



HAL
open science

Synthèse Agriculture et environnement mars 2021 - mars 2022

Isabelle Doussan, Luc Bodiguel

► **To cite this version:**

Isabelle Doussan, Luc Bodiguel. Synthèse Agriculture et environnement mars 2021 - mars 2022. Droit de l'environnement [La revue jaune], 2022, 311, pp.168-176. halshs-04689536

HAL Id: halshs-04689536

<https://shs.hal.science/halshs-04689536>

Submitted on 5 Sep 2024

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.

Synthèse Agriculture environnement Mars 2021 – Mars 2022

Luc Bodiguel

Directeur de recherche CNRS
UMR 6297 Droit et Changement social
Nantes Université

Isabelle Doussan

Directrice de recherche INRAE
UMR CNRS 7321 Gredeg-Credeco
Université Côte d'Azur

Introduction

Notre chronique est une fois encore placée sous le choc (attendu) des dernières conclusions du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat selon lesquelles nous n'avons que quelques années pour éviter un réchauffement climatique supérieur à 1,5 °C et les impacts irréversibles qu'il provoquera¹. L'agriculture, à la fois bourreau et victime du climat, conserve un rôle fondamental dans la lutte contre ce changement climatique². Le droit qui articule les pratiques agricoles avec son environnement peut participer de cette lutte, mais il peut aussi y faire obstacle ou la paralyser. C'est l'objet principal de cette chronique que de tracer cette ligne de rencontre plus ou moins conflictuelle entre l'environnement et l'agriculture.

A la une des actualités de 2021, on trouvera notamment la réforme de la politique agricole commune et l'impact de la guerre en Ukraine sur cette dernière, les effets de la loi climat et résilience sur le projet agroécologique français, les prolongements de la loi Egalim sur le bien-être animal, l'enjeu de protection des personnes face aux produits phytosanitaires et la suite du feuilleton sur les néonicotinoïdes.

I. Organismes génétiquement modifiés

A. Nouvelles Techniques Génomiques

Le statut et l'avenir des NPBT (*New Plant Breeding Techniques*) ou NTG (Nouvelles Techniques Génomiques) ont été relancés par la publication de l'étude diligentée par la Commission européenne faisant suite à l'arrêt du 25 juillet 2018 de la CJUE³. Selon cette étude, les NTG comptent des techniques très diverses dont certaines sont sûres pour la santé et l'environnement et pourraient répondre aux objectifs de la stratégie "De la fourchette à la table" en faveur d'un « système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement »⁴. L'étude, contestée par certaines organisations⁵, conclue à la nécessité d'examiner l'opportunité d'une révision de la législation sur les organismes génétiquement modifiés (OGM). Une consultation publique sur l'opportunité d'une « législation applicable aux végétaux produits à l'aide de certaines nouvelles techniques génomiques » est en cours et devrait être close le 22 octobre 2022.

La question est cruciale, mais particulièrement délicate si l'on se réfère au dernier rapport du Haut Conseil des biotechnologies (HCB) français qui déclare qu'« Aujourd'hui, si l'on peut détecter une mutation, on ne peut pas, dans l'état actuel des connaissances scientifiques, identifier la technique à son origine. Prouver qu'une mutation a été « produite » et non simplement sélectionnée, restera associé à une incertitude impossible à lever, qui, en cas de réglementation des produits de NBT, soulèvera certainement des points de contentieux. »⁶

¹ 6ème Rapport d'évaluation, 9 août 2021 et 28 février 2022.

² Luc Bodiguel, Face à l'urgence climatique, réinventer le système juridique agricole et alimentaire, in *Urgence(s) écologiques : quelle(s) urgence(s) pour le droit ?*, RJE, 2022, à paraître.

³ Commission européenne, Study on the status of new genomic techniques under Union law and in light of the Court of Justice ruling in Case C-528/16, 29 avr. 2021.

⁴ COM(2020) 381 final, 20.5.2020

⁵ V. par ex. Communiqué de presse de la Confédération paysanne, 29 avr. 2021.

⁶ Synthèse sur la détection des produits issus des nouvelles technologies, génomiques (NGT) appliquées aux plantes Paris, 26 novembre 2021.

Le gouvernement français avait tenté d'agir en notifiant le 6 mai 2020 un projet de décret de « modification de la liste des techniques d'obtention d'OGM ayant fait l'objet d'une utilisation traditionnelle sans inconvénient avéré pour la santé publique ou l'environnement » accompagné d'un projet d'arrêté. La Commission avait à l'époque fermement critiqué le projet français qui n'a pas eu de suite⁷. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat français a dû trancher le conflit opposant le gouvernement français à diverses associations qui exigeaient l'application de la décision du même CE du 7 février 2020 auquel tentait de répondre le projet de décret⁸. Les juges renforcent leurs premières injonctions sur la nécessité d'identifier les plantes obtenues par mutagenèse devant être soumises à la législation OGM et sur l'évaluation des risques liés aux variétés de plantes rendues tolérantes aux herbicides (VRTH) par des astreintes exécutoires dans les trois mois suivant la décision. Sur le fond, ils posent deux questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). La première concerne les critères permettant de « distinguer parmi les techniques/méthodes de mutagenèse les techniques/méthodes qui ont été traditionnellement utilisées pour diverses applications et dont la sécurité est avérée depuis longtemps » et plus particulièrement sur le point de savoir s'il faut prendre en considération les « variations de l'organisme induites par le procédé employé, y compris les variations somaclonales » ; la seconde porte sur les études pouvant être prises en compte pour apprécier la première. Vu la teneur des questions, il semble que tout soit suspendu à l'hypothétique nouvelle législation de l'UE sur les OGM dont nous avons parlé précédemment.

B. Evaluation et utilisation d'OGM en France

En octobre et décembre 2021⁹, le gouvernement français a refondu certaines règles relatives à l'évaluation et à l'utilisation des biotechnologies. Le HCB disparaît et laisse place à deux instances en charge de l'évaluation des risques : l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) pour les utilisations disséminées d'OGM et le Comité d'expertise pour les utilisations confinées d'OGM (art. L.532-1 et D. 532-4 et s.c. env.). L'ANSES reprend non seulement les fonctions du comité scientifique du HCB, mais aussi celle de son Comité économique, éthique et social avec le soutien du Conseil économique social et environnemental et du Comité consultatif national d'éthique. En outre, dans le domaine des essais cliniques l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) remplace le ministère chargé de la recherche pour la délivrance des autorisations. Parallèlement à ces considérations institutionnelles, l'article L. 532-3 c. env. réorganise le régime des utilisations confinées, n'exigeant qu'une déclaration pour celles présentant un risque nul ou négligeable (dites de classe 1) alors que les autres restent soumises à autorisation. L'arrêté du 25 janvier 2022 a précisé le contenu du dossier technique accompagnant la déclaration pour les utilisations confinées d'OGM et exige un contenu identique pour le dossier d'évaluation des risques préalable à la demande d'autorisation (risques faibles à élevés) ou à la déclaration¹⁰.

II. Agriculture biologique UE

En 2021, la législation européenne sur l'agriculture biologique (AB)¹¹, principalement le Règlement cadre 2018/848 et le règlement 2017/625 sur les contrôles officiels AB, ont été retouchés par une série de mesures concernant l'import et l'export de produits AB. Ces textes entraînent en vigueur, pour l'essentiel, le 1^{er} janvier 2022. Ils concernent : la modification du certificat attestant de la conformité de produits biologiques à la législation UE des opérateurs ayant notifié leurs activités auprès des autorités de l'État membre dans lequel ils exercent¹²; la création d'un certificat complémentaire attestant la non-utilisation d'antibiotiques dans la production biologique de produits animaux à des fins d'exportation¹³; la modification des règles d'inspection et de contrôle des produits en provenance

⁷ Avis circonstancié de la Commission, 9 nov. 2020.

