biostimulant. » On notera que si l'arrêté établissant la liste des substances naturelles à usage biostimulant ayant fait l'objet d'une évaluation de l'ANSES a bien été publié<sup>71</sup>, la liste figurant en annexe est pour l'instant vide. En attendant qu'elle soit remplie « au fur et à mesure des évaluations de l'Anses », seules les plantes inscrites à l'article D. 4211-11 sont donc autorisées à la vente et l'emploi. Voilà donc, enfin, le régime de la mise sur le marché et de l'utilisation des PNPP clarifié et qui apparaît conforme au droit de l'UE pour ce qui concerne les préparations composées de biostimulants. Quant à celles qui sont composées de substances de base, rappelons qu'il suffit que ces substances aient été approuvées au niveau européen. Actuellement, douze d'entre elles le sont, la dernière en date, l'huile de tournesol<sup>72</sup>, rejoignant la prêle, le saccharose, l'extrait de saule ou encore le lactosérum.

### E. Certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques

Dans le but de réduire l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt prévoyait la mise en place, à titre expérimental, de certificats d'économie de ces produits (CEPP), calqués sur les certificats d'économies d'énergie. Il s'agit, via ce mécanisme, d'inciter les distributeurs de tels produits à promouvoir ou à mettre en œuvre auprès des utilisateurs professionnels des actions permettant de réduire l'utilisation, les risques et les impacts de ces produits. Ces actions leur permettent d'obtenir des CEPP et si à l'issue d'une période déterminée, les distributeurs n'ont pas obtenu le nombre de CEPP suffisant, soit directement par leurs actions soit en les achetant auprès d'autres

personnes concernées, ils devront déboursier une pénalité forfaitaire par unité de compte manquante. Ce dispositif est entré en vigueur pour la période du 1<sup>er</sup> juillet 2016 au 31 décembre 2021 à la suite d'un décret et d'un arrêté précisant les conditions de sa mise en œuvre<sup>73</sup>.

## VII. LES APPORTS DE LOI N° 2016-1087 DU 8 AOÛT 2016 POUR LA RECONQUÊTE DE LA BIODIVERSITÉ, DE LA NATURE ET DES PAYSAGES

### A. Le principe de « complémentarité »

De manière assez inattendue, la loi crée « *Le principe de complémentarité entre l'environnement, l'agriculture, l'aquaculture et la gestion durable des forêts, selon lequel les surfaces agricoles, aquacoles et forestières sont porteuses d'une biodiversité spécifique et variée et les activités agricoles, aquacoles et forestières peuvent être vecteurs d'interactions écosystémiques garantissant, d'une part, la préservation des continuités écologiques et, d'autre part, des services environnementaux qui utilisent les fonctions écologiques d'un écosystème pour restaurer, maintenir ou créer de la biodiversité* » (L.110-1 8° C. Env.). L'introduction de ce principe a été débattue, les critiques portant notamment sur sa nature juridique, objectif politique plutôt que véritable principe juridique, ainsi que sur sa généralité, que certains jugeaient trompeuse et auraient voulu voir réduire cette « complémentarité » à l'agriculture biologique ou l'agroécologie<sup>74</sup>. Finalement, même si la formulation retenue n'est pas très heureuse, on peut néanmoins considérer que ce « principe » porte un projet d'agriculture et souhaiter avec la rapporteure à l'Assemblée nationale qu'il finira par « irriguer l'ensemble de l'agriculture, (et) poussera justement l'agriculture dans son ensemble vers des modes de production encore plus porteurs de biodiversité spécifique. »

### B. Les zones prioritaires pour la biodiversité

La loi a introduit une nouvelle catégorie, dite « zones prioritaires pour la biodiversité », dans le régime des sites naturels protégés du Code de l'environnement et dans celui des zones soumises à des contraintes environnementales du Code rural et de la pêche maritime<sup>75</sup>. En effet, lorsque « l'évolution des habitats d'une espèce protégée est de nature à compromettre le maintien dans un état de conservation favorable d'une population de cette espèce », l'autorité administrative peut par décret délimiter des zones où il est nécessaire de maintenir ou de restaurer ces habitats et d'établir un programme d'action dans ce but, lequel définira en particulier les pratiques agricoles à promouvoir. Ce programme, élaboré en concertation avec les collectivités territoriales et leurs groupements et les représentants des propriétaires et des exploitants des terrains, détermine les pratiques à mettre en œuvre, lesquelles peuvent bénéficier d'aides lorsqu'elles induisent des

69. Au sens de l'article 23 du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques.

70. Décret n° 2016-532, NOR : AGRG1610262D, relatif à la procédure d'autorisation des substances naturelles à usage biostimulant.