⁸ CE, 8 nov. 2021, n°451264.

⁹ Ord. n° 2021-1325, 13 oct. 2021, JO 14 oct.; Décret n° 2021-1905, 30 déc. 2021, JO 31 déc.

¹⁰ Arr. 25 janv. 2022, NOR : ESRR2137859A, JO 30 janv.

¹¹ Mentionnons en France, un nouveau chapitre 8 « production de lamas et d'alpagas » dans le cahier des charges relatif à la production d'animaux d'élevage : Arr. 16 avr. 2021, NOR : AGRT2110255A : JO, 25 avr.

¹² Règlement délégué (UE) 2021/1006 de la Commission du 12 avril, JO n° L. 222, 22 juin.

¹³ Règlement délégué (UE) 2021/2304 de la Commission du 18 octobre, JO n° L 461, 27 déc.

de pays tiers¹⁴, ainsi que des déclarations et communications des opérateurs engagés dans l'importation de produits en provenance de pays tiers aux fins de la mise sur le marché de produits AB dans l'UE¹⁵; la modification des listes des pays tiers reconnus aux fins d'équivalence et des autorités et organismes de contrôle reconnus aux fins de l'équivalence¹⁶; la définition des conditions de commercialisation sur le marché UE et des modalités de contrôle du matériel de reproduction végétale de matériel hétérogène biologique¹⁷.

Dans la même période, le législateur communautaire a remplacé le règlement 889/2208 par un nouveau règlement 2021/1165¹⁸ relatif à l'utilisation de certains produits et substances dans la production biologique. Ce texte est fondamental pour les producteurs agricoles car il détermine les substances pouvant être utilisées en AB, par exemple les substances actives des produits phytopharmaceutiques, les engrais, les amendements ou les additifs et auxiliaires...etc.

III. Politique agricole commune

Si l'année 2021 a vu nombre de mesures concernant les paiements verts, la conditionnalité ou le second pilier de la PAC (MAEC, AB) pour 2021 et 2022¹⁹, l'essentiel porte sur la réforme de la PAC 2023 qui répond théoriquement dans une conception plus agroécologique. Toutefois, la guerre en Ukraine pourrait bousculer ces orientations.

A. Réforme de la PAC

L'histoire de la PAC 2023 commence avec la communication de la Commission du 29 novembre 2017 sur « l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture » et s'inscrit dans la révolution (?) annoncée par le pacte vert du 11 décembre 2019 et la stratégie "De la ferme à la table « pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement » du 20 mai 2020. Elle s'est accélérée en 2021 : accord provisoire entre le Conseil et le Parlement européens le 25 juin 2021²⁰, vote du Parlement européen le 23 novembre, publication des 3 règlements le 2 déc. 2021 relatifs à la gestion et au

¹⁴ Règlement délégué (UE) 2021/2305 de la Commission du 21 octobre, JOUE n° L 461, 27 déc. ; Règlement délégué (UE) 2021/2306 de la Commission du 21 octobre 2021, JO n° L 461, 27 déc. Il faut également citer : Règlement. (UE) 2021/1691 de la Commission, 12 juill. 2021, JO n° L 334, 22 sept. ; Règlement (UE) 2021/1697 de la Commission, 13 juill. 2021, JOUE n° L 336, 23 sept. ; Règlement. (UE) 2021/1698 de la Commission, 13 juill. 2021, JO n° L 336, 23 sept.

¹⁵ Règlement d'exécution (UE) 2021/2307 de la Commission du 21 octobre 2021, JO n° L 461, 27 déc.

¹⁶ Règlement d'exécution (UE) 2021/2325 de la Commission du 16 décembre 2021, JO n° L 465, 29 déc.

¹⁷ Règlement délégué (UE) 2021/1189 de la Commission du 7 mai 202, JO n° L 258, 20 juill.

¹⁸ Règlement d'exécution (UE) 2021/1165 de la Commission du 15 juillet 202, JO n° L. 253, 22 juill.

¹⁹ 1) Paiements verts : selon l'arrêté 27 oct. 2021 (NOR : AGRT2121202A, JO, 5 nov.), même si le ratio annuel de prairies permanentes de la région Hauts-de-France s'est dégradé de 2.58 %, le système d'autorisation individuelle de retournement préalable à la conversion d'une prairie permanente mis en place par l'arrêté du 28 octobre 2020 susvisé reste en vigueur ; 2) Conditionnalité : a) l'Instr. technique DGPE/SDPAC/2021-412, 31 mai 2021 (BO min. Agr. n° 23/2021, 3 juin) expose les modalités d'organisation et de réalisation des contrôles sur place des exploitations agricoles dans le cadre du sous-domaine "environnement" de la conditionnalité pour trois directives UE ("oiseaux" "habitats" "nitrates") ; b) l'arrêté AGRT2114729A du 13 juill. 2021 (JO, 22 juill.) modifie certaines règles applicables pour 2021 à des cas de non-conformité relatifs aux haies, au maintien des particularités topographiques et à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates ; c) l'arrêté du 26 janv. 2022, NOR : AGRT2201977A (JO, 4 févr.) actualise la liste des cours d'eau concernés par les bandes tampons et les règles relatives aux modalités de déplacement d'un bosquet ; 3) Second pilier de la PAC : a) L'instruction technique DGPE/SDPAC/2021-354, 11 mai 2021 (BO min. Agr. n° 21/2021, 20 mai) rassemble l'intégralité des informations réglementaires et de gouvernance liées aux mesures agroenvironnementales et climatiques et aux aides en faveur de l'agriculture biologique ; b) L'Instruction technique DGPE/SDPAC/2022-66, 25 janv. 2022 (BO min. agri., n° 5) définit, pour 2022, les modalités d'utilisation des crédits pour les actions d'animation relatives aux MAEC surfaciques en vue de la préparation de la mise en œuvre de la PAC pour la période 2023-2027.

²⁰ Conseil de l'UE, Communiqué de presse, 25 juin 2021.

financement de la PAC (règlement horizontal ou RH), aux plans stratégiques nationaux (PSN) et à l'organisation commune des marchés (OCM)²¹ qui entreront en vigueur en 2023²².

Sur le papier, le budget de cette nouvelle PAC (270 milliards € d'aides aux agriculteurs sur un budget total de 387 milliards) semble faire une belle part aux considérations environnementales : au moins 25 % des paiements directs doivent être affectés à des programmes écologiques (éco-régimes/*scheme*), soit 48 milliards € (premier pilier) et au moins 35 % du budget doit aller au développement rural destinés à encourager les pratiques favorables à l'environnement, au climat et au bien-être animal. Toutefois, vu l'ambition du pacte vert et les enjeux climatiques rappelés par le GIECC, il n'est pas certain que ce budget suffise.

Cette nouvelle PAC conserve une architecture similaire à l'ancienne : elle s'appuie sur des éléments structurants antérieurs comme les paiements directs, la conditionnalité (qui est renforcée) et le pilier développement rural (qui est légèrement retouché) ou sur des éléments rénovés comme les éco-régimes qui remplacent les paiements verts. La nouveauté tient à la volonté de donner plus de marge de manœuvre aux Etats membres au travers des PSN, innovation clef de cette réforme qui conduit chaque Etat à décrire ses objectifs principaux en fonction de sa situation, à choisir les outils adaptés pour y répondre et les moyens de les vérifier (logique de résultat)²³. Ces PSN doivent être validés par la Commission qui détient ainsi un rôle de « super contrôleur » et de garant de la cohérence des politiques nationales²⁴.

L'engagement environnemental de la PAC dépend ainsi essentiellement du PSN. Or, le PSN français du 22 décembre 2021 n'est pas particulièrement ambitieux. Il valide l'ensemble des exigences environnementales et climatiques a minima prévu par le cadre communautaire. C'est d'ailleurs ce qui a conduit les ONG à quitter la table des négociations après l'annonce des premiers arbitrages le 21 mai 2021²⁵ et à adresser une lettre au Président de la République pour lui demander d'opter pour un PSN plus favorables aux enjeux environnementaux et climatiques (9 sept. 2021). La Commission ne va pas aussi loin mais critique à son tour le manque d'ambition du PSN français²⁶, notamment pour les éco-régimes. Elle exige de renforcer les mesures en faveur de la biodiversité, d'améliorer la prise en compte de la rotation des cultures dans les bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) et de reconsidérer le montants des aides tant pour les mesures agricoles, environnementales et climatiques (MAEC), ainsi que pour celles prévues pour l'agriculture à Haute Valeur environnementale (HVE) qui ne peuvent raisonnablement être au même niveau que celles de l'agriculture biologique ou de certains services environnementaux de l'éco-régime qui sont plus contraignants. Elle demande en outre de préciser et de réévaluer à la hausse les valeurs cibles du PSN. Désormais la balle est dans le camp français qui doit répondre avant fin avril 2022.

B. PAC et guerre en Ukraine

Le conflit russo-ukrainien pourrait remettre en cause certaines des options pourtant prônées à la fois par la PAC et par le *green deal*. Ainsi, le Sénat français a réclamé de « reconsidérer sans délai les termes des stratégies dites « De la ferme à la fourchette » et « Biodiversité à l'horizon 2030 », afin de

²¹ Règlement (UE) 2021/2116 du Parlement européen et du Conseil, 2 déc. 2021 : JOUE n° L 435, 6 déc. (RH); Règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil, 2 déc. 2021 : JOUE n° L 435 (PSN), 6 déc. ; Règlement (UE) 2021/2117 du Parlement européen et du Conseil, 2 déc. 2021 : JOUE n° L 435, 6 déc. (OCM).

²² V. les 2 commentaires de Daniel Gadbin : Réforme 2023-2027 de la PAC : la consolidation des aides françaises à une « agriculture de production qualitative », Droit rural n° 495, Août 2021, comm. 208 ; Compromis sur la PAC 2023-2027 (juin 2021), Droit rural n° 496, Oct. 2021, comm. 231.

²³ Le 7 et le 21 déc. ont été publiés des règlements UE concernant les exigences supplémentaires que doivent intégrer les Etats membres dans leur PSN (Règlement délégué (UE) 2022/126 de la Commission, 7 déc. 2021 : JOUE n° L 20, 31 janv. et Règlement d'exécution (UE) 2022/129 de la Commission, 21 déc. 2021 : JOUE n° L 20, 31 janv.) et relatif au suivi et à l'évaluation de leur performance (Règlement d'exécution (UE) 2021/2290 de la Commission, 21 déc. 2021 : JOUE n° L 458, 22 déc.).

²⁴ V. Focus d'Yves Petit, PSN relevant de la PAC : quel mode d'emploi ? Droit rural n° 492, Avril 2021, alerte 63.

²⁵ Min. agri., Communiqué de presse, 21 mai 2021.

²⁶ Lettre d'observation, 31 mars 2022. 18 Etats ont reçu une telle lettre.

redonner priorité aux objectifs de production agricole garantissant l'autonomie et l'indépendance alimentaire de l'Union européenne »²⁷. L'Union européenne a réagi en édictant divers textes qui vont dans le même sens²⁸. A ce titre, la disposition la plus édifiante est celle qui permet aux exploitants agricoles de produire sur les terres en jachère pour l'année 2022²⁹, et par conséquent d'utiliser des phytosanitaires, ce que la France a aussitôt validé³⁰. Est aussi prévue une aide exceptionnelle européenne (500 millions dont 89 330 157 pour la France) et éventuellement nationale pour compenser les difficultés de logistique et d'accès aux intrants nés de la guerre en Ukraine³¹.

Toutefois, il faut noter qu'à ce jour la mesure dérogatoire portant sur les jachères est temporaire (2022). En outre, si les aides exceptionnelles de l'UE doivent contribuer à la sécurisation alimentaire ou à la correction des déséquilibres du marché, elles ne sont accordées qu'aux agriculteurs qui participent à une ou plusieurs des activités poursuivant des objectifs d'économie circulaire, de gestion des nutriments, d'utilisation rationnelle des ressources ou de méthode de production respectant l'environnement et le climat.

En France, le plan de résilience prévoit également une série d'aides financières et fiscales aux agriculteurs : sur le carburant ; pour la consommation de gaz et d'électricité ; pour compenser les surcoûts auquel devront faire face les éleveurs pour nourrir le bétail, pour compenser la dégradation des comptes d'exploitation³².

IV. Projet agro-écologique français

A. Apports de la loi « climat et résilience »

Avec la loi du 22 août 2021³³, les politiques agricoles et alimentaires verdissent encore plus qu'en 2010 ou 2014 (art. art. L1). Désormais elles ont pour objectif de « reconnaître et mieux valoriser les externalités positives de l'agriculture, notamment en matière de services environnementaux et d'aménagement du territoire» (10 bis).

Le stockage carbone et la biodiversité entrent en lice pour la promotion des systèmes de production agroécologiques (II) : « L'Etat veille à la promotion de la préservation et de l'implantation des haies et des alignements d'arbres intraparcellaires, (...) dans le but de stocker du carbone, de préserver les abris des auxiliaires de cultures, de lutter contre l'érosion des sols et d'améliorer la qualité et l'infiltration de l'eau dans le sol [ainsi qu'à] la promotion de la préservation des surfaces agricoles en prairies permanentes et de leur gestion durable, associant production agricole et externalités positives en termes de stockage de carbone et de biodiversité ».

La politique de la qualité et de l'origine des produits agricoles intègre également des enjeux environnementaux : elle doit « encourager la structuration de filières respectueuses de l'environnement et de la biodiversité, notamment au regard de pratiques agroécologiques, de l'utilisation de matières premières durables, de modes de transformation responsables et de circuits de production et de consommation de proximité » (modification art. L. 640-1 c. rur.).

²⁷ Proposition du Sénat français de Résolution européenne, 30 mars 2022, demandant, au regard de la guerre en Ukraine, de réorienter la stratégie agricole européenne découlant du Pacte Vert pour assurer l'autonomie alimentaire de l'Union européenne.

²⁸ La Commission aurait également repoussé l'annonce de la publication de deux règlements sur l'utilisation durable des pesticides en application de la stratégie "De la ferme à la fourchette" et sur restauration des écosystèmes en application de la Stratégie européenne en faveur de la Biodiversité.

²⁹ Décision d'exécution (UE) n° 2022/484 de la Commission, 23 mars 2022 : JOUE n° L98, 25 mars.

³⁰ Arr. 28 mars 2022 NOR : AGRT00676 et Arr. 28 mars 2022 NOR : AGRT2209614A

³¹ Règlement délégué (UE) 2022/467 de la Commission du 23 mars 2022, JOUE n° L96, 24 mars. Est également prévu une aide au stockage privé de viande de porc connaissant de graves difficultés, pas seulement liés à l'Ukraine : Règlement d'exécution (UE) n° 2022/470 de la Commission, 23 mars 2022, JOUE n° L96, 24 mars.

³² Plan de résilience économique et sociale « Face à l'urgence, l'État se mobilise », 16 mars 2022. V. aussi Décret n° 2022-423 du 25 mars 2022 relatif à l'aide exceptionnelle à l'acquisition de carburants, JO 26 mars 2022. Est aussi prévu de faciliter l'obtention des prêts par les collecteurs agréés de céréales : Instr. technique DGPE/SDFE/2022-230 BO min. agri. n° 13.

³³ Art. 262 et s. de la Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, JO, 24 août.

A compter du 1^{er} juillet 2023, le III de l'article art. L1 c. rur. sera également très largement modifié suivant la même logique : il visera une politique de l'alimentation durable « moins émettrice de gaz à effet de serre, respectueuse de la santé humaine, davantage protectrice de la biodiversité, favorisant la résilience des systèmes agricoles et des systèmes alimentaires territoriaux (...) ».