71. Arrêté du 27 avril 2016, NOR : AGRG1610930A.

72. Règlement d'exécution n° 2016/1978 de la Commission du 11 novembre 2016.

73. Décret n° 2016-1166 du 26 août 2016, pris en exécution de l'ordonnance n°2015-1244 du 7 octobre 2015 relative au dispositif expérimental de certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques. Arrêté 12 sept. 2016, NOR : AGRG1625700A : BO min. Agr. n° 2016/39, 22 sept.

74. Pour une présentation voir I. Doussan, Vive la complémentarité de l'agriculture et de l'environnement !, in Loi biodiversité, ce qui change en pratique, C.Cans, O.Cizel (dir.), Editions législatives, à paraître.

75. L. 411-2 II C. Env. et L.114-1 C. rur. pêche mar.

surcoûts ou des pertes de revenus. C'est également par décret que peuvent être déterminées les conditions dans lesquelles, à l'expiration d'un délai de 5 ou 3 ans, certaines pratiques agricoles favorables à l'espèce considérée ou à ses habitats peuvent être rendues obligatoires, tout en continuant à bénéficier d'aides dans les mêmes conditions.

Ce décret a été présenté à la consultation du 26 octobre au 19 novembre 2016<sup>76</sup>. Les pratiques agricoles prévues sont, par exemple, le maintien d'une couverture végétale du sol, la gestion des intrants, la diversification des cultures, ou encore la restauration ou l'entretien de mares, plans d'eau ou zones humides.

### C. Les obligations réelles environnementales

Après un parcours accidenté de presque 20 ans marqué par une forte opposition des milieux agricoles et de la chasse, l'obligation réelle environnementale (ou la servitude qui ne dit pas son nom) a été enfin adoptée<sup>77</sup>. Un nouvel article L.132-3 C. Env. dispose désormais que « *Les propriétaires de biens immobiliers peuvent conclure un contrat avec une collectivité publique, un établissement public ou une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement en vue de faire naître à leur charge, ainsi qu'à la charge des propriétaires ultérieurs du bien, les obligations réelles que bon leur semble, dès lors que de telles obligations ont pour finalité le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de fonctions écologiques.* »

Ce nouvel outil n'étant pas spécifique à l'agriculture, nous ne le détaillerons pas davantage ici, et nous contenterons de remarquer que, en cas de bail rural, les droits du locataire agricole, sont préservés puisque le propriétaire ne peut, à peine de nullité absolue, mettre en œuvre une obligation réelle environnementale qu'avec l'accord préalable du preneur. Toutefois, nous parions que cette obligation trouvera des personnes, propriétaires, exploitants agricoles, collectivités, associations, prêtes à s'y engager, incités peut-être en cela par le dispositif de la compensation écologique, renforcé par la loi du 8 août 2016, ou l'engouement pour les services écologiques ou environnementaux.

Enfin la loi du 8 août 2016 modifie le droit applicable aux pesticides.

### D. Création d'un délit de trafic de produits phyto en bande organisée

Afin de lutter contre un véritable marché de pesticides non autorisés, la loi crée un nouveau délit, celui de trafic de ces produits en bande organisée puni de sept ans d'emprisonnement et 150 000 € d'amende (L. 253-15 II C. rur. pêche mar. et art 706-73-1 8° C. proc. pén.).

### E. Interdiction des néonicotinoïdes

Enfin, l'un des articles de la loi qui a été fortement médiatisé concerne les néonicotinoïdes, insecticides relativement récents puisqu'ils datent des années 80, mais dont l'utilisation est très répandue et qui agissent sur le système central nerveux des insectes et menacent ainsi les pollinisateurs. Après bien des débats et recours devant le Conseil constitutionnel qui l'a jugé conforme à la liberté d'entreprendre, l'article L. 253-8 (C.rur. pêche mar.) fixe désormais l'interdiction de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et de semences traitées avec ces produits à compter du 1er septembre 2018. On notera que des dérogations peuvent néanmoins être accordées jusqu'au 1er juillet 2020, date correspondant à l'interdiction de cette substance au niveau européen. **L.B. et I.D.**

<sup>76</sup>. Projet de décret NOR : DEVL1630438D relatif aux zones prioritaires pour la biodiversité, créant/modifiant les art. R. 411-17-3 et s. C. Env.

<sup>77</sup>. G.J.Martin, « Les potentialités de l'obligation réelle environnementale », *Droit de l'environnement*, n° 249, oct. 2016, pp. 334-340. Du même auteur huit ans plus tôt, Pour l'introduction en droit français d'une servitude conventionnelle ou d'une obligation propter rem de protection de l'environnement, *Revue Juridique de l'Environnement*, numéro spécial, 2008. Biodiversité et évolution du droit de la protection de la nature, pp. 123-131.