Il faut cependant rappeler que cet article article L1 c. rur. est essentiellement proclamatoire. Il n'a d'effet que si des dispositions opérationnelles permettent de poursuivre effectivement les objectifs affichés. En outre, tous les objectifs ne concourent pas forcément à une intégration environnementale et climatique malgré les apparences. Ainsi, la loi climat 2021-1104 fixe un nouvel objectif de « sauvegarder et (...) reconquérir la souveraineté alimentaire de la France et de promouvoir l'indépendance alimentaire de la France à l'international, en préservant son modèle agricole ainsi que la qualité et la sécurité de son alimentation et en préservant les agriculteurs de la concurrence déloyale (...) ». Or, cette disposition peut parfaitement être interprétée à l'aune du paradigme productiviste des années 60. Il en est de même du nouvel objectif affecté au programme national de l'alimentation de favoriser « la diversité des cultures, afin de renforcer la richesse agronomique et la biodiversité cultivée et élevée en France, en priorité pour les cultures pour lesquelles la consommation alimentaire est majoritairement assurée par des produits importés, notamment en raison d'un défaut de compétitivité » (seulement à compter du 1^{er} juillet 2023).

L'émergence des objectifs de souveraineté et de biodiversité cultivée est en partie liée avec la crise sanitaire qui a mis en évidence les limites et les risques liés à nos capacités productives et aux dépendances qui en découlent. La modification de l'article L. 111-2-2 c. rur. rend opérationnel ce nouveau discours « sanitaire et sécuritaire » en l'associant à la question environnementale : les projets alimentaires territoriaux doivent en effet favoriser « la résilience économique et environnementale des filières territorialisées pour une alimentation saine, durable et accessible et [contribuer] à la garantie de la souveraineté alimentaire nationale ».

La loi climat de 2021 ne se limite pas à poser de nouveaux objectifs. Dans son chapitre dédié à l'agroécologie, elle propose d'améliorer l'articulation et la cohérence de l'action publique en rendant compatible le PSN français avec les stratégies bas-carbone, pour la biodiversité, contre la déforestation importée, ainsi qu'avec le plan national de prévention des risques pour la santé (nouvel art. L. 4 c. rur.). Elle contient également des outils pour insérer l'agroécologie dans le label commerce équitable³⁴ et pour développer des « labels privés, issus d'une démarche collective, encadrés par un cahier des charges précis, qui garantit notamment une qualité particulière, des conditions de production respectueuses de l'environnement ou la juste rémunération du producteur agricole, distinguant ces produits des produits similaires habituellement commercialisés » (Art. L. 640-2-1 c. rur.). Enfin, elle comporte un Plan d'action national en vue de la réduction des émissions d'ammoniac et de protoxyde d'azote qui vise une réduction de 13 % des émissions d'ammoniac en 2030 par rapport à 2005 et de 15 % des émissions de protoxyde d'azote en 2030 par rapport à 2015 (nouvel art. L. 255-1-1 c. rur.).

B. Intégration agroécologique hors loi climat

L'année 2021 est marquée par un ensemble de petits pas favorables au développement de l'agroécologie. C'est peut-être là que l'on comprend le mieux la portée du principe d'intégration environnementale.

Le développement des clauses environnementales dans les baux ruraux se poursuit. Suite à la loi « 3DS » du 21 février 2022³⁵, le mécanisme de préemption dans les aires d'alimentation des captages d'eau potable a été renforcé. Dans ce cadre, il est notamment prévu que les « baux nouveaux comportent des clauses environnementales » et que « Lorsque le bien acquis est déjà grevé d'un bail rural, le titulaire du droit de préemption ou le délégataire est tenu de proposer au preneur la modification du bail afin d'y introduire de telles clauses environnementales » (modification de l'art. L. 218-13 c. urb.).

³⁴ Modification de l'art. 60 de la loi 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises.

³⁵ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale : JO, 22 févr.

La loi de finances pour 2022³⁶ vient de reconnaître les paiements pour services environnementaux (PSE) en les faisant entrer dans le champ des bénéficiaires agricoles pour l'impôt sur le revenu. Pour bénéficier de cette mesure, les exploitants doivent remplir deux critères cumulatifs : les revenus doivent provenir d'actions qui « contribuent à restaurer ou maintenir des écosystèmes dont la société tire des avantages » et qui sont réalisées « sur le périmètre de l'exploitation » (art 12 loi)^o. Cette disposition permet de soumettre les revenus issus notamment des projets certifiés Bas-carbone au régime fiscal des BA.

Ces projets ont d'ailleurs vu leur cadre réglementaire évoluer avec principalement un transfert de l'Etat vers le Préfet de région de l'instruction et de la décision d'attribution du label³⁷. Cette déconcentration vise à faciliter le déploiement du label bas-carbone. Sa mise en œuvre pose une série de questions dont les chercheurs et les praticiens se préoccupent, notamment en cas de projet collectif car le décret et l'arrêté organisant l'attribution du label bas-carbone, ne se préoccupent pas des « rapports existant entre le mandataire et ses mandants », ce qui laisse une grande marge de manœuvre pour élaborer les relations contractuelles³⁸.

Ces projets sont des instruments de mise en œuvre du nouveau Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) du ministère de l'agriculture et de l'alimentation qui décline la Stratégie nationale bas carbone³⁹ notamment par le développement « des pratiques agricoles permettant d'atténuer les émissions de GES », ainsi que du « potentiel de séquestration du carbone dans les sols et la biomasse forestière.

Dans le même cadre législatif, le crédit d'impôt « agriculture biologique » a été prolongé, son montant augmenté et il vaut désormais pour les exploitations en conversion⁴⁰.

Le développement des énergies « vertes » en agriculture reste aussi un sujet d'actualité. En 2021, le ministère et les juges ont pu en préciser le régime sur deux points. A ainsi été rappelé que ne constitue pas un motif suffisant de résiliation d'un bail rural le simple fait qu'un preneur consacre désormais la totalité de la production céréalière issue du terrain loué à la méthanisation, si le bailleur ne démontre pas par ailleurs une remise en cause de la bonne exploitation du fonds⁴¹. Toutefois, le ministère rappelle l'objectif de maintenir un équilibre entre les destinations alimentaires et énergétiques pour les cultures ainsi que la limite maximum autorisée de 15 % du tonnage brut total d'intrants par année civile en matière d'approvisionnements des installations de méthanisation par des cultures alimentaires ou énergétiques cultivées à titre de culture principale (art. D. 543-292 c. env.). Les juges ont également pu préciser qu'une exploitation agricole qui produit de l'énergie photovoltaïque depuis moins de 5 ans ne peut pas bénéficier de l'exonération des plus-values réalisées sur la cession de parts (CGI, art. 151 septies) car la condition de durée doit être appréciée pour chaque activité⁴².

La compensation agricole fait également l'objet d'un renforcement avec la possibilité pour un maître d'ouvrage, dont le projet de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements conduit à des mesures de

³⁶ Modification de l'art. 63 CGI par la L. fin. 2022 n° 2021-1900, 30 déc. 2021.

³⁷ D. n° 2021-1865, 29 déc. 2021 : JO, 30 déc. et Arrêté du 11 février 2022 modifiant l'arrêté du 28 novembre 2018 définissant le référentiel du label «Bas-Carbone». D'autres éléments du régime sont touchés. Ils concernent le dépôt des projets collectifs, l'intermédiation pour faciliter le financement des projets, la vérification de la réduction des émissions et l'expertise scientifique et technique.

³⁸ Voir l'ouvrage « Le CO2 vert capturé par le droit. Le carbone en agriculture en en sylviculture », J-B Millard et H. Bosse-Platière (dir.), Editions LexisNexis 2022. Mentionnons les décisions du 22 juill. 2021 (NOR : TRER2115564S) et du 23 août 2021 (NOR : TRER2117630S ; NOR : TRER2102932S ; NOR : TRER2114304S) portant approbation de nouvelles méthodes label "Bas-Carbone ; et la modification de la "méthode haie" (Déc. 8 juill. 2021, NOR : TRER2112972S).

³⁹ Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, Stratégie nationale bas carbone (SNBC 2) - Plan d'action climat du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, juin 2021.

⁴⁰ Loi fin. 2022 ; V. aussi BOI-BA-RICI-20-40, 20, 9 mars 2022.

⁴¹ Rép. min. n° 23166 : JO Sénat Q, 6 janv. 2022, p. 55.

⁴² CAA Nantes, 7 janv. 2022, n° 20NT03391.

compensation collective agricole, de financer ses mesures en recourant au dispositif de consignation géré par la caisse des dépôts et consignations⁴³.

Enfin, plusieurs nouvelles démarches ont été reconnues équivalentes pour la certification environnementale des exploitations agricoles relevant de l'article D. 617-5, I c. rur.⁴⁴. Même si cette certification est souvent décriée, elle a le mérite d'inciter les exploitants à faire évoluer leurs pratiques.

V. Bien-être animal

A. Conditions d'élevage

La loi EGAlim continue de produire quelques effets concernant le traitement des animaux d'élevage⁴⁵. C'est le cas de l'interdiction de la mise en production de tout bâtiment nouveau ou réaménagé d'élevage de poules pondeuses en cages (C. rur., art. L. 214-11) prévue par cette loi. Il a toutefois fallu que l'association Compassion in World Farming France (CIWF) saisisse le Conseil d'État afin d'annuler la décision implicite de refus du Premier ministre d'édicter le décret prévu par la loi. Les juges ont fait droit à cette demande, enjoignant ce dernier de prendre ce décret dans un délai de six mois⁴⁶. C'est donc dans ces conditions qu'un décret⁴⁷ est venu finalement préciser la portée de la notion de "bâtiment nouveau ou réaménagé" qui doit s'interpréter au regard de la finalité du bâtiment et vise ainsi à interdire, de manière certaine, la réalisation de toute nouvelle construction de bâtiment visant à accueillir des poules pondeuses en cages ainsi que la réalisation de tous travaux ou aménagements conduisant à augmenter la capacité de production du bâtiment exprimée en nombre de poules pondeuses en cage pouvant être mises en place et en conséquence la nouvelle affectation de tout bâtiment dans le but d'accueillir lesdites poules.

Parallèlement (et ce n'est pas trop tôt) le contrôle de la conformité des cages de poules pondeuses est précisé et renforcé⁴⁸. En effet, celles-ci doivent comporter une aire permettant le picotage et le grattage, or l'absence de ce dispositif est, selon le ministère lui-même, fréquemment constatée. Cette non-conformité a d'ailleurs fait l'objet d'une recommandation de la Commission européenne émise à l'encontre des autorités françaises, il y a 10 ans déjà. Prenant acte du fait que de nouveaux dispositifs ont été élaborés pour faciliter la mise en œuvre de cette norme minimale, il est demandé aux services inspecteurs de « relever cette non-conformité majeure » qui devra se traduire par une mise en demeure de se mettre en conformité à partir de la bande suivante.

Par ailleurs, c'est désormais la castration des porcs qui est réglementée de manière plus contraignante. Cette opération, lorsqu'elle est réalisée à d'autres fins que thérapeutiques ou de diagnostic, doit être justifiée à la preuve d'un besoin spécifique d'approvisionnement en viande de porc mâle castré dans le

⁴³ Décret n° 2021-1348, 14 oct. 2021 : JO, 16 oct.

⁴⁴ Arr. 19 avr. 2021 : BO min. agri. n° 17 ; Arr. 19 juill. 2021 (Nouvelle Agriculture) : BO min. Agr. n° 30/2021, 22 juill. ; Arr. 26 juill. 2021 (Zéro résidus de pesticides) : BO min. Agr. n° 31/2021, 29 juill. ; Arr. 7 oct. 2021 (Préférence Nestlé) : BO min. Agr. n° 41/2021, 14 oct. ; Arr. 7 oct. 2021 (Référentiel Blé Terrena) : BO min. Agr. n° 41/2021, 14 oct. ; Arr. 8 déc. 2021 (Signature Normande) : BO min. Agr. n° 51/2021, 16 déc. ; Arr. 8 déc. 2021 (GBDS) : BO min. Agr. n° 51/2021, 16 déc. ; Arr. 8 déc. 2021 (Plaisir et Confiance) : BO min. Agr. n° 51/2021, 16 déc. ; Arr. 25 mars 2022 (LEAF Marque) : BO min. Agr. n° 14/2022, 31 mars ; Arr. 25 mars 2022 (NF V01-007) : BO min. Agr. n° 14/2022, 31 mars.

⁴⁵ 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. Voir nos chroniques de 2019 et 2018, respectivement n° 287 et 276 de cette revue.

⁴⁶ CE, 27 mai 2021, n°441660.

⁴⁷ Décret n° 2021-1647 du 14 décembre 2021 précisant les modalités d'application de l'article L. 214-11 du code rural et de la pêche maritime portant interdiction de la mise en production de tout bâtiment nouveau ou réaménagé d'élevage de poules pondeuses élevées en cages, NOR : AGRT2135613D : JO, 15 déc.

⁴⁸ Instr. techn. DGAL/SDSBEA/2021-628, Contrôles officiels réalisés au titre de la protection animale en élevage de poules pondeuses en cages aménagées : suites à donner à l'absence d'aire de grattage et picotage, 10 août 2021 : BO min. Agr. n° 34/2021, 19 août.

cadre d'un signe d'identification de la qualité et de l'origine ou de contraintes imposées au producteur⁴⁹.

B. Conditions d'abattage

L'expérimentation d'abattoirs mobile pendant 4 ans était l'une des mesures de la loi Egalim. Le décret d'application datant du 15 avril 2019, l'expérimentation est encore en cours, et doit notamment permettre de déterminer si ce type de pratiques est compatible avec les contraintes sanitaires. Les conclusions de cette expérimentation risquent toutefois d'être difficile à tirer compte tenu de son faible déploiement. En effet, en réponse à une question relative au suivi de cette expérimentation, le ministère chargé de l'agriculture a répondu en février 2021 qu'une dizaine de projets d'abattoirs mobiles étaient connus, mais qu'un seul dossier de demande d'agrément avait été déposé ». il semble qu'à ce jour, un seul dispositif de ce type bénéficie d'un agrément, celui constitué par les camions de la filière « Le bœuf éthique » <https://www.leboeufethique.fr/pages/labattoir-mobile>

Quant aux poussins mâles de l'espèce destinée à la production d'œufs de consommation, un décret est paru qui interdit leur mise à mort, à l'exception de ceux utilisés à des fins scientifiques ou pour l'alimentation animale. Les exploitants devront justifier du respect de cette interdiction par la mise en place de matériels permettant de déterminer le sexe de l'embryon au plus tard le quinzième jour d'incubation, ou par tout autre moyen apportant des garanties équivalentes. Les personnes concernées ont jusqu'au 31 décembre 2022 pour mettre en œuvre les moyens adaptés, lesquels « ne peuvent être considérés comme techniquement obsolètes pendant une période de cinq ans. » (art. 3-II). Ce type de disposition, peu fréquente à notre connaissance, peut s'interpréter comme un engagement de la part de l'État à ne pas imposer un changement de matériel aux éleveurs, au motif que d'autres technologies, plus performantes, seraient disponibles.

C. Formation et référent

Dans notre dernière chronique nous indiquions des dispositions à venir concernant la formation et la désignation d'un « référent » bien-être animal en élevage, en application du décret n° 2020-1625 du 18 décembre 2020. C'est l'objet de l'arrêté du 16 décembre 2021 définissant les modalités de désignation des référents « bien-être animal » dans tous les élevages et l'obligation et les conditions de formation au bien-être animal des personnes désignées référentes dans les élevages de porcs ou de volailles⁵⁰.

D. Divers

Le ministère chargé de l'agriculture a commandé une revue de la stratégie déployée par les principaux États membres de l'UE en matière de lutte contre la maltraitance et d'amélioration du bien-être animal, afin d'anticiper et éventuellement influencer les évolutions du droit annoncées dans la stratégie "De la ferme à la fourchette" pour la fin 2023⁵¹. La majeure partie de cette étude est consacrée aux animaux d'élevage, mais le rapport traite aussi des animaux de compagnie et des animaux de sport et loisir. Le coût du bien-être animal y est identifié comme un sujet sensible, notamment en termes de concurrence internationale

La question du transport des animaux, également traitée dans ce rapport, a fait l'objet d'une commission d'enquête du Parlement européen, qui a rendu ses conclusions en décembre 2021 après 18 mois de travaux⁵². Cette commission avait été créée en juin 2020 pour examiner les violations présumées des règles de l'UE. Elle a conclu que les dispositions de l'UE dans ce domaine n'étaient pas toujours respectées par les États membres et ne prenaient pas pleinement en compte les différents besoins des animaux en matière de transport. Les députés de la commission d'enquête formulent des

⁴⁹ Arrêté du 17 novembre 2021 modifiant l'arrêté du 24 février 2020 modifiant l'arrêté du 16 janvier 2003 établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs NOR : AGRT2134285A

⁵⁰ Arr. 16 déc. 2021, NOR : AGRG2134169A : JO, 29 déc.

⁵¹ CGAAER, Parangonnage européen sur le bien-être animal et la lutte contre la maltraitance animale, Rapp. n° 21057, oct. 2021.

⁵² <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20211124IPR18013/bien-etre-animal-transporter-des-carcasses-plutot-que-des-animaux-vivants>

recommandations comme l'instauration de caméra de surveillance, et le fait de transporter de la viande plutôt que des animaux vivants.

Enfin, s'il convient de signaler la parution de la loi n° 2021-1539 du 30 novembre 2021, visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes, c'est pour noter qu'elle ne concerne pas les animaux d'élevage, à l'exception des visons élevés exclusivement pour leur fourrure dont l'élevage est interdit (mais, comme le fait remarquer Philippe Billet, l'importation de telles fourrures reste possible)⁵³.

VI. Installations classées pour la protection de l'environnement

Trois décisions concernant des élevages méritent d'être signalées ici. Un projet d'extension d'une porcherie, annulé en première instance, a vu la décision confirmée par la CAA de Nantes⁵⁴. Alors que le dossier présentait de nombreux éléments d'attention (une augmentation de 8965 à 12090 animaux-équivalents, sur un site proche du littoral et dans un bassin versant présentant des teneurs en nitrates très élevées, avec de plus une station de traitement du lisier implantée à moins de 200 mètres d'un secteur habité), les juges ont relevé les nombreuses inexactitudes, omissions et insuffisances de l'étude d'impact.

Dans deux autres affaires, ce sont des élevages relevant pour l'un de l'enregistrement et pour l'autre de la déclaration, donc non soumis à étude d'impact, qui ont été sanctionnés, en raison des risques qu'ils présentaient compte tenu de la sensibilité des milieux concernés. Ainsi d'un projet d'élevage porcin et de ses aires d'épandage situés dans des zones vulnérables à la pollution en nitrates, et dont 192 des 556 hectares destinés à l'épandage sont localisés dans des aires de captage en eau potable, dont 92 en zone d'action renforcée. Le tribunal considère que, compte tenu de la sensibilité du milieu le dossier aurait dû être instruit selon les règles prévues pour la procédure d'autorisation et donc soumis à étude d'impact. Il annule en conséquence l'enregistrement de l'élevage⁵⁵.

Dans une autre affaire, c'est un élevage de poules pondeuses de 30 000 animaux, soumis donc à simple déclaration, qui a été sanctionné par le juge administratif⁵⁶. Celui-ci a en effet considéré qu'il convenait en l'espèce de faire une application directe de la directive EIE 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Constatant notamment que l'exploitation était située dans une zone où la vulnérabilité des eaux souterraines est considérée comme moyenne et à proximité immédiate d'une zone où la vulnérabilité des eaux souterraines est forte, et que de plus la mise en service du poulailler a coïncidé avec une forte hausse de la concentration d'azote dans les eaux souterraines, les juges ont estimé que le projet aurait dû faire l'objet d'une évaluation environnementale et ont annulé la preuve de dépôt de la déclaration de l'installation classée et enjoint l'exploitant de procéder à l'évacuation des animaux.

VII. Produits phytopharmaceutiques

A. Protection des personnes

Le dispositif réglementaire de protection des riverains de parcelles agricoles traitées, largement commenté dans nos précédentes chroniques, fait une nouvelle fois l'actualité. C'est en premier lieu, les modalités retenues par le législateur pour l'élaboration des chartes d'engagements départementales relatives à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, que le Conseil constitutionnel, saisi d'une QPC déposée par le Conseil d'État le 31 décembre 2020, a déclaré contraires à la Charte de

⁵³ P.Billet, Reliance contre maltraitance : vers des relations homme-animal plus apaisées !, Energie – Environnement – Infrastructures, n°1, janv. 2022, Alertes. Voir également O.Buisine, Loi contre la maltraitance animale : quelles avancées ?, Droit rural, n° 499, janv. 2022, Études, pp. 21-26.

⁵⁴ CAA Nantes, 5 nov. 2021, n° 19NT02610. V. le commentaire de V.Insserguet-Brisset, Code permanent environnement et nuisances, veille 29 nov. 2021.

⁵⁵ TA Poitiers, 17 nov. 2020, n° 1801840.

⁵⁶ TA Châlons-en-Champagne, 22 juill. 2021, n° 1902100, 1902786 et 1903038.

l'environnement⁵⁷. Les juges ont tout d'abord déclaré que ces chartes, approuvées par l'autorité administrative, constituaient bien des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte. Ils se sont ensuite prononcés sur la conformité de la procédure de participation relative à leur élaboration, jugeant, en particulier, que le fait de permettre que la concertation ne se tienne qu'avec les représentants des personnes qui habitent à proximité des zones susceptibles d'être traitées, ne satisfait pas les exigences d'une participation de « toute personne » qu'impose la Charte de l'environnement.

Puis, c'est le Conseil d'État, saisi de dix requêtes d'associations et de communes dirigées contre le décret et l'arrêté du 27 décembre 2019 relatifs aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, qui a ordonné au gouvernement de compléter cette réglementation, dans un délai de six mois⁵⁸. Trois points sont visés en particulier. Les distances minimales d'épandage des produits : une distinction avait été faite entre des produits dont la toxicité n'est que suspectée et ceux pour lesquels les effets cancérigènes, mutagènes ou toxiques sont avérés ou présumés, la distance étant de cinq mètres (pour les cultures basses comme les légumes ou les céréales) pour les premiers et de dix pour les autres. Or le Conseil d'État relève que l'Anses recommande une distance minimale de dix mètres entre les habitations et les zones d'épandage de tout produit classé cancérigène, mutagène ou toxique, sans distinguer si leurs effets sont avérés, présumés ou seulement suspectés⁵⁹, et juge ainsi la distance de cinq mètres insuffisante. Il est en outre jugé que des mesures de protection pour les personnes travaillant à proximité d'une zone d'utilisation de pesticides doivent être prévues. Enfin, ce sont les chartes d'engagements départementales relatives à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques qui sont jugées incomplètes en ce qu'elles ne prévoient pas l'information des résidents et des personnes présentes à proximité des zones d'épandage en amont de l'utilisation des pesticides.

C'est ainsi que le dispositif réglementaire de protection des personnes a été modifié en janvier 2022 pour répondre aux demandes du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel⁶⁰. Il est à noter que si ces nouvelles dispositions sont applicables dès le 27 janvier 2022, les chartes d'engagements déjà adoptées devront être modifiées et approuvées par le préfet compétent d'ici au 26 juillet 2022.

Enfin, la vague des arrêtés municipaux réglementant l'épandage des pesticides⁶¹ semble connaître sa fin – peut-être seulement provisoire -. On se rappelle que nous avons fait état, lors de notre dernière chronique, d'un arrêté du maire de La Montagne, se fondant cette fois-ci sur sa compétence en matière de déchets pour réglementer l'usage des produits phytopharmaceutiques sur sa commune, cette initiative ayant inspiré d'autres maires. Or, si le TA de Nantes, par une ordonnance du 9 avril 2021⁶², a suspendu l'exécution de l'arrêté du maire de la Montagne sur requête du préfet de Loire-Atlantique, le tribunal de Cergy Pontoise, par cinq jugements du 21 octobre 2021⁶³, a annulé des arrêtés municipaux similaires. Sans surprise les juges retiennent l'exclusivité de la compétence de l'État pour réglementer l'usage de ces produits, mais en éludant, comme le fait remarquer Véronique Inserguet-Brisset, « la

⁵⁷ Cons. const., 19 mars 2021, n° 2021-891 QPC. Pour un commentaire, voir C. Lepage, Décision du Conseil constitutionnel du 19 mars 2021 : les chartes d'épandage de pesticides sont inconstitutionnelles, *Énergie - Environnement - Infrastructures* n° 6, Juin 2021, comm. 53. V. également cette Revue, n°308, fév. 2022, p. 67.

⁵⁸ CE, 26 juill. 2021, nos 437815 et a. V. M-G. Merloz, *Épandage des pesticides : le gouvernement doit à nouveau revoir sa copie*, *Droit de l'environnement*, n° 304, oct. 2021, pp. 360-372. On notera également que le Conseil d'État a annulé l'article 9 de l'arrêté du 26 août 2019 relatif à la mise en œuvre d'une expérimentation de l'utilisation d'aéronefs télépilotes pour la pulvérisation de produits phytopharmaceutiques, en tant qu'il ne prévoit aucune mesure de protection de la santé des personnes travaillant à proximité immédiate de la parcelle traitée, CE, 26 juil. 2021, n° 439902.

⁵⁹ Avis n° 2019-SA-0020, 14 juin 2019.

⁶⁰ Décret n°2022-62 du 25 janvier 2022 relatif aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à proximité des zones d'habitation NOR : AGRG2202402D ; arrêté du 25 janvier 2022 portant sur le même objet NOR : AGRG2202398A

⁶¹ V. C.Hermon, *L'incompétence des maires en matière de pesticides*, *Droit rural* n° 492, Avril 2021, comm. 73 ; L.Fériel, *L'illégalité des arrêtés municipaux « antipesticides »*, *Énergie - Environnement - Infrastructures* - n° 6 - juin 2021.

⁶² TA Nantes, ord., 9 avr. 2021, n° 2102877

⁶³ TA Cergy-Pontoise, 21 oct. 2021, n° 2105854, n° 2105855, n° 2105859, n° 2105862, n° 2105902.

question épineuse de l'application de la qualification de déchets aux pesticides dispersés sur des terrains autres que ceux qui doivent être traités. »⁶⁴

B. Produits dangereux

Néonicotinoïdes

Comme indiqué dans notre dernière chronique, la loi n° 2020-1578 du 14 décembre 2020, tout en réaffirmant le principe en vigueur depuis le 1er septembre 2018 de l'interdiction d'utilisation des produits phytopharmaceutiques et des semences traitées avec des produits contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques, a prévu la possibilité d'autoriser temporairement l'utilisation de semences de betteraves sucrières traitées avec de tels produits. Il est ainsi possible, jusqu'au 1er juillet 2023, d'autoriser de telles utilisations pour une durée maximale de 120 jours dans les conditions prévues à l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques. La dérogation à l'interdiction de ces produits est ainsi reconduite en 2022 au profit de la filière sucrière, par un arrêté applicable depuis le 2 février⁶⁵. Cet arrêté a fait l'objet d'un recours en référé devant le Conseil d'État de la part de plusieurs associations, dont la Fédération française des apiculteurs professionnels, s'appuyant tant sur des motifs de forme que de fond, en particulier l'absence d'urgence et l'atteinte au principe de non-régression en matière environnementale. Le Conseil d'État juge toutefois que « le risque d'une nouvelle infestation massive par des pucerons porteurs des maladies de la betterave au printemps 2022 est sérieux et qu'il n'existe pas encore, à ce stade, malgré les recherches en cours, d'autres moyens disponibles pour maîtriser effectivement ce danger pour la production agricole concernée, tout au moins pour la campagne 2022. » L'argument tiré de la méconnaissance du principe de régression est écarté au motif qu'il n'est « pas opérant contre l'arrêté qui se borne à mettre en œuvre la dérogation instituée par la loi elle-même ». ⁶⁶.

De son côté l'EFSA a évalué 17 autorisations d'urgence accordées par les États membres, qu'elle a toutes jugées justifiées, soit parce qu'aucune méthode ou produit alternatif – chimique ou non chimique – n'était disponible, soit parce qu'il existait un risque que l'organisme nuisible développe une résistance aux produits alternatifs disponibles⁶⁷. Dans une mise à jour de son avis n° 2016-SA-0057 du 7 mai 2018 sur les alternatives aux néonicotinoïdes, l'ANSES a identifié vingt-deux solutions pour lutter contre les pucerons et la maladie de la jaunisse dans les cultures de betteraves sucrières⁶⁸. Toutefois, selon l'agence, ces solutions alternatives sont insuffisantes en utilisation seule pour réduire les niveaux de dégâts à un seuil économique acceptable. L'Anses recommande donc de soutenir l'effort de recherche et développement pour adapter les solutions identifiées sur d'autres cultures au cas de la betterave sucrière et tester des combinaisons de solutions dans une approche de lutte intégrée, ainsi qu'en matière d'épidémiologie.

Signalons enfin deux décisions concernant les néonicotinoïdes. La première fait suite à un pourvoi déposé devant la CJUE par la société Bayer contre l'arrêt du TUE du 17 mai 2018 refusant l'annulation du règlement d'exécution de la Commission européenne restreignant l'utilisation des néonicotinoïdes⁶⁹. Si la CJUE relève des erreurs de droit commises par le tribunal, elle considère néanmoins qu'elles ne sont pas de nature à emporter l'annulation de l'arrêt attaqué. Comme le souligne Yves Petit dans son commentaire « Les erreurs de droit commises par le Tribunal font clairement ressortir l'extrême complexité de la réglementation européenne applicable aux produits phytopharmaceutiques, ainsi que les différentes possibilités d'interprétation de celle-ci (et les

⁶⁴ Code Permanent Environnement et Nuisances, Veille, 05 novembre 2021.

⁶⁵ Arr. 31 janv. 2022, autorisant provisoirement l'emploi de semences de betteraves sucrières traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant les substances actives imidaclopride ou thiamethoxam et précisant les cultures qui peuvent être semées, plantées ou replantées au titre des campagnes suivantes, NOR : AGRG2202952A

⁶⁶ Conseil d'État, ord. 25 fév. 2022, n° 461238.

⁶⁷ Communiqué de presse de l'EFSA, 18 nov. 2021.

⁶⁸ Avis de l'ANSES n° 2020-SA-0102, 26 mai 2021.

⁶⁹ CJUE, 1re ch., 6 mai 2021, aff. C-499/18 P, Bayer CropScience AG, Bayer AG : JurisData n° 2021-010541.

difficultés en découlant), sans compter les intérêts en jeu. »⁷⁰ Quant à la seconde, il s'agit du rejet, par le Conseil d'État, de la requête déposée par plusieurs organisations professionnelles demandant l'annulation du décret n° 2018-675 du 30 juillet 2018 (codifié à l'article D.253-46-1 du code rural et identifiant les substances interdites). Les juges confirment la validité de l'interdiction, en reconnaissant que les néonicotinoïdes présentent « des effets néfastes sur la santé des abeilles, tant pour la toxicité aiguë que pour les effets dits sublétaux, c'est-à-dire de long terme, et de sévères effets négatifs sur les espèces non-cibles qui fournissent des services écosystémiques incluant la pollinisation, ainsi que des effets négatifs sur les invertébrés aquatiques et, par le jeu de la chaîne alimentaire, sur les oiseaux ».⁷¹

Flupyr sulfuron-méthyle (herbicide toxique)

L'approbation de cette substance n'avait pas été renouvelée par la Commission en 2017, au motif, notamment, de sa cancérogénicité et toxicité reproductive attestées. Le recours en annulation cette décision par l'industriel américain FMC Corporation a été rejeté par le Tribunal de l'UE⁷².

Produits interdits dans l'UE

On se rappelle sans doute que la loi EGAlim du 30 octobre 2018 a posé l'interdiction, à compter du 1er janvier 2022, de la production, du stockage et de la circulation en France des produits phytopharmaceutiques non autorisés dans l'UE, interdiction validée dans une décision très remarquée du Conseil Constitutionnel⁷³. Le décret précisant les modalités d'application de cette interdiction est paru⁷⁴. Il précise notamment les délais de grâce qui peuvent être octroyés aux produits entrant dans le champ d'application de cette interdiction.

C. Produits de biocontrôle

Les critères d'éligibilité des produits de biocontrôle sont désormais fixés et inscrits dans le code rural et de la pêche maritime à l'article D. 253-33-1, I⁷⁵. Ces critères sont fondés sur l'origine naturelle de la substance active contenue dans le produit phytopharmaceutique et sur le faible danger que le produit peut présenter pour la santé et l'environnement. Ce nouvel article vient enfin préciser la définition de ces produits posée par l'article L 253-6 du même code qui était restée très ouverte⁷⁶. Pour autant, la liste des produits répondant à cette qualification fait toujours l'objet d'une liste, régulièrement mise à jour, établie par le ministère chargé de l'agriculture⁷⁷.

D. Protection des eaux et des sites Natura 2000

Le Conseil d'État, saisi d'une requête déposée par FNE, a examiné la conformité du droit français au regard de la directive 2009/128/CE du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, et plus précisément de ses articles 11 et 12, qui obligent les États membres à prendre des mesures de

⁷⁰ Y.Petit, Droit rural n° 496, Octobre 2021, comm. 229.

⁷¹ CE, 12 juill. 2021, n° 424617 et s. Nous avons fait état dans notre dernière chronique de l'arrêt de la CJUE du 8 octobre 2020 (n°C-514/19) répondant à la question préjudicielle posée par le Conseil d'État relative aux conditions d'adoption de ce décret. V. L.Cytermann, Le Conseil d'État valide l'interdiction d'utilisation des néonicotinoïdes, Droit de l'environnement, n°304, oct. 2021, pp. 353-359.

⁷² Trib. UE, 5e ch., 17 mars 2021, aff. T-719/17, FMC Corporation c/ Commission européenne : JurisData n° 2021-007277.

⁷³ Cons. const., déc., 31 janv. 2020, n° 2019-823 QPC.

⁷⁴ Décret n° 2022-411 du 23 mars 2022 relatif à l'interdiction de production, de stockage et de circulation de certains produits phytopharmaceutiques pour des raisons liées à la protection de la santé humaine ou animale et de l'environnement NOR : TREP2206346D.

⁷⁵ Décret n° 2022-35 du 17 janvier 2022 fixant les conditions d'inscription sur les listes des produits de biocontrôle mentionnées aux articles L. 253-5 et L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime NOR : AGRG2201458D.

⁷⁶ V. I.Doussan, Pesticides à usage agricole ou produits phytopharmaceutiques, Fasc. 4095, Jurisclasseur environnement et Développement durable, n°85.

⁷⁷ Pour un dernier état : DGAL/SDSPV/2022-231 du 18 mars 2022.

protection des eaux et des sites Natura 2000 contre les effets des pesticides⁷⁸. Si le Conseil d'État juge que les dispositions prises en vue de protéger les aires d'alimentation des captages sont suffisantes et conformes à la directive du fait des pouvoirs de réglementation du préfet, il n'en va pas de même s'agissant des sites Natura 2000 terrestres. La Haute juridiction estime en effet que « les dispositions réglementaires en vigueur ne permettent pas de garantir que l'utilisation de pesticides sera systématiquement encadrée voire interdite dans ces zones sur le fondement du document d'objectifs, de la charte Natura 2000 voire des contrats Natura 2000 ». Il est ordonné en conséquence l'édiction de mesures propres à garantir la conformité du droit français à la directive dans un délai de six mois.

E. Divers

Crédit d'impôt (glyphosate)

C'est la voie incitative qui a été choisie pour tenter de réduire l'usage de produits contenant du glyphosate à l'occasion de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances qui crée un crédit d'impôt spécifique au bénéfice de certaines entreprises agricoles qui n'utilisent pas ce type de produit au cours des années 2021 et 2022 (art. 140). La loi prévoyant une entrée en vigueur dans les six mois suivant la réponse de la Commission européenne permettant de considérer le dispositif lui ayant été notifié comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État, c'est un décret qui la fixe au 31 octobre 2021⁷⁹. Ajoutons que le montant du crédit d'impôt s'élève à 2 500 €.

Certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques (CEPP)

Un décret⁸⁰ est paru qui prévoit les conditions d'application du dispositif pour la période 2022-2023. Il précise également les modalités de calcul des obligations, le délai d'examen des demandes de CEPP et adapte le dispositif aux outre-mer. On signalera également qu'un bilan du dispositif de CEPP pour l'année 2020 a été dressé par le ministère chargé de l'agriculture⁸¹. On y apprend par exemple que si la majorité des entreprises ayant le plus d'obligations à atteindre en 2021 ont pris part au dispositif, les 50 plus importantes en termes d'obligations ne sont que 9% à avoir atteint leur quota, contre 23% pour les plus petites.

Catalogue des produits phytopharmaceutiques

Les usages pouvant faire l'objet d'une demande d'autorisation de mise sur le marché (AMM) des produits phytopharmaceutiques sont répertoriés dans un Catalogue national, lequel a fait l'objet d'une mise à jour⁸². Le catalogue est composé de fascicules organisés par filière de production agricole (ex. Grandes cultures, cultures légumières, vigne), chacun répertoriant l'ensemble des usages pouvant faire l'objet d'une demande d'autorisation.

⁷⁸ CE, 15 nov. 2021, n°437613. V. O.Fuchs, Épandage de pesticides dans les zones Natura 2000 : encore un effort, Droit de l'environnement, n° 306, déc. 2021, pp. 448-454.

⁷⁹ Décret n° 2021-1414 du 29 octobre 2021 relatif à l'entrée en vigueur des dispositions relatives au crédit d'impôt destiné aux entreprises agricoles qui n'utilisent plus de glyphosate prévues par l'article 140 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 NOR : AGRS2128073D

⁸⁰ Décret n° 2021-1618 du 10 décembre 2021 relatif au dispositif des certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques et à son application pour la période 2022-2023 NOR : AGRG2127973D. Pour une présentation du dispositif voir nos précédentes chroniques.

⁸¹ BO min. Agr. n° 37/2021, 9 sept. 2021 Avis du 09 sept. 2021.

⁸² BO min. Agr. n° 16/2021, 15 avr. Instr. Tech. DGAL/SDQSPV/2021-278 du 12 avr. 2021